



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY

Tesis de Maestría en Derechos de Infancia y Políticas Públicas

**ENTRE LA PERSISTENCIA Y EL DESALIENTO.  
Coordinación intersectorial y protección de  
trayectorias educativas a nivel territorial.**

Autor: Lic. Pablo Marianovich

CI: 3.073.354-8

Tutora: Dra. Maria Ester Mancebo

Montevideo, octubre de 2018

## **Resumen**

La presente investigación indaga acerca de los procesos de coordinación existentes entre las políticas sociales y educativas a nivel territorial, para proteger y sostener las trayectorias educativas de adolescentes en situación de riesgo educativo en cuatro barrios de Montevideo.

La investigación planteada es un estudio de casos múltiple, de carácter exploratorio y descriptivo. A partir de un diseño de investigación de Métodos Combinados, se analizaron los mandatos institucionales de las diferentes sectoriales que promueven la coordinación. Asimismo se realizó un relevamiento sobre los diferentes ámbitos de coordinación entre las políticas sociales y educativas a nivel territorial en Montevideo, profundizándose luego en el estudio de cuatro casos a partir de la voz de los actores locales.

Los principales resultados encontrados muestran la existencia de un número significativo de espacios de coordinación intersectorial en el territorio que abordan la temática de la inclusión educativa de adolescentes. Se observa que a través de la coordinación intersectorial se logra construir una visión de trayectorias educativas, generando acciones que, en cierta medida, promueven mayores niveles de integralidad entre las políticas sociales y educativas. Sin embargo, se evidencian algunas tensiones desde el nivel territorial, en tanto no se percibe una estrategia política clara y definida, que establezca protocolos y formas de abordaje comunes entre las políticas sociales y educativas, por lo cual la articulación queda mayormente librada a una tarea de tipo "artesanal".

Palabras clave: coordinación intersectorial / políticas sociales / políticas educativas / trayectorias educativas

**Dedicado** especialmente a Ana mi compañera de vida; a Camilo y Facundo que mientras escribo estas páginas no dejan de acompañarme siempre; a mis padres por el impulso.

**Agradecimientos:**

A María Ester Mancebo por la lectura atenta y los aportes oportunos y sustantivos.

A Paulo Romero, Andrea Pasinotti, Lorena Seijo, Mariana Silva, Andrés Peregalli, Mari Larrosa, Alejandra Scafati y Martina Marzoa por haber leído, comentado y colaborado en las distintas versiones de este trabajo.

A los técnicos y docentes que cedieron una parte pequeña de su tiempo, pero enorme en cuanto a ideas y reflexiones, y que son los que cada día persisten en construir el derecho a la educación para todos los adolescentes y jóvenes.

## Contenido

INTRODUCCIÓN.....	4
I. CONSTRUCCIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.....	6
<b>I.1 Pertinencia de la investigación .....</b>	<b>7</b>
<b>I.2 Objetivos de la investigación.....</b>	<b>9</b>
<b>I.3 Preguntas principales de investigación.....</b>	<b>10</b>
<b>I.4 Hipótesis de partida.....</b>	<b>10</b>
<b>I.5 Principales dimensiones de análisis.....</b>	<b>11</b>
II. ANTECEDENTES TEÓRICOS.....	12
<b>II.1 Aportes teóricos en torno a la coordinación intersectorial .....</b>	<b>12</b>
<b>II.2 La matriz de protección en Uruguay.....</b>	<b>19</b>
<b>II.3 Breve estado de situación de la educación media en Uruguay .....</b>	<b>26</b>
<b>II.4 Las trayectorias educativas .....</b>	<b>29</b>
<b>II.5 Trayectorias educativas y coordinación: en busca de la integralidad.....</b>	<b>33</b>
<b>II.6 El desafío de la inclusión educativa y la construcción de respuestas públicas .....</b>	<b>36</b>
III. MARCO METODOLÓGICO.....	38
<b>III.1 Diseño Metodológico.....</b>	<b>38</b>
<b>III.2 Técnicas utilizadas.....</b>	<b>40</b>
<b>III.3 La selección de casos.....</b>	<b>42</b>
<b>III.4 Selección de entrevistados.....</b>	<b>46</b>
IV. LOS MANDATOS INSTITUCIONALES .....	48
V. MAPEO DE LOS ESPACIOS DE COORDINACIÓN EN MONTEVIDEO .....	59
VI. ANALISIS DE LOS CASOS SELECCIONADOS.....	68
<b>VI.1 Lavalleja: identidad, permanencia y continuidad.....</b>	<b>68</b>
<b>VI.2 Villa García: entre la ausencia de servicios y la construcción de respuestas .....</b>	<b>84</b>
<b>VI.3 Casabó: el desafío de construir un horizonte común.....</b>	<b>100</b>
<b>VI.4 Nuevo París: el impulso y su freno.....</b>	<b>115</b>
VII. PRINCIPALES HALLAZGOS.....	130
VIII. CONCLUSIONES.....	148
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	153
GLOSARIO.....	160
ANEXOS.....	161
<b>Anexo I. Principales dimensiones de análisis.....</b>	<b>161</b>
<b>Anexo II. Encuesta telefónica.....</b>	<b>163</b>
<b>Anexo Iv: Relevamiento sobre espacios de coordinación intersectorial.....</b>	<b>164</b>

## **INTRODUCCIÓN**

En Uruguay a partir del año 2005 se produjo el despliegue de una batería de nuevas políticas sociales y educativas que han intentado reforzar la malla de protección social en general, y en particular garantizar el derecho a la educación de todos los adolescentes y jóvenes. Este crecimiento de los recursos destinados y de nuevos programas trajo aparejada también una mayor preocupación a nivel académico y político sobre el tema de la coordinación de las políticas públicas y la intersectorialidad.

En forma reciente se han realizado diferentes investigaciones a nivel nacional que abordan la temática de la coordinación intersectorial desde diferentes ángulos y en distintas arenas de políticas (Midaglia y Castillo, 2014; Mancebo et al, 2014; Leopold y González, 2015; Pierri, 2015). Estos estudios analizan los avances logrados y también las dificultades que aún persisten en materia de coordinación, tanto por fragmentación, superposición y/o desconfianzas entre los distintos actores.

Sin embargo, la revisión de la bibliografía muestra que las investigaciones se han centrado fundamentalmente en analizar la coordinación sectorial en el nivel macro y meso político, existiendo menor evidencia acerca de los procesos de coordinación a nivel local y su contribución al sostenimiento de trayectorias educativas de los adolescentes. En función de ello, el presente estudio se propone analizar los procesos de coordinación intersectorial entre las políticas sociales y las políticas educativas a nivel territorial, en lo que refiere a la inclusión educativa de los adolescentes en la Educación Media.

El Capítulo I presenta el problema de investigación, su pertinencia, los objetivos y las preguntas que guiaron el estudio, la hipótesis de partida y las principales dimensiones de análisis. Luego el Capítulo II introduce el marco teórico utilizado, donde se pasa revista a los principales antecedentes bibliográficos a nivel nacional y regional, definiendo también las principales categorías de análisis sobre las que se construyó la investigación.

El Capítulo III detalla la estrategia metodológica adoptada, esto es, el estudio de casos múltiples mediante el uso de Métodos Combinados, así como las principales características del diseño de investigación.

En el Capítulo IV se analizan los principales mandatos institucionales acerca de la coordinación intersectorial, a partir de entrevistas a diferentes informantes calificados y el análisis documental de distintas normativas y documentos existentes. Seguidamente en el Capítulo V se realiza un mapeo y una caracterización de los diferentes espacios de coordinación intersectorial que abordan la temática de la inclusión educativa en Montevideo relevados mediante una encuesta telefónica.

A lo largo del capítulo VI se analizan los cuatro casos de estudio seleccionados, realizándose una breve caracterización del contexto socioeconómico de cada uno en base a datos secundarios, así como un análisis en profundidad a partir de datos primarios, recabados mediante entrevistas en profundidad y observaciones participantes.

En el capítulo VII se expresan los principales hallazgos obtenidos a partir del análisis comparativo de los cuatro casos seleccionados y en función de las principales dimensiones de análisis.

Finalmente, en el capítulo VIII se presentan las conclusiones de la investigación, donde se resumen los principales hallazgos empíricos y se los relaciona con la hipótesis y los principales conceptos teóricos utilizados.

## **I. CONSTRUCCIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN**

El problema de investigación se centró en los procesos de coordinación intersectorial en el nivel territorial entre las políticas sociales y las políticas educativas y su contribución al sostén de las trayectorias educativas de los adolescentes en la educación media.

La investigación se propuso describir y analizar el funcionamiento de los espacios de coordinación o redes intersectoriales, integrados por actores estatales y de la sociedad civil, que abordan temáticas vinculadas a la inclusión educativa de los adolescentes. De este modo se buscó indagar acerca de los mandatos institucionales existentes, los principales tipos de acciones desarrollados, los logros y las dificultades planteadas.

El presente estudio se ubica en el plano de la convergencia entre dos campos de análisis de gran relevancia en la realidad actual del Uruguay: la problemática de la inclusión educativa de los adolescentes, enfocada desde la perspectiva de la protección de trayectorias educativas; y por otra parte, los procesos de coordinación intersectorial entre las políticas sociales y educativas, en la construcción de abordajes con mayores niveles de integralidad.

En lo que refiere a la problemática de la inclusión educativa, en los últimos años se han multiplicado los diagnósticos respecto a la situación actual de la enseñanza media, que dan cuenta de la complejidad de una problemática que no puede ser atribuida únicamente a uno o dos factores (De Armas y Retamoso, 2010; Fernández y Pereda, 2010; Filardo y Mancebo, 2013; INEEd, 2017, entre otros). Asumiendo la multicausalidad de este fenómeno, se parte de la premisa de que el logro de la inclusión educativa de los adolescentes, más aun en contextos de vulnerabilidad social, requiere de intervenciones que trasciendan los aportes que desde el sistema educativo se pueden realizar. La complejidad de situaciones impone pues la necesidad de coordinar con otros actores, tanto estatales como de la sociedad civil, promoviendo mayores niveles de integralidad (Rossel, 2013; Peregalli, 2017).

De este modo, es que aparece como relevante la cuestión de la coordinación entre las políticas públicas y la construcción de respuestas de carácter intersectorial. En este sentido, el desafío de transformar las formas en las que los estados enfrentan y dan respuesta a problemáticas sociales complejas, es una preocupación existente no solo en Uruguay, sino a

nivel internacional (Guy Peters, 1998; Repetto 2005; Licha y Molina, 2006; Cunill Grau, 2014, entre otros).

Es pertinente aclarar que, en base a Andrenacci y Repetto (2006) y Mancebo et al (2014), esta investigación considera a las políticas educativas como parte del sistema de políticas sociales. Se entiende por políticas sociales “(...) *aquellas intervenciones públicas que regulan las formas en que la población se reproduce y socializa, y que, además, protegen a la población de situaciones que ponen en riesgo esos procesos o neutralizan los efectos “no deseados” de los mismos*” (Andrenacci y Repetto, 2006:2). Más allá de considerar conceptualmente a las políticas educativas como componentes de un sistema más amplio de políticas sociales, se busca analizar a nivel territorial las formas en que se establecen los vínculos entre ambos tipos de políticas, en tanto suelen aparecer como ámbitos de acción diferenciados.

La investigación planteada es un estudio de casos múltiple, de carácter exploratorio y descriptivo. A partir de un diseño de investigación de métodos combinados, se analizaron los mandatos institucionales de los diferentes organismos públicos que promueven la coordinación, así como la voz de los distintos actores institucionales que operan en el territorio (tanto de instituciones estatales como desde la sociedad civil), en cuatro barrios de Montevideo.

## **I.1 Pertinencia de la investigación**

Existe un amplio consenso entre distintos actores políticos, sociales y académicos acerca de la relevancia que representa la educación en términos del desarrollo de una sociedad con oportunidades y justicia social. El logro de una educación de calidad para todos y a lo largo de toda la vida, aparece como un derecho humano fundamental, clave para el desarrollo sostenible, establecido en la Ley General de Educación N° 18.437, así como en distintos tratados internacionales ratificados por el país, como la Convención de los Derechos del Niño en su artículo 28.

En tanto derecho humano la educación ha sido considerada de distinta manera, como derecho económico, social y cultural, así como también civil y político, ya que se sitúa en el centro de la realización plena y eficaz de todos estos derechos. De este modo,

el derecho a la educación sintetiza la indivisibilidad y la interdependencia de todos los derechos humanos.

Al analizar la situación del derecho a la educación en Uruguay, se observa como el sistema educativo se caracteriza por haber logrado una temprana alfabetización y universalización de la enseñanza primaria dentro del contexto latinoamericano. Actualmente existe un egreso prácticamente universal, que alcanza el 99,1% en la educación primaria (INEEd, 2017).

No obstante, al enfocar el estudio en los logros educativos en la enseñanza media, los resultados contrastan en buena medida con el panorama alentador antes descrito. En forma sintética, si bien se reconocen las mejoras en términos de accesibilidad a este nivel, los resultados en términos de egreso indican que sólo uno de cada tres estudiantes logra finalizar la enseñanza media superior (MEC, 2018). Por este motivo, la discusión acerca de cómo generar transformaciones que permitan lograr trayectorias educativas completas aparece como un desafío de primer orden para el país.

Por otra parte, se constata un despliegue importante en materia de políticas sociales, en particular a partir del año 2005 con la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Esta expansión de diversas políticas sociales ha sido abordada a lo largo de distintos estudios que han dado cuenta de los avances y las dificultades que implica la coordinación intersectorial para abordar la temática de la inclusión educativa (Pérez, 2011; Filardo y Mancebo, 2013; Leopold y González, 2015). Sin embargo, es escasa la evidencia acerca de cómo se producen dichos procesos de coordinación a nivel territorial y qué grados de integralidad se logran, por lo que resulta relevante generar conocimiento al respecto.

Finalmente, cabe mencionar que a partir del año 2015 la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) impulsó una nueva política de integración educativa, denominada "Sistema de Protección de Trayectorias Educativas" (SPTE). Debido a su reciente implementación, dicha política no ha sido hasta el momento objeto de estudio. Si bien la presente tesis no busca evaluar el impacto de esta nueva política, sí resulta relevante actualizar las investigaciones acerca de las configuraciones actuales que la coordinación entre las políticas sociales y educativas adquieren.

En suma, se espera que esta investigación mejore la comprensión sobre los procesos de coordinación existentes entre las políticas sociales y educativas a nivel territorial, analizando los logros y las dificultades planteadas, proveyendo insumos para garantizar el derecho a la educación de todos los adolescentes y jóvenes.

## **I.2 Objetivos de la investigación**

### **Objetivo general**

*Generar conocimiento sobre el funcionamiento de los espacios de coordinación intersectorial a nivel territorial y su contribución al sostén de las trayectorias educativas de estudiantes en situación de riesgo educativo en la educación media básica en Montevideo.*

### **Objetivos específicos**

- *Comprender los principales mandatos institucionales en relación a la coordinación intersectorial a nivel territorial y la protección de las trayectorias educativas.*
- *Construir un mapa con los espacios de coordinación intersectorial que abordan la inclusión educativa en Montevideo, las instituciones participantes y las principales temáticas que trabajan.*
- *Comprender las principales características de los espacios de coordinación intersectorial a nivel territorial, referidas a su integración, objetivos planteados, dinámicas de funcionamiento y actividades desarrolladas.*
- *Indagar acerca de los límites y las potencialidades de la coordinación a nivel territorial entre las políticas educativas y sociales en el sostén de las trayectorias educativas de los adolescentes en situación de riesgo educativo en la educación media básica.*

### **I.3 Preguntas principales de investigación**

1- ¿Cuáles son los mandatos institucionales (explícitos e implícitos) emitidos por la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y el Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU) en relación a la coordinación intersectorial a nivel territorial para la protección de las trayectorias educativas?

2- ¿Cuáles son los espacios de coordinación intersectorial a nivel territorial que abordan temáticas vinculadas a la inclusión educativa en Montevideo, qué instituciones intervienen y cuáles son las principales temáticas que consideran?

3- ¿Cuáles son las principales características estructurales y formas de funcionamiento de los espacios de coordinación intersectorial en los territorios seleccionados?

4- ¿Cuál es la contribución de los espacios de coordinación intersectorial a nivel territorial al sostenimiento y la continuidad de las trayectorias educativas de los estudiantes que cursan educación media básica?

### **I.4 Hipótesis de partida**

En este apartado se explicitan los supuestos generales que guiaron la construcción del problema de investigación. La hipótesis de partida sostiene que:

*El funcionamiento fluido de los espacios de coordinación intersectorial a nivel territorial favorece el desarrollo de una perspectiva y un trabajo en base a trayectorias educativas entre los diferentes actores institucionales que abordan la inclusión educativa en la enseñanza media en cada territorio.*

Se entiende por funcionamiento fluido la existencia de reuniones de carácter regular, al menos de forma mensual, por parte de los espacios de coordinación.

## **I.5 Principales dimensiones de análisis**

A continuación se presentan de forma esquemática las dos principales dimensiones que guiaron la presente investigación, sobre las que se profundizará en el marco teórico. En los Anexos se amplía acerca de cómo se operacionalizó cada una de estas dimensiones en la pauta de entrevistas a informantes calificados y actores territoriales.

- La coordinación intersectorial: esta es una de las grandes dimensiones que estructuran la investigación y se basa en los aportes teóricos realizados por autores como Peters (1998), Repetto (2005) y Cunill Grau (2005). El abordaje de esta dimensión se dividió en dos niveles. Un primer nivel se vincula a los procesos de coordinación vertical, para lo cual se relevan las orientaciones institucionales existentes acerca de la articulación y trabajo en redes a nivel territorial. El segundo nivel refiere a la coordinación horizontal y ahonda en los procesos que se dan a la interna de las redes intersectoriales estudiadas. Allí se analiza el origen de cada una de estas redes, los actores participantes, las estructuras y mecanismos de coordinación establecidos, los recursos de poder, así como las etapas del ciclo de la política en que dichas redes intervienen. Finalmente, se busca caracterizar los grados de coordinación efectivamente alcanzados y qué niveles de integralidad en el abordaje de las situaciones se logran. Por último, cabe aclarar que, además de la coordinación intersectorial, existen otros tipos diferentes de coordinación, las cuales no serán abordadas en este estudio.
- Las trayectorias educativas: esta segunda dimensión abarca las orientaciones institucionales existentes en relación a la inclusión educativa y cuál es el concepto de trayectorias que poseen los actores, partiendo de los aportes realizados por Terigi (2007), sobre trayectorias teóricas y reales. En particular se focaliza en el componente de las mediaciones institucionales, las cuales refieren a los dispositivos, los protocolos de trabajo y las coordinaciones intersectoriales que se producen para garantizar y proteger los itinerarios educativos de los sujetos (Toscano, Briscioli y Morrone, 2015). Se analiza también la presencia de sistemas de información respecto a las trayectorias y qué uso dan los actores a estos datos.

## II. ANTECEDENTES TEÓRICOS

### II.1 Aportes teóricos en torno a la coordinación intersectorial

En las sociedades contemporáneas, signadas por fuertes transformaciones, la construcción de políticas públicas que atiendan las diferentes problemáticas representa un campo de grandes desafíos. La búsqueda de respuestas integrales a los nuevos y viejos problemas sociales, condujo a una proliferación de múltiples y diversas organizaciones destinadas a ocuparse de aspectos fragmentados de la realidad social.

Esta multiplicación de nuevas organizaciones involucradas en las distintas fases del ciclo de las políticas públicas, en particular las sociales, vino a sumarse a la arquitectura clásica de la protección social caracterizada por la compartimentación de la institucionalidad estatal, dividida en grandes ministerios sectoriales con especificidad exclusiva en ciertos temas como educación, salud o seguridad social (Repetto, 2005). Basados en una lógica autorreferida, estos grandes ministerios enfrentan dificultades para trabajar con una lógica de coordinación de políticas.

De acuerdo a Cunill Grau (2005), es a partir de los años 80 que, en el marco del surgimiento de nuevas demandas sociales y de la reconceptualización sobre la multidimensionalidad de la pobreza y la exclusión, se comienza a valorar la importancia de la integralidad en el diseño y la implementación de políticas, y con ello cobran relevancia las acciones de coordinación para articular las diferentes políticas. La coordinación aparece pues *“(...) como un instrumento estratégico que contribuye al logro de los objetivos de la política social”* (Licha y Molina, 2006:3).

En este estudio se entenderá el concepto de coordinación como el *“...proceso mediante el cual se va generando sinergia entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de gestión pública, al mismo tiempo que en dicho proceso se va construyendo un sistema de reglas de juego formales e informales a través de los cuales los actores participantes encuentran fuertes incentivos a cooperar, más allá de sus intereses e ideologías particulares, habitualmente en conflicto entre sí”* (Repetto, 2005:2).

Repetto considera a la coordinación intersectorial como una función estatal que no debe ser confundida con la presencia de estructuras formalizadas para dar cuenta de la

misma. La coordinación puede ser ejercida de diferentes formas que cuenten o no con marcos normativos específicos, o conectando diferentes niveles de gobierno, sociedad civil hasta organismos internacionales. Para que la coordinación funcione es indispensable entonces que los distintos sectores no se vean como partes aisladas sino ligadas a otros por algún nivel de interdependencia en torno a una materia o problemática en común (Repetto, 2010).

Relacionado al concepto de coordinación, se plantea la noción de intersectorialidad. Esta puede definirse como la articulación de saberes y experiencias en el planeamiento, la realización y la evaluación de acciones, con el objetivo de alcanzar resultados integrados en situaciones complejas, buscando un efecto sinérgico en el desarrollo social (Junqueira, Inojosa y Komatsu, 1998).

Cabe aclarar que el término "sectorial" posee distintos significados por lo que la noción de intersectorialidad también posee sentidos diferentes (Cunill Grau, 2014). Uno de ellos se limita únicamente a las diferentes especialidades en las que se encuentra dividido el aparato gubernamental, a través de la organización funcional por sectores, tales como educación, salud, vivienda, etc. El otro significado se relaciona a lógicas de acción colectiva, entre el sector público, el sector mercantil, el sector privado no mercantil o las comunidades. En el presente trabajo se toma un sentido amplio de intersectorialidad que incluye ambas acepciones.

Retomando la importancia que revisten los procesos de coordinación intersectorial, la bibliografía plantea la existencia de diferentes beneficios para la implementación de las políticas públicas. Autores como Peters (1998) consideran que la coordinación permite evitar o minimizar la duplicación y superposición de políticas, reducir sus inconsistencias, asegurar las prioridades y apuntar a su cohesión y coherencia, así como promover una perspectiva holística, que supere la mirada sectorial y estrecha de las políticas. Por su parte, Martínez Nogueira (2010) señala que la división del trabajo y la diferenciación de la sociedad aumentan la necesidad de coordinación entre grupos de actores, instituciones y sectores de la Sociedad Civil y el Estado.

Por otra parte, Garnier (2000) afirma que la coordinación permite integrar las distintas decisiones y acciones de gobierno en una visión de conjunto, con una perspectiva de largo plazo con un sentido estratégico, para avanzar en determinada dirección. De este modo, coordinar no solo significa compatibilizar, sino compatibilizar con un determinado sentido.

En forma más específica, Licha y Molina (2006) plantean que los procesos de coordinación permiten el surgimiento de diferentes tipos de sinergias: sinergia cognitiva, relacionadas al intercambio de información y conocimiento entre las partes; sinergia de procesos y actividades que permiten el desarrollo de acciones conjuntas; sinergia de recursos, referidas al logro de complementariedad entre los participantes a nivel presupuestal y de competencias en juego; sinergia de autoridad, en tanto la coordinación exige decisión y fuerza política para crear convergencias y articulaciones; finalmente, señalan la existencia de sinergia de tipo cultural a partir de la cual se genera un acercamiento a las diversas culturas de los actores involucrados, promoviendo un intercambio de saberes.

La coordinación de las políticas públicas puede presentar dos grandes niveles: un primer nivel refiere a la coordinación horizontal, la cual se produce entre diferentes ministerios o unidades de igual nivel jerárquico; un segundo nivel es el de la coordinación vertical, la cual corresponde a los procesos que se dan al interior de una misma institución, entre sus diferentes componentes, o entre instituciones pertenecientes a distintos niveles territoriales. A partir de esta distinción inicial se puede observar, teóricamente, cómo la coordinación vertical opera fundamentalmente en instancias referidas al diseño y la implementación de las políticas. Por el contrario, en la coordinación horizontal se desarrolla el marco a partir del cual se institucionaliza el diálogo y la negociación, que posteriormente se convertirán en insumos para la toma de decisiones (Licha y Molina, 2006).

Un segundo aspecto de gran relevancia para comprender los procesos de coordinación se vincula a la existencia de recursos de poder. Autores como Repetto (2005) y Subirats y Dente (2014) señalan que los recursos de poder son los que determinan que se materialicen ciertos intereses a la hora de definir programas, proyectos

o acciones concretas. Ambos autores coinciden en proponer una clasificación de los recursos de poder que distingue entre cuatro tipos fundamentales: los políticos, los económicos, los administrativos y los ideológicos.

En lo que respecta a los recursos políticos, son lo que corresponden a la capacidad de liderazgo, de movilización y acción colectiva, la habilidad para negociar, argumentar y lograr el apoyo de otros grupos de interés o de decisores políticos.

Por otra parte, los recursos económicos son aquellos vinculados a aspectos presupuestales: dinero para la financiación de acciones e incidir en las prioridades que se apoyan o no.

En cuanto a los recursos administrativos o legales, se relacionan a las posiciones o potestades que las normas jurídicas establecen. Dichas normas definen que cierta tarea sea competencia de un organismo u otro, o los procedimientos formales requeridos para alcanzar una decisión legalmente válida.

Finalmente, los recursos ideológicos o cognitivos se vinculan a la disponibilidad de información o modelos interpretativos relevantes. Son las ideas, valores, prestigio moral o concepciones del mundo.

En relación a los recursos de poder presentes en los procesos de coordinación, un aspecto a considerar se vincula a la necesidad de generar sistemas de incentivos que consoliden la institucionalidad y que motiven a los participantes a emprender acciones de coordinación de esfuerzos (Garnier, 2000). La coordinación no es un fenómeno que surja en forma "natural", sino que supone la inversión de recursos (financieros, humanos, pero sobre todo políticos) para que los actores involucrados vean la necesidad de participar. Por este motivo, es que resulta relevante considerar qué factores e incentivos son los que promueven la participación de los actores en los procesos de coordinación.

Otro de los aspectos centrales en el estudio de los procesos de coordinación está constituido por los actores involucrados. Siguiendo la definición de Subirats y Dente (2014), se entiende por actores a los individuos o las organizaciones que llevan a cabo acciones capaces de influir sobre los resultados del proceso de toma de decisiones, y que lo hacen en tanto persiguen objetivos relativos a un problema y su posible solución.

Los actores tienen asimetrías de poder entre sí, se movilizan por sus propios intereses y de acuerdo a las expectativas que las políticas tienden a generar en su grupo.

Existen a su vez actores claves, que son los más representativos e influyentes en el proceso de toma de decisiones. La coordinación apunta a vincular diversos entes y actores entre sí, con el fin de generar acciones articuladas en espacios intersectoriales e intergubernamentales. Estas articulaciones son promovidas a partir de redes y otros mecanismos, teniendo como objetivo generar resultados que no pueden alcanzarse mediante el trabajo aislado de los diferentes actores.

En relación a las formas en que efectivamente se produce la integración de los distintos actores en el espacio de coordinación, ésta puede ser de carácter intrasectorial, intersectorial o transversal. La primera es la que atraviesa diferentes niveles territoriales pero que involucra sólo un área de política pública. La segunda implica a diferentes sectores de política pública, como podría ser educación, salud, entre otros, en un mismo nivel territorial. La tercera atraviesa varias arenas de política y diferentes niveles territoriales. Como ya se mencionó, en el presente estudio se centra el análisis en los procesos de coordinación intersectorial.

Las estructuras y mecanismos de coordinación constituyen otra dimensión de análisis, bajo el entendido de que se requiere un mínimo de estructura para lograr una coordinación efectiva. Se precisan objetivos, funciones concretas y definidas, así como vínculos entre sus miembros, habilidades logísticas y expertise para implementar los acuerdos establecidos entre las agencias involucradas con respecto a cursos específicos de acción (Licha y Molina, 2006).

La coordinación es un proceso de diferentes alcances (macro, meso y micro), pudiendo ser de alcance regional, nacional o local. De este modo, responde a diversos niveles de gestión política y técnica, según las escalas y ámbitos de intervención requeridos. Más allá de su alcance y nivel, la coordinación constituye un proceso que recurre a múltiples mecanismos, instrumentos, normas y procedimientos de gestión que dependen del grado de desarrollo institucional preexistente (Licha y Molina, 2006).

En relación a los niveles de la coordinación, Peters (1998) coloca el interrogante acerca del nivel en que es más necesario hacer énfasis en la coordinación. Algunos autores priorizan el carácter político de la coordinación y sostienen que los esfuerzos deben concentrarse en los niveles superiores o de decisión, donde se define la

formulación y el diseño de las políticas. Otras corrientes plantean en cambio que debe promoverse la coordinación en los niveles de implementación, destacando el carácter técnico y/o administrativo de la coordinación. Peters sostiene que este es un falso dilema, en tanto para ser realmente efectivos los gobiernos requieren de ambos tipos de coordinación, logrando un equilibrio entre lo político y lo técnico.

A su vez, es posible afirmar que no se puede medir la coordinación de manera dicotómica. Peters (1998) propone cuatro posibles niveles o grados de coordinación: un primer grado refiere a la coordinación negativa en la cual las organizaciones evitan a las demás y no tienen interacción entre ellas.

Un segundo grado descrito por el autor es la coordinación positiva en la cual no solo se genera un reconocimiento de los otros programas que se llevan a cabo, sino que se trabaja en conjunto para mejorar los servicios ofrecidos, a pesar de lo cual cada organización posee sus propias metas particulares. En este nivel el reconocimiento entre los diferentes actores aparece como aspecto central.

Un tercer grado de coordinación refiere a la integración de políticas, donde no solo se coordina la provisión de los servicios brindados por las distintas organizaciones públicas sino también sus metas. Implica pues un trabajo en común, por lo que en este nivel deviene necesaria la imposición de la autoridad desde el gobierno central.

El cuarto grado alude al desarrollo de estrategias de gobierno donde se generen, además de acuerdos sustanciales en torno a los objetivos de las organizaciones, una visión estratégica sobre el futuro de las políticas a llevar a cabo.

Un elemento que también resulta central en los procesos de coordinación es la existencia de sistemas de información, comunicación, monitoreo y evaluación. Estos tienen como fin el poder informar, sensibilizar, asegurar equidad en el acceso a la información y favorecer el diálogo entre los actores claves para mejorar la pertinencia de las políticas (Licha y Molina, 2006; Repetto, 2012).

De acuerdo a los actores participantes es posible delimitar dos grandes tipos de integración en los procesos de coordinación: exclusivamente por organizaciones estatales, o combinando organizaciones estatales con actores de la sociedad civil. Retomando los planteos de Repetto (2012), el avance en los procesos de coordinación prointegralidad

intersectorial plantea la necesidad de que exista coordinación no solo entre los sectores gubernamentales implicados, sino también con la sociedad civil.

Un fenómeno de relevancia para superar los problemas de segmentación y fractura en la implementación de políticas públicas es precisamente la activación de la Sociedad Civil. La amplia literatura existente en torno al tema reconoce que la participación de actores ajenos al Estado en las políticas públicas, tanto de los ciudadanos como del sector privado, se ha ido incrementando desde hace algunas décadas (Bresser y Cunill, 1998; Rossel, 2010, entre otros).

Existe un rol históricamente desempeñado por las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) vinculado a la lucha y reivindicación de nuevos derechos. Pero más allá de este rol político, la Sociedad Civil ha asumido niveles de responsabilidad en la implementación de diferentes políticas públicas en conjunto con el Estado. En este contexto es donde la participación ciudadana toma especial relevancia y se constituye en un elemento fundamental en la agenda de las políticas públicas, volviéndose necesaria la coordinación entre los actores de estatales y de de la Sociedad Civil.

A efectos de analizar las etapas o instancias en las que los actores pueden influir en las políticas públicas, resulta relevante introducir el marco de análisis clásico que aborda el ciclo de las políticas a partir de diferentes fases: la definición del problema público y la puesta en agenda, la formulación de las soluciones, la toma de decisión (o legitimación), la implementación y finalmente la evaluación. La política pública se concibe pues como un conjunto de fases integradas en un ciclo interactivo, aunque se entiende que dicho ciclo puede iniciarse en cualquiera de las fases, obviar una o invertir las etapas (Roth, 2015). De este modo, es posible distinguir las diferentes fases en las que los actores pueden intervenir en la definición de las políticas públicas, aspecto que será retomado a lo largo de la investigación.

Finalmente, más allá de los beneficios que trae aparejada la coordinación, existen también resistencias hacia la misma. Se debe considerar que cuando las políticas están muy enraizadas, la coordinación entre los sectores de políticas puede ser especialmente compleja. En estos casos la coordinación puede ser interpretada como una amenaza al status quo, lo cual se traduce en una serie de desconfianzas y falta de voluntad para

coordinar. Por otra parte, los escasos incentivos percibidos por los actores pueden ser otro obstáculo para avanzar hacia mayores niveles de coordinación (Repetto, 2005).

Cunill Grau (2014a) identifica la presencia de al menos dos grandes tipos de resistencias a la acción intersectorial. Un primer tipo son las resistencias institucionales que aluden a reglas de juego generales que fijan restricciones a las acciones intersectoriales, tales como el centralismo o la lógica sectorial del presupuesto. La autora incluye aquí a las resistencias culturales que afectan especialmente la gestión de la información y la reticencia de los organismos a intercambiar sus datos. Un segundo tipo de resistencias son de carácter político y se relacionan a los desbalances de poder entre los distintos sectores y de las relaciones de afinidad política-partidaria.

Es en este punto que se vuelve fundamental no perder de vista que los representantes de las organizaciones públicas no necesariamente van a priorizar el interés general o colectivo. La coordinación no es una función natural de la acción individual o colectiva, sino que se trata de un constructo organizacional que debe ser sostenido a través de instrumentos concretos. Para eso es necesario, entre otros aspectos, contar con un apropiado entorno político institucional y con una solidez técnica que permita traducir la “intención de coordinación” en “coordinación efectiva que genere resultados” (Repetto, 2012).

## **II.2 La matriz de protección en Uruguay**

Las sociedades contemporáneas han encontrado diversas maneras de proveer bienestar a sus integrantes. Lo que se entiende por “lo social”, y quién se ha hecho cargo de ello, se relaciona con la matrices de bienestar que los estados han construido a lo largo del tiempo (Esping Andersen, 1993). En su clásica obra, este autor postuló la existencia de diferentes modelos de estado de bienestar, los cuales se pueden clasificar atendiendo a dos dimensiones: la primera dimensión alude al nivel de desmercantilización, lo cual se vincula al grado en que los servicios sociales se proveen al margen de los mercados; la segunda dimensión es la estratificación social, es decir, en qué medida los sistemas de bienestar ayudan a reducir las desigualdades sociales.

El Estado uruguayo, en comparación con el resto de los países de América Latina, avanzó tempranamente en el proceso de construcción de una matriz de bienestar, la cual se consolidó en las primeras décadas del siglo XX. Autores como Caetano encuentran las raíces de esta matriz ya a fines del siglo XIX, en la conformación del Estado uruguayo, con una primacía de los partidos políticos como actores centrales (Caetano, 2001).

Se configuró entonces una matriz de protección que se ha calificado como del tipo “universal estratificado”, en la cual los tipos de protección social estaban fuertemente diferenciados entre los diferentes sectores sociales en función de la posición ocupada en el mercado formal de empleo (Filgueira, 1998). Esta matriz se caracterizó por su alta propensión al gasto público social, por la amplia cobertura alcanzada en cuanto a las prestaciones en seguridad social, por el carácter universal de la educación básica y de la cobertura de salud, así como por una distribución sectorial de los beneficios vinculados a la seguridad social.

A partir de los años 60' este modelo de protección comenzó a experimentar serias dificultades, que llevaron a un proceso de reforma que se inició en el período dictatorial y que continuó hasta la década de los 90'.<sup>1</sup> La pauta de reforma aplicada en América Latina no fue uniforme, presentando variaciones entre los distintos países y sectores. En este sentido, a diferencia de lo ocurrido en otros gobiernos autoritarios de la región, la dictadura uruguaya no desarticuló el arraigado sistema de bienestar, aunque sí se produjo un deterioro de las prestaciones sociales (seguridad social, salud, educación), afectando la calidad de los servicios proporcionados (Midaglia, 2007).

Se promovió una reducción del gasto público y la reorientación del sistema de protección que pasó de un modelo universal hacia otro de naturaleza “residual”. La “protección” pasó a estar asociada a la idea de “asegurar mínimos”, por lo tanto aludía a una concepción residualista de la política pública, la cual es anexa o residual en tanto viene a saldar lo que el mercado no absorbe.

Los cambios en la matriz de protección se manifestaron también en la incorporación de nuevos actores, la creación de nuevas instituciones públicas e instrumentos, con nuevas modalidades de gestión, así como con innovaciones

---

<sup>1</sup> El nuevo modelo de protección que se instaló es denominado por algunos autores como Estado Liberal Social, y se vincula al proceso de liberalización diseñado en el Consenso de Washington. Dicho proceso se define como liberal en atención a las siguientes áreas: relaciones con el exterior, mercado de trabajo, sistema financiero y mercados de bienes y servicios (Barba, 2004).

programáticas con énfasis en la focalización. Uno de los aspectos en los que surgieron innovaciones fue en el creciente rol que las Organizaciones de la Sociedad Civil comenzaron a desempeñar en la implementación de políticas públicas. Numerosos autores se han dedicado a analizar cómo se da esta participación, las características y formas que asume en el contexto internacional y nacional, coexistiendo visiones críticas con otras de carácter favorable. Los cuestionamientos apuntan a vincular el auge de las organizaciones sociales con los procesos de reducción del Estado, así como la menor regulación y control que la administración pública pasa a tener sobre sus prestaciones. Por otra parte, entre los argumentos favorables se señala que la participación de la sociedad civil contribuye a profundizar la democracia, en tanto ayuda a reducir los déficits de representación y rendición de cuentas. Asimismo, se plantea que esta participación contribuye a mejorar la calidad, eficiencia y eficacia de las políticas (Bresser y Cunill, 1998; Midaglia, 2000; Pereira et al, 2010; Rossel, 2013).

El sistema de protección que se consolidó en Uruguay hacia los años 90' presentaba una serie de dificultades vinculadas a la fragmentación de las diversas políticas y programas, con grandes dificultades en materia de coordinación. Esto generó situaciones de solapamiento o superposición de algunos programas, o de ausencias y vacíos en materia de prestación de servicios (Midaglia, 2007).

En el año 2005 asumió por primera vez en la historia del país un gobierno nacional de izquierda. La crisis económica de 2002 marcó la agenda política de este primer gobierno de izquierda, que se planteó en primer lugar atender la situación de emergencia social, para luego generar una transformación de la matriz de protección social en su conjunto.

Frente al diagnóstico de fragmentación institucional existente, una de las primeras respuestas implementadas por el nuevo gobierno fue la creación mediante la Ley 17.866, del Ministerio de Desarrollo Social.<sup>2</sup> El nuevo Ministerio asumió la tarea de coordinación

---

<sup>2</sup> De acuerdo a la Ley N° 17.866, artículo 9 al MIDES le compete: “(...) *formular, ejecutar, supervisar, coordinar, programar, dar seguimiento y evaluar las políticas, estrategias y planes en las áreas de juventud, mujer y familia, adultos mayores, discapacitados y desarrollo social en general. (...) Coordinar*

de las políticas sociales en todo el país, quedando bajo su órbita distintas agencias ya existentes, como el Instituto Nacional de la Juventud, el Instituto Nacional de las Mujeres y el Programa Infancia y Familia. Como se mencionó, en un primer momento la prioridad fue dar respuesta a la situación de emergencia social a través del “Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social” (PANES) implementado entre los años 2005 y 2007. cuya población objetivo estuvo constituida por los hogares en situación de pobreza extrema y aquellos vulnerables a ella.

En el año 2008 se inició el “*Plan de Equidad*” dirigido al conjunto de la sociedad uruguaya, teniendo como meta la transformación de la matriz de protección social. El mismo apuntó a construir rutas de integración social y se asoció a la realización de reformas de carácter estructural (Sistema Impositivo, Sistema Integrado de Salud, Reforma del Estado) y la creación de una Red de Asistencia e Integración Social.

Profundizando en la descripción de la nueva arquitectura institucional en materia de coordinación de las políticas sociales, cabe destacar la creación del Gabinete Social<sup>3</sup>, un ámbito macro integrado por los distintos Ministerios con injerencia en esta área. En un segundo escalón surgió el Consejo Nacional de Políticas Sociales<sup>4</sup> como ámbito de coordinación interinstitucional nacional y de programación de las políticas sociales intersectoriales. En un tercer escalón se crearon las Mesas Interinstitucionales de Políticas

---

*las acciones, planes y programas intersectoriales, implementados por el Poder Ejecutivo para garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales (...) Coordinar con los Gobiernos Departamentales, la ejecución de sus cometidos (...) Establecer ámbitos de coordinación y asesoramiento con la sociedad civil involucrada en los objetivos del Ministerio."*

<sup>3</sup> El Gabinete Social fue creado por el Decreto N° 236/005. Está integrado por el MIDES (que lo preside)- y los Ministerios de Economía y Finanzas (MEF), Educación y Cultura (MEC), Trabajo y Seguridad Social (MTSS), Salud Pública (MSP), Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), Turismo (MT), Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y el Congreso de Intendentes. Entre sus cometidos se halla analizar, definir y acordar las prioridades y asignaciones presupuestales del Gasto Público Social.

<sup>4</sup> El Consejo fue creado por el Decreto N° 236 del año 2005 con el fin de instrumentar y ejecutar los acuerdos y resoluciones alcanzados a nivel de Gabinete Social. Se encuentra constituido por representantes del MIDES, MEF, MEC, MTSS, MSP, MT, MVOTMA, OPP y Congreso de Intendentes como invitado permanente. Además son invitadas la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), el Banco de Previsión Social (BPS), el Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU), y el Instituto Nacional de Estadística (INE).

Sociales<sup>5</sup> que funcionan en cada uno de los 19 departamentos y asumen la tarea de llevar al territorio los lineamientos definidos en los ámbitos macro.

En lo que respecta al nivel micro, cabe mencionar el funcionamiento de las Mesas de Coordinación Zonal (MCZ), las cuales constituyen espacios de planificación y realización de acciones comunitarias. Las Mesas forman parte de una estrategia de trabajo territorial impulsada por el MIDES a través de los Servicios de Orientación Consulta y Articulación Territorial (SOCAT), los cuales son implementados en convenio con Organizaciones de la Sociedad Civil.

Resulta pertinente profundizar en la descripción de este dispositivo en tanto posee un rol relevante a nivel de coordinación intersectorial local. Los SOCATs fueron originalmente creados en el marco del Programa Infancia y Familia, devenido posteriormente en la Dirección Nacional de Infancia y luego inscripto en la órbita de la Dirección Nacional de Gestión Territorial del MIDES. Según los Términos de Referencia actuales, el objetivo general del SOCAT consiste en "*(...) fortalecer la red de protección social a nivel territorial para las personas en situación de vulneración de derechos, que contribuya a mejorar su condición de vida*" (MIDES, 2016: 6).

El dispositivo apunta al logro de una serie de objetivos específicos entre los que se encuentra:

*Brindar un servicio de orientación, información y atención (...), procurando el ejercicio pleno de los derechos a través de la articulación de los diferentes recursos existentes en la comunidad; promover y fortalecer redes de protección a nivel del territorio, involucrando instituciones de la sociedad civil, organismos públicos y privados y referentes comunitarios (...)*

---

<sup>5</sup> Si bien las MIPS iniciaron su funcionamiento a partir del año 2006, cuentan con un marco legal que respalda su accionar a partir del Decreto N° 336 del año 2011. Están integradas por los ministerios y organismos públicos que integran el CNPS, además de otras entidades públicas con presencia en el territorio, siendo presididas por el MIDES. Entre los cometidos de las MIPS se encuentra: definir anualmente la Agenda Social Departamental, coordinar y articular el conjunto de políticas sociales nacionales a nivel departamental.

*Contribuir a la consolidación del sistema de coordinación y planificación territorial incorporando temáticas de la agenda territorial (MIDES, 2016:6)*

Dentro de las actividades a realizar por los SOCATs se incluye la de promover la conformación de "Nodos de Articulación", en función del diagnóstico territorial elaborado y de los lineamientos técnicos aportados por la Oficina Territorial del MIDES. Dichos Nodos son considerados como dispositivos intersectoriales que agrupan a diferentes actores institucionales para trabajar en torno a casos y problemáticas específicas a nivel comunitario, teniendo como fin realizar acciones focalizadas de atención, derivación y seguimiento (MIDES, 2016).

Los Nodos abordan temáticas específicas tales como salud, cuidados, violencia o educación y poseen una integración que incluye no solo a organismos públicos, sino también a organizaciones sociales, constituyendo pues un espacio de gran interés para la presente investigación.

En relación al aporte específico de los SOCATs, las investigaciones han resaltado el valor de dicho dispositivo en la promoción de la articulación a nivel territorial (CIESU, 2010; Rebellato, 2011; Galaso, Gonheix y Rodríguez, 2015). En este sentido, *"(...) se destaca la importante interacción que se verifica en las redes entre SOCAT y las organizaciones públicas de cuidados, salud y educación, lo que refuerza el rol del SOCAT para favorecer el acceso de la población a derechos y servicios"* (Galaso, Gonheix y Rodríguez, 2015: 81).

En términos de evaluación acerca del funcionamiento de la nueva institucionalidad para la coordinación de las políticas sociales, la bibliografía al respecto reconoce algunos avances, aunque se identifican también dificultades. Midaglia y Castillo (2014) han indagado los diferentes espacios de coordinación impulsados desde el MIDES, en particular las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales. Plantean que los espacios analizados muestran carencias de recursos humanos y financieros. Asimismo, parece existir una atomización de ámbitos que comparten poca información, superponen sus actividades, funciones y poblaciones. Los autores consideran que la independencia o autonomía de estos espacios es relativamente alta pero se combina con

un escaso margen para movilizar recursos, agendas de acción poco específicas e incapacidad en muchos casos para atraer a los actores relevantes en ciertos temas. En particular, se señalan dificultades para lograr una participación sostenida de los entes reguladores de la educación y la justicia.

De este modo, Midaglia y Castillo (2014) plantean que, en su mayoría, las Mesas Interinstitucionales Departamentales impulsadas desde el MIDES no lograron constituirse en un recinto clave en el entramado institucional de las políticas sociales, existiendo una escasa visibilidad y reconocimiento de dichos espacios a nivel departamental e institucional. La coordinación que tiene lugar en estos ámbitos dista de ser una coordinación dirigida a la supervisión de programas o políticas que se tramitan en su órbita, sino que se configura como coordinación colaborativa o de intercambio de experiencias, pero no de articulación de actividades conjuntas.

Por otra parte, desde una perspectiva más amplia que refiere al nuevo sistema de protección social en su conjunto, se señalan también algunas dificultades. Según Antía et al. (2013), Uruguay asiste hoy a una dualización del sistema de protección social, entre un polo público asistencial y otro polo contributivo asociado a la provisión privada de bienes y servicios con y sin fines de lucro: mientras que los trabajadores formales y las personas con posibilidades de cubrir sus riesgos sociales en el mercado acceden a bienes y servicios privados, los trabajadores informales y las personas de menores recursos, si bien están incluidas en la protección estatal, mayoritariamente recurren a la asistencia pública. La falta de una conexión entre estos dos canales de protección social genera una dinámica de fragmentación en esta nueva matriz de bienestar, por lo cual la integración de estas modalidades de protección constituye uno de los principales desafíos que enfrenta el esquema de bienestar nacional en la actualidad.

Una vez caracterizados los principales rasgos de la matriz de protección social de Uruguay, en el siguiente apartado se describirá la situación de la educación media en el país. En particular, se relevarán los principales antecedentes en relación a la conceptualización sobre inclusión educativa, las trayectorias educativas (teóricas y reales)

de los adolescentes, así como las potencialidades y limitaciones de la coordinación intersectorial en esta arena de política.

### **II.3 Breve estado de situación de la educación media en Uruguay**

La legislación uruguaya consagró el derecho a la enseñanza media básica a partir de la Constitución de 1968. Años más tarde, con la aprobación de la Ley de Educación 18.437 en el año 2008, se amplió la obligatoriedad de asistencia hasta la enseñanza media superior. No obstante, a pesar de esto, la universalización de la educación media aún resulta una realidad que dista de cumplirse.

Un breve repaso a la historia del desarrollo de la educación secundaria en el país muestra que la misma fue creada a finales del siglo XIX con un claro objetivo: la preparación de las clases altas para el ingreso a la Universidad. De este modo tenía asociado un fuerte mandato de selectividad (Acosta, 2011; Filardo y Mancebo, 2013).

Al rastrear la génesis de la educación secundaria en el país, se encuentra que la misma surgió bajo la órbita de la Universidad de la República, no siendo hasta el año 1935 que se crea el Consejo Nacional de Educación Secundaria como órgano independiente de la Universidad. En sus inicios la enseñanza media contaba pues con un número muy restringido de alumnos, centralizados en la capital del país. Lentamente y asociado a los procesos de desarrollo económico y social que atravesó el país a lo largo del siglo XX, se fue logrando una mayor democratización del sistema educativo, con en el acceso creciente de nuevos sectores de la población. La primer ola de este crecimiento significativo de la matrícula se produjo recién a partir de los años 40', con el acceso de las capas medias de la sociedad a la educación media. No obstante no fue hasta fines de la década de los 80' y principios de los 90' que se produce una segunda ola de masificación del sistema, que implicó la llegada a este nivel de las capas de menores ingresos de la sociedad (Cardozo, 2008).

Los cambios reseñados pusieron en cuestión el modelo original de carácter selectivo y elitista de la educación media, al procesarse un aumento masivo en su matrícula que no fue acompañado durante muchos años por un aumento proporcional del monto del PBI invertido en la misma (De Armas y Retamoso, 2010). Paralelamente, el acceso de crecientes contingentes de jóvenes con altos grados de vulnerabilidad social, sumados a los

cambios en las culturas juveniles generaron nuevas demandas que el formato escolar tradicional no estaba en condiciones de afrontar. Asimismo, persiste aun la tensión entre visiones elitistas e inclusivas a la interna del sistema educativo (Filardo y Mancebo, 2013).

Resulta pertinente plantear el marco institucional que rige al sistema educativo uruguayo y que le otorga ciertas particularidades. La Ley de Educación N° 18437 establece el carácter autónomo que la Administración Nacional de Educación Pública y sus Consejos poseen en relación al Poder Ejecutivo.<sup>6</sup> Por otra parte, existe un Ministerio de Educación y Cultura que posee un rol de coordinación del sistema educativo, pero no de implementación de políticas educativas, por lo que la ANEP posee un amplio margen de autonomía y definición en este campo. Este carácter autónomo es señalado por algunos autores como una virtud del sistema educativo uruguayo, mientras otros lo consideran un obstáculo para su desarrollo, en tanto complejiza el logro de acuerdos interinstitucionales respecto a las políticas educativas (Filardo y Mancebo, 2013).

A continuación se presentan algunos datos estadísticos referentes a la educación media, los cuales ilustran los logros y desafíos que el país tiene pendientes. Un primer aspecto a señalar corresponde a las mejoras en la asistencia, destacándose que desde mediados de los años 90', el país logró mejorar la cobertura y el acceso de los adolescentes a este nivel. En este sentido, la tasa neta de asistencia a la enseñanza media para adolescentes de entre 12 y 17 años se ubicó en el año 2016 en un 81,1%, superando así la tasa neta al año 1991 cuando se encontraba en un 68,6% (Observatorio de la Educación, ANEP, 2018)

Más allá de estos avances, distintos estudios dan cuenta de la difícil situación que atraviesa la enseñanza media en relación a las tasas de egreso de este nivel: entre los jóvenes de 21 y 22 años, solo el 38,5 % culminó la enseñanza media superior (MEC, 2018). Si bien se han producido mejoras importantes en el acceso al nivel medio, en lo que refiere al egreso, la mejora ha sido muy leve.

---

<sup>6</sup> La ANEP constituye un ente autónomo, que tiene la potestad de formular e implementar las políticas educativas en el nivel inicial (4 y 5 años), primaria (6 a 11 años), media (12 a 18 años) y la formación docente. Es dirigida por el Consejo Directivo Central (CODICEN). Por otra parte, la ANEP se compone también de órganos desconcentrados: el Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP), el Consejo de Educación Secundaria (CES), el Consejo de Educación Técnico-Profesional (CETP) y el Consejo de Formación en Educación (CFE). Si bien la Ley N° 18.437 definió la conformación de cuatro Consejos (un Consejo de Educación Inicial y Primaria, un Consejo de Educación media Básica, un Consejo de Educación media Superior y otro de Educación técnico-Profesional) a la fecha actual esta modificación no ha sido realizada.

Un aspecto relevante es la ocurrencia de ciertos momentos clave en las trayectorias educativas, asociados en especial a las transiciones entre diferentes ciclos educativos. De este modo, el pasaje entre educación primaria y educación media básica, así como el pasaje entre media básica y superior, son dos transiciones que requieren especial atención (De Armas y Retamoso, 2010; Filardo y Mancebo, 2013).

El rezago escolar aparece como otro de los desafíos que el sistema educativo enfrenta, en particular en la educación media. A los 13 años de edad el 26 % de los estudiantes cursa con rezago y un 3% de ellos abandona el sistema educativo. Esta situación se agudiza al llegar a los 17 años, donde los jóvenes quedan representados en tercios diferenciales según su trayectoria educativa: un 34% cursa el grado esperado, un 39% lo hace estando rezagado y un 27% no estudia (INEEd, 2017).

Los datos existentes muestran con crudeza que el sistema educativo "penaliza" las trayectorias educativas de los jóvenes que no logran progresar en los ritmos previstos, tanto en términos del desarrollo de aprendizajes como de aprobación de los grados escolares. Solo el 6% de los estudiantes que en las pruebas PISA del año 2009 tenían un año o más de rezago para su edad, lograron acreditar la educación media superior seis años más tarde (Cardozo, 2016).

Al analizar los motivos que señalan los jóvenes para la desvinculación del sistema educativo, la falta de interés y/o su ingreso al mercado de trabajo aparecen como los principales factores señalados (51,6% y 25,7%, respectivamente). En particular, entre los más jóvenes la principal razón para la desvinculación se relaciona a la falta de interés, mientras que el acceso al mercado de trabajo va ganando relevancia a medida que aumenta la edad de los jóvenes (MEC, 2018).

Por otra parte, diferentes estudios dan cuenta de la existencia de una alta correlación entre el nivel socioeconómico y el nivel educativo que alcanzan los jóvenes (De Armas y Retamoso, 2010; Filardo y Mancebo, 2013; MEC, 2018). Entre los jóvenes de 21 y 22 años pertenecientes al 1° quintil, solo un 9,5% culminó la enseñanza media superior, mientras que en el 5° quintil este porcentaje trepa al 78% (MEC, 2018). Se constata entonces que los jóvenes provenientes del quintil más bajo son los que menores logros educativos alcanzan, reforzándose de este modo la transmisión intergeneracional de la pobreza.

La bibliografía plantea otras dimensiones que también resultan relevantes para comprender el fenómeno de la culminación de ciclos educativos, relacionados al sexo y el lugar de residencia. Se observa la existencia de un mayor porcentaje de mujeres que culminan la educación media superior en relación a los varones: 46,9% de mujeres frente a un 30,8% de hombres. Al analizar los datos por distribución geográfica, se constata que si bien la culminación de primaria y enseñanza media básica es similar entre Montevideo e Interior, en relación a la culminación de la enseñanza media superior surgen mayores diferencias: mientras en la capital existe un 46% de jóvenes entre 21 y 22 años que culminaron este ciclo, en el Interior esta cifra se ubica en 33,6% (MEC, 2018).

## **II.4 Las trayectorias educativas**

En los últimos años el estudio sobre las trayectorias ha cobrado relevancia tanto a nivel nacional como internacional. Este concepto ha sido aplicado al análisis de temáticas tales como migraciones, movilidad social, educación y acceso al mundo del trabajo, entre otras. La idea de trayectoria viene a plantearse como un concepto teórico metodológico amplio que, más allá de la temática particular abordada, centra su atención en la interpretación de fenómenos sociales a lo largo del tiempo y permite focalizar en los diferentes elementos que participan en la delimitación de un recorrido o itinerario posible (Toscano, Briscioli y Morrone, 2015).

En la reflexión en torno a las trayectorias es fundamental el aporte realizado desde la sociología de la juventud y la denominada "perspectiva biográfica". Desde esta perspectiva "*...el punto de partida es el actor social como sujeto histórico y protagonista principal de la propia vida que articula de forma paradójica y compleja la elección racional, las emociones, las constricciones sociales y culturales y las estrategias de futuro*" (Casal y Quesada, 2006:28).

Dicho enfoque expresa la interacción entre las elecciones y decisiones individuales y las definiciones de las instituciones y contextos de referencia. Casal y Quesada sostienen que el sistema de transiciones es sociohistórico, geopolítico y construido en un contexto definido. En contraposición, el enfoque de itinerarios de libre elección responsabiliza al sujeto por los créditos o débitos de su trayectoria e invisibiliza la relación que la misma tiene con el estado, la clase social, el género, la etnia u otras variables.

Los estudios impulsados desde la perspectiva de las transiciones muestran las diferencias en las trayectorias juveniles, ubicando en uno de los extremos aquellas que son lineales, vinculadas a la posibilidad de acceso a ciertos bienes y con una definición en el plano vocacional. En el otro extremo, se ubican las trayectorias “no lineales o desalineadas” que se encuentran relacionadas generalmente a los sectores de menores ingresos, que generalmente no logran culminar los trayectos educativos previstos. De este modo, existe una marcada incidencia del capital económico y social heredado sobre la configuración de las trayectorias. No obstante, este debate sobre la desigualdad en la distribución y el acceso a los bienes sociales y culturales, suele ser invisibilizado, mientras se tiende a adjudicar a los sujetos la responsabilidad absoluta sobre su "desalinealidad" o fracasos en alcanzar las metas socialmente establecidas.

En el campo educativo la perspectiva del estudio de trayectorias resulta potente en tanto permite abordar las complejas interacciones entre condicionantes estructurales y contextuales, las mediaciones institucionales y las estrategias subjetivas puestas en juego por cada individuo (Toscano, Briscioli y Morrone, 2015). En la presente investigación se pondrá particularmente el foco en la dimensión de las trayectorias educativas que refiere a las mediaciones institucionales, los dispositivos y las coordinaciones intersectoriales que se producen para garantizar y proteger las trayectorias de los sujetos.

Resultan sumamente relevantes los aportes de Terigi (2007) en relación a las trayectorias educativas, diferenciando entre trayectorias "teóricas" y "reales". Las trayectorias "teóricas" son definidas desde el sistema educativo y expresan itinerarios en el sistema que siguen una progresión lineal prevista por una periodización estándar (sustentado en niveles, gradualidad y anualización).

La autora señala que según éstas trayectorias el avance del estudiante se produce a razón de un grado por año, estando preestablecidas las transiciones entre niveles escolares que conforman el tiempo teórico de duración de una cohorte escolar.

*Observando las trayectorias de los sujetos, podemos reconocer itinerarios frecuentes o más probables, coincidentes con las trayectorias teóricas que establecen las estipulaciones de niveles, grados, años, pero reconocemos también trayectorias no encauzadas, pues gran parte de los niños y jóvenes transitan su escolarización de modos heterogéneos, variables y contingentes. (Terigi 2007:4).*

Esta construcción de trayectorias teóricas se apoyó en la creación de un formato escolar fundado en la modernidad, caracterizado por la homogeneidad del régimen de trabajo y la regulación de espacios y de tiempos. Dicho formato implica la asistencia simultánea de docentes y alumnos a espacios idénticos y se encuentra regido por una serie de normas y dispositivos: curricula única, graduación de los cursos, separación de los alumnos por edades, organización del curriculum por disciplinas y promoción por ciclo aprobado completo (Tiramonti, 2011). Se considera que dichos elementos resultaron fundamentales para lograr constituir un aparato de distribución masiva de la educación, en tiempos en los que los Estados Nación y la idea de ciudadano estaban en plena construcción.

En lo que refiere a los recorridos educativos de los sujetos, en la actualidad colisionan los prototipos de trayectorias teóricas con las trayectorias reales, en tanto aquellas establecen una serie de expectativas que se encuentran desajustadas de los itinerarios que los sujetos transitan (Terigi, 2007).

Los diferentes datos muestran en forma nítida que el sistema educativo presenta grandes dificultades para albergar a los jóvenes que no se adaptan a la "trayectoria teórica" establecida. El estudio de Cardozo (2016) permite analizar en profundidad los procesos de desvinculación educativa, los cuales se encuentran marcadas por períodos de desescolarización y otros de retorno a las aulas. Este autor señala como en muchos casos la desvinculación académica no constituye una decisión aislada o tomada repentinamente en un punto específico de la trayectoria sino, más bien, una situación que se va procesando a lo largo del tiempo y que supone, de parte de los jóvenes, distintos intentos de adaptación o búsqueda de segundas alternativas. Resulta pertinente recuperar el papel relevante de las instituciones y dispositivos en la construcción de las trayectorias educativas.

En base a esta conceptualización sobre trayectorias educativas, Terigi problematiza y define el concepto de "riesgo educativo", entendiendo que el mismo no alude a toda la población escolar, sino a grupos identificados con precisión que se encontrarían en riesgo desde el punto de vista de la inclusión escolar: los alumnos que ingresan al nivel medio sin los conocimientos necesarios; los alumnos que presentan sobriedad; los alumnos que trabajan; los que han tenido una relación conflictiva con la escuela y con los pares (Terigi, 2009).

El concepto de "riesgo educativo" ha sido debatido por algunos autores como Martinis (2006), quien considera que esta noción contribuye a la construcción de un discurso que prefigura la idea del "niño como carente". Martinis plantea que este concepto forma parte de una cadena de equivalencias que relaciona el fracaso en la escuela con la situación de marginalidad y la delincuencia. De este modo, afirma que el concepto de "riesgo educativo" contribuye a reforzar el carácter determinista del discurso, lo que clausura la posibilidad de enseñar y de establecer un lazo social.

Más allá de reconocer el valor de esta crítica, en la presente investigación se considera que la situación de "riesgo educativo" no puede entenderse en términos individuales, como rasgos de los sujetos, sino vinculada con las condiciones de la escolarización, tal como plantea Terigi (2007). Es necesario pensar el concepto de "riesgo educativo" ubicado en la interacción entre los sujetos y las condiciones propuestas por el sistema educativo para su escolarización. Esto habilita preguntarse acerca de las condiciones pedagógicas bajo las cuales podría dejar de producirse dicho riesgo.

Continuando con la conceptualización acerca de las trayectorias educativas, es posible establecer diferentes alcances sobre este término, pudiendo considerarse en un sentido amplio o acotado. Desde la visión más acotada sobre las trayectorias educativas se las equipara únicamente con las trayectorias escolares. Suele pensarse que la trayectoria educativa y la trayectoria escolar de los niños, adolescentes y jóvenes coinciden, desconociendo diferentes espacios de aprendizaje, en muchos casos extraescolares, que enriquecen las posibilidades de inclusión en los espacios formales (Terigi, 2009).

En un sentido similar, Romano (2017) sostiene que la trayectoria educativa implica más que pensar en la trayectoria escolar: aquella contiene a ésta, pero la trasciende. De este modo se hace necesario reconocer en la formación de las nuevas generaciones otros espacios que generalmente se consideran poco relevantes, en tanto la educación de los jóvenes requiere de la acción convergente de diferentes espacios. El acceso a espacios que promueven la producción creativa, la práctica deportiva, la acción solidaria, son propuestas que enriquecen las experiencias de aprendizaje y, con ello, las posibilidades de inclusión escolar. Es por ello que en la presente investigación se consideran las trayectorias educativas en un sentido amplio, sin referir únicamente a las trayectorias escolares.

Finalmente, un aspecto que la bibliografía sobre trayectorias educativas destaca es la relevancia de la información educativa precisa que permita definir políticas. Para poder intervenir sobre las trayectorias educativas es necesario disponer de datos que permitan conocer las trayectorias reales y así detectar las situaciones de vulnerabilidad o desvinculación. En este sentido, en forma reciente se han dado en Uruguay algunos pasos hacia la construcción de sistemas de información que reúnan datos provenientes de los diferentes subsistemas de educación pública, tales como el sistema GURI de ANEP.<sup>7</sup>

## **II.5 Trayectorias educativas y coordinación: en busca de la integralidad**

A punto de partida, resulta pertinente recuperar los planteos realizados desde el campo de la psicología y la educación por autoras como Dabas y Najmanovich (1995), las cuales postulan la importancia del trabajo en redes para el logro de los objetivos perseguidos por la escuela. Desde fines de los años 90' el concepto de "redes sociales" ha tenido un gran arraigo a nivel educativo, impulsando el desarrollo de múltiples experiencias de carácter territorial.<sup>8</sup>

Esto plantea pues la relevancia de la coordinación intersectorial bajo el entendido que, tal como afirma Terigi (2009), la exclusión educativa no se explica solo por razones escolares ni se resuelve sólo con intervenciones realizadas desde los centros educativos. Hay situaciones que afectan las trayectorias educativas de los alumnos y alumnas que no tienen solución desde la escuela y requieren de intervenciones del Estado desde otras áreas de gobierno. La superación de los problemas desborda la intervención escolar requiriendo coordinar con otros sectores de políticas. Más allá de reconocer la importancia de la intersectorialidad, la autora señala que las situaciones de vulnerabilidad de derechos en educación no se resuelven con una intersectorialidad genérica, sino que requieren mecanismos institucionales precisos, pertinentes y oportunos de intervención (Terigi, 2014).

---

<sup>7</sup> [www.guri.ceip.edu.uy](http://www.guri.ceip.edu.uy)

<sup>8</sup> Las autoras distinguen entre redes internas y externas a los centros educativos, impulsando la articulación de las escuelas con su comunidad.

El concepto de intersectorialidad aparece también muy relacionado al de integralidad <sup>9</sup>, en tanto frente a problemáticas complejas y multidimensionales se torna necesario implementar políticas que conjuguen diferentes abordajes institucionales y profesionales. La integralidad responde a la aspiración de que las prestaciones y servicios estén centrados en el conjunto de necesidades de las personas, familias y comunidades. En una primera definición, la integralidad no supone cambios en los objetivos, componentes o delimitaciones del universo de titulares de los programas convencionales, pero sí procura darles una mayor coherencia e impacto, a través de la convergencia de las diversas intervenciones y privilegiando la perspectiva del receptor (Martínez Nogueira, 2007).

A esta primera definición de carácter más general acerca del concepto de integralidad, se agregan otras con visiones más ambiciosas que plantean que para lograr una verdadera integralidad no alcanza con una sumatoria o agregación de recursos y servicios. Autores como Acuña (2010) plantean que la integralidad debe ser concebida como un proceso que abarca el momento en que se constituye el problema objeto de la acción pública, la intervención desarrollada, su gestión y evaluación.

En esta línea, Cunill Grau (2014) sostiene que la intersectorialidad y la integralidad implican que diversos sectores gubernamentales no sólo entreguen a un mismo público específico los servicios que son propios de cada uno, sino que de manera articulada atiendan necesidades sociales o prevengan problemas que tienen complejas, diversas y relacionadas causas en sus orígenes, tales como la inclusión educativa. De este modo, se observa que las conceptualizaciones sobre integralidad la definen como un proceso que tiende a generar intervenciones conjuntas por parte de las diferentes instituciones, existiendo diferencias en cuanto al nivel de amplitud que dicho proceso debe abarcar.

Al analizar la situación de la educación media en Uruguay se constata que, a pesar del despliegue en materia de creación de nuevos centros educativos y nuevos programas de inclusión educativa, persisten problemas vinculados a la falta de coordinación. Autoras como Filardo y Mancebo (2013) plantean la débil vinculación existente entre los subsistemas educativos, lo cual se traduce en problemas de continuidad educativa a lo largo del ciclo escolar obligatorio. Estas dificultades de coordinación también repercuten

<sup>9</sup> El concepto de integralidad surge hacia los años 80' impulsado originalmente desde el campo de la salud, vinculado a una concepción bio-psico-social de las personas.

en el grado de integralidad, o la falta de articulación de las diversas políticas focales de inclusión educativa y las propuestas de carácter universal existentes.

Al observarse en particular la coordinación entre la ANEP y los programas de inclusión educativa, los estudios muestran la presencia de obstáculos relacionados a la fragmentación institucional del Estado. Entre los factores que dificultan mayores niveles de coordinación emerge la competencia entre unidades políticas y administrativas a la interna del Estado, así como la complejidad que implica la autonomía de la ANEP respecto a otros niveles de gobierno. Se constata una debilidad en relación a las estructuras y mecanismos de coordinación, así como la inexistencia o debilidad de sistemas de evaluación y monitoreo (Pérez, 2011).

Entre los antecedentes más recientes, cabe mencionar una investigación realizada por Leopold y González (2015) en la cual se realizó un análisis de dos de los principales programas focalizados que se han impulsado en los últimos años (Jóvenes en Red y Cercanías). Dicho estudio arrojó resultados preocupantes en tanto evidenció las dificultades del sistema universal para sostener trayectorias de inclusión social de los jóvenes que participan de dichos programas. Se señalan también las dificultades para plasmar en el territorio los acuerdos macro establecidos desde las diferentes sectoriales, existiendo una brecha entre esas definiciones políticas y la implementación concreta. Las autoras postulan que los programas colocan en el sujeto la responsabilidad por su trayectoria, sin que el sistema universal genere cambios para permitan integrar realmente a esos sujetos.

Los diversos estudios reseñados muestran entonces cómo el diálogo entre políticas sociales y políticas educativas, más precisamente entre sus responsables, quienes las diseñan y las implementan, resulta fundamental. Esta nueva perspectiva requiere además superar una mirada compartimentada donde las políticas sociales dan cuenta de las variables exógenas al sistema educativo y las políticas educativas se ocupan de las variables endógenas (Feijoo y Poggi, 2014).<sup>10</sup>

La presente investigación apunta a comprender cómo se produce a nivel del territorio la coordinación entre la esfera social y la educativa, con la finalidad de contribuir a la integralidad de las políticas. Retomando los aportes de Mancebo, Carneiro y Lizbona

---

<sup>10</sup> En esta línea es que en los últimos años se ha producido un debate en América Latina acerca de la sinergia entre políticas sociales y educativas a partir de los Programas de Transferencia Condicionada, y su contribución a profundizar los procesos de inclusión educativa.

(2014), se busca ahondar en la comprensión acerca de cómo la educación se articula con el sistema de protección social, en tanto constituye un "componente neurálgico del sistema de protección social".

## **II.6 El desafío de la inclusión educativa y la construcción de respuestas públicas**

Las problemáticas vinculadas al logro de la inclusión educativa no son nuevas para el Uruguay, aunque a lo largo del tiempo se han producido cambios en las formas de comprenderla y en las políticas para enfrentarla.

Históricamente el denominado "fracaso escolar" fue explicado desde un modelo individual, lo que llevó a la generación de diferentes mecanismos de diagnóstico, e intervención centrados en el individuo. Posteriormente hacia los años 80' y a partir de diferentes investigaciones, se comenzó a demostrar la estrecha relación entre resultados educativos y desigualdad social. En la actualidad, se enfoca el problema desde una perspectiva que busca abordarlo como un proceso complejo, de carácter multidimensional y multicausal. Inciden en dicho proceso tanto factores individuales como vinculados a la exclusión y desigualdad social, los cuales se superponen con factores de tipo institucional, así como aspectos referidos a las prácticas educativas.

A partir de esta realidad es que tanto en Uruguay como en otros países comienza a tomar fuerza el concepto de inclusión educativa, instalándose en el discurso político-pedagógico (Terigi, 2009; Calvo, 2009; Fernández y Pereda, 2010). Este concepto refiere a un paradigma en construcción, por lo cual esta noción es utilizada con énfasis diversos. Los usos de este término abarcan desde la atención a las necesidades de la discapacidad, hasta la educación en contextos de vulnerabilidad social (Mancebo y Goyeneche, 2010).

En Uruguay este nuevo énfasis en el concepto de inclusión educativa aparece reflejado en la creación de distintos programas, en particular a partir del año 2005. Mancebo et al (2014) ubican la existencia de al menos 16 programas de inclusión educativa, entre los que cabe mencionar el Programa Maestros Comunitarios, Programa de Formación Profesional Básica (FPB), Transito Educativo, Compromiso Educativo, el Programa de Tutorías y Aulas Comunitarias. Estos programas se sumaron a los tradicionales liceos y escuelas técnicas existentes en todo el territorio nacional, cuyo número de centros también creció en los últimos años.

A pesar de que dichos programas presentan una variedad significativa, algunos aspectos innovadores a mencionar se relacionan al rol relevante que el MIDES ocupó en el diseño y ejecución de algunas de estas iniciativas. Asimismo, si bien se registra un predominio de la presencia estatal, se constata en algunos casos la participación de OSCs en la implementación. Además se visualiza en muchos de estos programas la preocupación por los riesgos de carácter extra educativo que atraviesan sus estudiantes, como la alimentación o la atención a la salud, articulando con otros efectores del área social. Esto implicó pues la búsqueda de cierta integralidad y de intersectorialidad en las intervenciones realizadas (Pérez, 2011; Mancebo, Carneiro y Lizbona, 2014).

Otro aspecto a considerar es que se trata de iniciativas de carácter focalizado, por lo que se dirigen a una población acotada, presentando requisitos vinculados generalmente al bajo rendimiento académico y la vulnerabilidad social. En este sentido se evidencia un "mix particular" entre focalización y universalidad, en tanto dichos programas hacen énfasis en la "navegabilidad" entre las distintas ofertas del sistema educativo (Mancebo, Carneiro y Lizbona, 2014).

Este carácter focalizado aparece justamente como una de las mayores críticas que los programas de inclusión educativa han recibido. De hecho, en el marco del cambio de administración en el año 2015, la ANEP impulsó un proceso de revisión y reorientación de la política educativa, partiendo de una visión crítica hacia el exceso y fragmentación de programas de inclusión educativa. Se planteó la intención de dejar de lado la creación de nuevos programas de carácter focalizado, haciéndose énfasis en el desarrollo de políticas de alcance universal. Dicho cambio se materializó a partir de la creación en el año 2015 de la Dirección Sectorial de Integración Educativa (DSIE) a nivel del Consejo Directivo Central de la ANEP. Esta Dirección tiene como objetivo fortalecer los procesos de articulación y coordinación intra-ANEP, superando la lógica de trabajo en subsistemas desconectados. Asimismo, se plantea promover la articulación interinstitucional, tanto a nivel estatal como con la Sociedad Civil, para garantizar la accesibilidad a la educación a toda población de hasta 17 años y el logro de trayectorias continuas y completas (ANEP, 2016).

Esta visión se concreta en la creación de una nueva política de alcance nacional denominada como "Sistema de Protección de Trayectorias Educativas", en la cual se definen cuatro líneas principales de trabajo: inclusión, identificación temprana de rezago y

prevención de la desvinculación escolar, interciclos, y educación y trabajo.<sup>11</sup> A efectos de impulsar dicho sistema se crean las Unidades Coordinadoras Departamentales de Inclusión Educativa (UCDIEs) las cuales dependen de la DSIE y procuran llevar al nivel territorial las orientaciones respecto al seguimiento de trayectorias educativas y coordinación interinstitucional (ANEP, 2016).

Otro de los elementos relevantes en el diseño de esta nueva política es que, más allá de su alcance nacional, de define la priorización de ciertos "territorios socio-educativos", los cuales fueron seleccionados a partir de diferentes indicadores de vulnerabilidad socioeconómica y educativa. Esta línea de trabajo se denomina como "Estrategia de Territorios Socio-Educativos" e implica un esfuerzo de carácter intersectorial,<sup>12</sup> que busca potenciar el trabajo en distintos espacios territoriales para fortalecer la inclusión educativa (ANEP, 2016).

En suma, las nuevas orientaciones a nivel de la ANEP muestran con claridad un fuerte énfasis puesto en el concepto de trayectorias educativas y coordinación intersectorial, aspectos que cobran una particular relevancia y sobre los que aun existe escasa evidencia, especialmente en lo que corresponde al nivel territorial.

### **III. MARCO METODOLÓGICO**

#### **III.1 Diseño Metodológico**

A partir de los objetivos definidos, la investigación posee un carácter exploratorio y descriptivo acerca del funcionamiento de los ámbitos de coordinación intersectorial sobre inclusión educativa en Montevideo. Se trata de un estudio de casos múltiple, en el entendido que éstos permiten retener las características de los eventos de la vida social, de modo holístico y significativo. Este tipo de estudios tiene como propósito investigar

---

<sup>11</sup> Con respecto a la inclusión, la estrategia indica dos dimensiones interrelacionadas. Por una parte, generar mecanismos de inclusión para los grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad educativa. Por otra, identificar formatos formales y no formales a nivel territorial que se adapten a este tipo de población y que puedan ser incluidos en trayectorias que les permitan transitar hacia la educación media. En segundo lugar, existe una línea del STPE orientada a promover sistemas de información que permitan la identificación de estudiantes que potencialmente podrían rezagarse. (ANEP, 2016).

<sup>12</sup> Además de la ANEP, participan de la Estrategia los gobiernos departamentales, los actores locales, el MIDES, el MEC, la Secretaría Nacional de Deporte (SND), la OPP, el INAU, el INEFOP, el MTSS, el MDN y el MSP-ASSE. Inicialmente se partió del trabajo en 32 territorios, planteándose como meta alcanzar 100 espacios en el año 2020.

los fenómenos en su contexto real, cuando las barreras entre el fenómeno y su contexto no están claras (Yin, 1994).

Los estudios de casos requieren del uso de múltiples fuentes de evidencia, por lo que suelen emplear diversas fuentes de datos. Esta investigación decidió combinar dos tipos de fuentes, en lo que autores como Tashakkori y Teddlie (1998) denominan “Métodos Mixtos”, también denominados "Métodos Combinados". De este modo, se conjugó el enfoque cuantitativo y el cualitativo, con predominio del abordaje cualitativo, buscando superar las limitaciones que cada una de estos enfoques presenta por separado.

Siguiendo la clasificación realizada por Johnson y Onwuegbuzie (2004) acerca de los tipos de diseño de Métodos Combinados de acuerdo a la temporalidad y relación entre abordajes, se trataría de un diseño cuanti  $\geq$  CUALI (es decir, se trata de un diseño secuencial, donde se aplica en primer lugar el abordaje cuanti, pero existe un predominio de lo cualitativo)<sup>13</sup>.

Como se mencionó, si bien el abordaje metodológico cualitativo es el central para la comprensión del fenómeno en estudio, se recurrió también al enfoque y a técnicas cuantitativas con dos propósitos distintos. Al comenzar el campo se aplicó una encuesta telefónica a la totalidad de los SOCATs y de las UCDIEs que funcionan en Montevideo, con el objetivo de contar con información de carácter estructural respecto al fenómeno de la coordinación, a partir de lo cual se identificaron los casos a analizar.<sup>14</sup> Por otra parte, en forma complementaria se recurrió al uso de datos secundarios de carácter cuantitativo para caracterizar los contextos de cada uno de los casos seleccionados.

En cuanto al componente cualitativo, la investigación recogió las percepciones de informantes calificados que ocupan cargos de jerarquía en los organismos que promueven la coordinación, a efectos de conocer los mandatos institucionales respecto a esta temática. Posteriormente se indagaron las percepciones de los distintos actores educativos y efectores de políticas sociales a nivel territorial en los casos analizados.

---

<sup>13</sup> En la notación aquí adoptada, las mayúsculas indican predominio, los  $\geq$  secuencialidad.

<sup>14</sup> Se decidió recurrir a los SOCATs y las UCDIEs como fuente de información para realizar el relevamiento en tanto los mismos cubren la totalidad del territorio de Montevideo y por sus cometidos participan activamente de los espacios de coordinación intersectorial a nivel local.

### III.2 Técnicas utilizadas

Al establecerse los métodos de recolección de datos, se recurrió al principio de triangulación, combinando el análisis de diferentes técnicas cualitativas y cuantitativas. Recolectando la información a través de más de una técnica y de una diversa gama de entrevistados, se procuró reducir el riesgo de que las conclusiones reflejasen los sesgos sistemáticos o limitaciones de un método específico. A continuación se presentan brevemente las técnicas utilizadas.

Encuesta: *"La encuesta es la aplicación de un procedimiento estandarizado para recolectar información –oral o escrita– de una muestra de personas acerca de los aspectos estructurales; ya sean ciertas características sociodemográficas u opiniones acerca de algún tema específico."* (Sautu, R. et. al. 2005:48). En cuanto al abordaje mediante técnicas cuantitativas, se realizó una encuesta telefónica a los diferentes SOCATs y UCIEs de Montevideo, con el objetivo de relevar algunos atributos generales respecto al universo de espacios de coordinación a nivel territorial para luego definir la selección de casos donde profundizar.

Entrevista semiestructurada: en relación a las técnicas cualitativas, se utilizó la entrevista, a partir de la cual se intentó obtener las impresiones, percepciones y vivencias subjetivas de los actores, procurando captar el sentido que éstos dan a sus acciones. Se buscó entonces un acercamiento a la “realidad” que se pretendía estudiar, otorgándole un lugar central al discurso del actor a través de *“(…) la investigación de los procesos de producción y reproducción de lo social a través del lenguaje y de la acción simbólica”* (Alonso, 1988:45).

Observación participante: esta técnica permite al observador integrarse en el contexto natural donde se desarrollan los fenómenos a estudiar, permitiendo así *“la reconstrucción del significado, contando con el punto de vista de los sujetos estudiados”* (Valles, 1997: 144). De esta forma se buscó lograr una visión de la “vida cotidiana” en espacios de coordinación seleccionados y las relaciones de convivencia y de conflicto que

se producen en estos espacios. Se pretendió así contrastar los discursos que surgen en las entrevistas con las prácticas cotidianas de los sujetos.

Análisis documental: se recurrió también al análisis documental de normativas vigentes, documentos, informes técnicos producidos por distintos organismos públicos y por organizaciones sociales que participan en los espacios de coordinación.

Uso de datos secundarios: se realizó una breve caracterización de cada uno de los barrios elegidos en base a datos secundarios que reflejan las características más relevantes de cada territorio. Para ello se utilizaron datos provenientes del Censo de Población del año 2011 y la Encuesta Continua de Hogares para extraer algunos datos socioeconómicos de cada barrio<sup>15</sup>. Los datos analizados corresponden a cantidad de población, distribución por sexo y por edades, situación de pobreza, porcentaje de desempleo, clima educativo<sup>16</sup> y rezago escolar<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Debido a que la información de la ECH posee limitaciones para desagregar la información a nivel de barrios, se debió optar por presentar los datos socioeconómicos a nivel de Centros Comunales Zonales, los cuales abarcan una zona más amplia que la estudiada.

<sup>16</sup> El clima educativo es el promedio de años de estudio entre los miembros del hogar. Este indicador se calcula para los hogares donde vive por lo menos una persona entre 21 y 65 años de edad. Se operacionaliza en tres niveles: Bajo (cuando el promedio es menor a 9 años), Medio (cuando el promedio se ubica entre 9 y 12 años) y Alto (cuando el promedio es superior a los 12 años de estudio).

<sup>17</sup> El rezago escolar refiere a la no correspondencia entre los años de educación formal alcanzados (independiente del nivel) y los esperados de acuerdo a la edad entre las personas de 8 a 15 años.

Cuadro 1. Preguntas de investigación y técnicas de relevamiento.

Pregunta de investigación	Técnica de relevamiento
1- ¿Cuáles son los mandatos institucionales emitidos por ANEP, MIDES e INAU en relación a la coordinación intersectorial a nivel territorial para la protección de las trayectorias educativas?	Entrevista a informantes calificados + Análisis documental + Entrevista a actores territoriales
2- ¿Cuáles son los espacios de coordinación intersectorial a nivel territorial que abordan temáticas vinculadas a la inclusión educativa en Montevideo, qué instituciones intervienen y cuáles son las principales temáticas que consideran?	Entrevista a informantes calificados + Encuesta telefónica a SOCATs y UCDEs
3- ¿Cuáles son las principales características estructurales y formas de funcionamiento de los espacios de coordinación intersectorial en los territorios seleccionados?	Entrevista a actores territoriales + Análisis documental + Observación participante
4- ¿En qué medida los espacios de coordinación intersectorial a nivel territorial contribuyen al sostenimiento y la continuidad de las trayectorias educativas de los estudiantes que cursan Educación Media Básica?	Entrevista a actores territoriales

Fuente: elaboración propia.

### III.3 La selección de casos

En los estudios de caso, la lógica que subyace a la selección de los casos a abordar es la replicación teórica, en función de determinados criterios analíticos. Esto se debe a que el objetivo de este tipo de estudios apunta a la generalización analítica, es decir, de proposiciones teóricas, y no a la generalización estadística a poblaciones o universos. Por lo tanto, no se trata de un muestreo estadístico sino de una selección intencionada (Yin, 1994).

El universo de estudio de la presente investigación está conformado por todos los espacios de coordinación intersectorial local que abordan temáticas vinculadas a la inclusión educativa en la enseñanza media en Montevideo. En cuanto a la unidad de análisis, se encuentra constituida por los espacios de coordinación intersectorial local que

abordan la temática de la inclusión educativa en la enseñanza media en Montevideo y que presentan actividad en los años 2016 y 2017.

Una primera dificultad encontrada fue la de delimitar el universo de estudio, en tanto no se contaba con información actualizada acerca del total de espacios de coordinación intersectorial en Montevideo.<sup>18</sup> Por este motivo se definió realizar un relevamiento sobre los diferentes espacios de coordinación en el departamento, lo cual se hizo mediante entrevistas a informantes calificados y una encuesta telefónica a los diferentes SOCATs y UCDEs. Mediante este relevamiento se logró identificar 17 espacios de coordinación que abordaban entre sus principales objetivos la inclusión educativa en la educación media, los cuales constituyen el universo de estudio de la presente investigación (ver anexo IV).

Una vez delimitado el universo de estudio, se planteó la pregunta acerca de cuáles ámbitos seleccionar para profundizar el análisis. Se consideró importante observar el fenómeno de interés en varios espacios de coordinación, para poder detectar posibles diferencias y similitudes entre ellos. La búsqueda de *heterogeneidad* en la selección de los casos responde tanto a un criterio metodológico como al enfoque comparativo que subyace a la perspectiva territorial adoptada.

Eisenhardt (1991) sostiene que en los estudios de casos múltiples el número de casos apropiado depende del conocimiento existente sobre el tema y de la información que se pueda obtener a través de la incorporación de estudios de casos adicionales. La autora considera que los casos múltiples son una herramienta poderosa para crear teoría porque permiten la replicación y la extensión entre casos individuales.<sup>19</sup> Si bien no existe un consenso en cuanto al número de casos a seleccionar, Eisenhardt lo ubica en un rango de entre cuatro y diez casos.

---

<sup>18</sup> Una primera fuente de datos secundarios a la que se recurrió fue a la Dirección de Evaluación y Monitoreo del MIDES, la cual releva información sobre los Nodos Educativos a partir de los SOCAT. La información suministrada amablemente por la DINEM permitió conocer información únicamente sobre los ámbitos de coordinación autodenominados "Nodos Educativos", lo cual dejaba por fuera algunos ámbitos que cumplían con los requisitos planteados en el diseño de la investigación, aunque no se denominaban específicamente de ese modo. Por otra parte, la información suministrada por la DINEM no relevaba todas las dimensiones de interés del presente estudio. Por este motivo, si bien se tomó esa información como punto de partida, se buscó complementarla mediante una encuesta a los diferentes espacios de coordinación.

<sup>19</sup> La replicación radica en que los casos individuales pueden ser usados para corroborar las proposiciones específicas, y la extensión consiste en el uso de múltiples casos para desarrollar la teoría elaborada.

Una vez delimitado el universo de estudio se procedió a realizar la selección de casos a estudiar en función de los siguientes criterios analíticos:

- Las principales temáticas abordadas: los espacios de coordinación intersectorial abordan temáticas diferentes tales como salud, familia, vivienda, medio ambiente, género, entre otros. Dado el recorte de la realidad realizado en esta investigación, se consideró abordar aquellos espacios donde la inclusión educativa a nivel de la educación media constituye una de sus temáticas centrales.
- Los actores que integran el espacio: los espacios de coordinación pueden estar integrados por diferentes actores. Se buscó especialmente indagar en aquellos espacios que tienen una integración mixta, es decir, que participan tanto organismos públicos como Organizaciones de la Sociedad Civil. En base a lo establecido en el marco teórico, se procuró analizar experiencias de carácter intersectorial que integrasen no solo a diferentes sectoriales estatales, sino también a actores no estatales.
- La participación de instituciones de educación media: este criterio deriva del interés de la presente investigación en relación a la inclusión educativa en la educación media, por lo cual se consideró fundamental que algún liceo o escuela técnica participase activamente del espacio de coordinación.
- El tiempo de funcionamiento del espacio: se buscó que los espacios de coordinación tuvieran cierto tiempo mínimo de funcionamiento, de modo de poseer un acumulado de trabajo y experiencia que permitiese contar con cierto volumen de información para analizar.
- Periodicidad de funcionamiento: se estableció que los espacios de coordinación relevados tuviesen una frecuencia de trabajo relativamente estable.

Cuadro 2. Criterios aplicados para la selección de casos.

Criterios	Valores
Principales temáticas abordadas	Inclusión educativa en educación media
	Otras (familia, vivienda, salud, medio ambiente, etc)
Actores participantes	Solo organismos públicos
	Solo Organizaciones de la Sociedad Civil
	Organismos Públicos y Organizaciones de la Sociedad Civil (integración mixta)
Nivel de participación de instituciones de educación media	No participan
	Participan menos del 50% de las reuniones (participación esporádica)
	Participan más del 51% de las reuniones (participación activa)
Tiempo de funcionamiento	Menos de 2 años
	Entre 2 y 5 años
	Más de 5 años
Periodicidad	Semanal
	Quincenal
	Mensual
	Bimensual
	Irregular

Fuente: elaboración propia.

Yin (1994) afirma que la selección de casos debe ser realizada en forma cuidadosa, de manera tal que: a) pueda predecir resultados similares, por lo que constituye una replicación "literal" o b) produzca resultados contrastantes pero por razones predecibles, constituyendo una replicación teórica.

Tal como plantea Yin, se buscó una replicación "literal" en tanto se seleccionaron cuatro casos que cumplieran con los siguientes criterios: abordar la temática de la inclusión educativa en enseñanza media; tener una participación mixta tanto de organismos públicos como de Organizaciones de la Sociedad Civil; tener una participación activa de liceo o escuela técnica (más del 51% de las reuniones realizadas en el año); tener más de 2 años de funcionamiento; tener una frecuencia de reunión al menos mensual.

Una vez considerados los diferentes espacios de coordinación de acuerdo a su grado de cumplimiento de los criterios establecidos, se seleccionaron los siguientes cuatro casos: la Comisión de Educación del Barrio Lavalleja, la Mesa Técnica de Villa García, el Nodo Educativo de Casabó y el Nodo Educativo de Nuevo París.

Por último, se deben señalar las limitaciones que este tipo de estudios presentan en relación a la validez externa de sus conclusiones. Los hallazgos realizados no pueden generalizarse al universo de estudio, ya que la selección de los casos no fue realizada con una lógica de representatividad de los casos. De este modo, la única pretensión de generalización posible es a proposiciones teóricas referentes al universo de casos seleccionados.

### **III.4 Selección de entrevistados**

Se realizaron un total de 41 entrevistas. Se buscó la triangulación dentro de la técnica de entrevista, por lo que se entrevistó a distintos actores dentro de cada espacio de coordinación, con la finalidad de obtener diferentes perspectivas sobre el mismo fenómeno y evitar problemas en la validez de los datos. Se entrevistó a los referentes de las instituciones educativas, así como efectores de diferentes políticas sociales a nivel local que participan de los espacios de coordinación. Se incluyó tanto a aquellos referentes que participan activamente como a aquellos que tienen una participación más esporádica en las instancias de coordinación.

El trabajo de campo se realizó entre los meses de agosto y noviembre de 2017, realizándose un número similar de entrevistas en los diferentes espacios de coordinación. La decisión de no realizar más entrevistas se adoptó luego de considerar que la información que brindaban los actores territoriales mediante sus discursos se tornaba repetitiva y no daba lugar al surgimiento de nuevos elementos que hicieran aportes novedosos al análisis. Se consideró entonces que ya se disponía de suficiente información, alcanzándose la saturación teórica.

Para el análisis de las entrevistas se utilizó el software de análisis cualitativo Atlas.ti. Siguiendo un criterio de confidencialidad respecto a la identidad de los actores

relevados, cuando se citan fragmentos de entrevistas se los identifica con un número de entrevista y la institución que integra (ver Anexo III).<sup>20</sup>

Cuadro 3. Número de entrevistas realizadas.

Actor	Nº entrevistas realizadas
Informantes calificados	6
Lavalleja	9
Villa García	10
Casabó	9
Nuevo París	7
<b>Total</b>	<b>41</b>

Fuente: elaboración propia.

Por otra parte, las entrevistas se complementaron con la realización de 5 observaciones participantes, una por cada caso de estudio y una observación en una reunión de carácter técnico convocada por el MIDES, donde participaron diferentes SOCATs que desarrollan nodos educativos en la zona Oeste de Montevideo.

Cuadro 4. Observaciones participantes realizadas.

Instancia relevada	Nº de observaciones
Reunión de Nodos Educativos en Oficina MIDES Oeste	1
Reunión en Lavalleja	1
Reunión en Villa García	1
Jornada de formación sobre complementariedad educativa en Casabó	1
Feria Educativa en Nuevo París	1
<b>Total</b>	<b>5</b>

Fuente: elaboración propia.

<sup>20</sup> Previamente a la realización de cada entrevista se acordó que no se iba a identificar el nombre ni el rol del entrevistado, solo la institución en la que se desempeña. Asimismo, en los casos en que fue expresamente solicitado, se envió al entrevistado la desgrabación del texto para su revisión.

## IV. LOS MANDATOS INSTITUCIONALES

El siguiente capítulo busca dar respuesta a la pregunta de investigación acerca de cuáles son los mandatos institucionales en relación a la coordinación intersectorial a nivel territorial. Para realizar este análisis se recogió la visión de informantes calificados que ocupan cargos de jerarquía en MIDES, CODICEN, CES, CETP e INAU. En forma complementaria, se relevaron diferentes normativas institucionales y perfiles técnicos que dan cuenta acerca de la forma en que se expresan dichas orientaciones.<sup>21</sup>

Retomando los aportes de Licha y Molina (2006), se entienden los mandatos institucionales en el marco de los procesos de coordinación vertical, los cuales refieren a los procesos que se dan al interior de una institución entre sus diferentes componentes.

### **Las principales orientaciones acerca de la coordinación en el MIDES**

El MIDES tiene dentro de sus principales objetivos promover la coordinación intersectorial a nivel de las políticas sociales. Por este motivo, en mayor o menor medida esta orientación se encuentra presente en los diferentes programas que el Ministerio desarrolla. Se analizaron los perfiles técnicos incluidos en la documentación de algunos de los principales programas denominados como de "proximidad" impulsados por el MIDES tales como Jóvenes en Red y Cercanías, así como el Programa Aulas Comunitarias. Se analizó también el caso del programa SOCAT, en tanto actor clave en los procesos de coordinación locales.<sup>22</sup>

En el caso de Jóvenes en Red, se trata de un programa creado en el año 2012 que atiende a adolescentes y jóvenes entre 14 y 24 años<sup>23</sup>. Tal como constata en las bases del llamado a Educadores Referentes del Programa, entre las tareas a desarrollar se encuentra explícitamente mencionada la participación en los espacios de coordinación: *"Promover, asistir y participar de los espacios colectivos a nivel territorial en las temáticas de educación, trabajo, participación y jóvenes"* (MIDES, 2017:8).

---

<sup>21</sup> Cabe aclarar que no se realizó un relevamiento exhaustivo de toda la normativa institucional de cada una de las sectoriales analizadas, sino que se consideraron algunos documentos mencionados por los informantes calificados y que definen los principales lineamientos institucionales en la materia.

<sup>22</sup> El relevamiento realizado se concentró en aquellos programas que el MIDES desarrolla y que atienden a población adolescente o que presentan niveles relevantes de articulación con el sistema educativo.

<sup>23</sup> El Programa atiende a jóvenes que no están vinculados al mercado laboral formal y que se encuentran desvinculados del sistema educativo formal, sin haber culminado Educación Media Básica.

El Programa Cercanías fue creado en el año 2011 y constituye una estrategia interinstitucional liderada por el MIDES para el abordaje de situaciones familiares de mayor vulnerabilidad, en particular con presencia de niños y adolescentes menores de 18 años. En el perfil del llamado a Operadores Técnicos se menciona el trabajo en coordinación con otras instituciones, aunque se hace especial énfasis en los Nodos de Familia como espacio de trabajo: *"Coordinar cuando corresponda con el nodo de familia, equipos e instituciones de la zona de referencia para dar una respuesta articulada a las familias"* (MIDES, 2017: 6).

Por otra parte, un caso de interés en relación a la articulación entre políticas sociales y educativas está dado por el Programa Aulas Comunitarias<sup>24</sup>, el cual busca la inclusión educativa de adolescentes menores de 17 años desvinculados de la educación media. En las bases del llamado a organizaciones que gestionan dicho programa, se menciona como una de las actividades: *"Coordinar con organizaciones e instituciones que trabajen en temáticas vinculadas a la población objetivo, integrándose a las redes de protección local"* (MIDES, 2013: 6).

Un caso particular en el que se ahondará en el análisis corresponde a los SOCATs, en tanto se trata de un proyecto que tiene un rol protagónico en la conformación de redes intersectoriales a nivel territorial. Como ya fue mencionado, se trata de un proyecto cogestionado con Organizaciones de la Sociedad Civil en base a determinados Términos de Referencia, los cuales han tenido ciertas variaciones a lo largo del tiempo.

El SOCAT posee dos grandes componentes: la atención directa a consultas donde oficia como ventanilla de entrada al MIDES, y la promoción de redes de articulación a nivel territorial. Si bien ambos componentes han estado presentes desde la creación del proyecto en el año 2004, se observa que han existido énfasis distintos respecto al peso de cada uno de éstos en la implementación.

*(...) tuvimos un término de referencia en 2012 que hacía mucho énfasis (...) en que cada SOCAT debía tener un Nodo de Familia (...) Después tuvimos otro término de referencia (...) donde el énfasis estaba puesto en la atención ciudadana (...) y ahora en este último término de referencia, como que bueno se flexibilizó (...) proporcionalmente hay más horas para lo que es articulación*

<sup>24</sup> Este Programa fue creado en el año 2007 y es coejecutado entre MIDES, CES y OSCs.

*territorial, pero no hay obligatoriedad de que tengan un nodo educativo, un nodo de familia; se dejó como también teniendo en cuenta las particularidades de cada territorio. (Entrevistado N° 4, Informante calificado MIDES)*

Los entrevistados identifican un período donde el énfasis estaba puesto en el desarrollo de Nodos que aborasen el trabajo con familias, pasando luego a otro período más centrado en un rol de atención al público. Se menciona que en el año 2014, a partir de una evaluación realizada sobre el funcionamiento de los SOCATs, se constató que uno de los aspectos centrales era el trabajo a nivel de redes territoriales. Por este motivo en los últimos Términos de Referencia el MIDES la carga horaria destinada a la articulación territorial es mayor que la destinada a la atención de consultas.

Otro de los cambios a nivel de las orientaciones institucionales refiere a que, si bien el MIDES plantea como exigencia la creación de una Mesa de Coordinación Zonal en cada territorio, no se estipula qué otros espacios de coordinación deben funcionar, aspecto que queda librado a las particularidades de cada territorio, en función de las necesidades relevadas en cada caso. De este modo, la creación de espacios que aborden el tema educativo no aparece como un mandato explícito, aunque constituye una línea de trabajo promovida en los Términos de Referencia:

*Promover la conformación de Nodos de Articulación. En función del diagnóstico territorial elaborado y de los lineamientos técnicos aportados por la Oficina Territorial se definirá su temática específica. El SOCAT será el responsable de convocar periódicamente al Nodo, proponiendo una agenda de trabajo y llevando un acta del mismo. (MIDES, 2016:5)*

En los Términos de Referencia de 2016 se modifican otros dos aspectos que vale la pena mencionar. Por un lado hubo una disminución drástica de los fondos económicos que anteriormente el SOCAT poseía para el desarrollo de actividades a nivel comunitario y cuyo uso quedaba a criterio de cada Mesa de Coordinación Zonal. Por otra parte en algunos casos disminuyó el número de horas destinadas a cada SOCAT.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Desde su inicio los SOCAT habían sido financiados a partir de un préstamo internacional con el Banco Interamericano de Desarrollo, el cual finalizó en el año 2015. A partir de esta fecha la financiación de este programa pasó a ser de origen estatal, lo cual implicó una reducción a nivel presupuestal.

## **Las principales orientaciones acerca de la coordinación en INAU**

Otra de las principales instituciones que poseen un gran despliegue en términos de políticas sociales hacia la infancia y la adolescencia es el INAU. En este caso los informantes mencionan la existencia de un mandato de parte de las autoridades en relación a la participación de las diferentes dependencias del Instituto en los ámbitos de coordinación que se vinculen con la temática de infancia y adolescencia.

*(...) ahora la coordinación se ha instalado, es una modalidad de gestión y de acción (...) eso está establecido en la reestructura, la re-territorialización de la política es que los servicios en comunidad tienen que estar relacionados, tienen que ser abiertos a la comunidad, eso está asimilado en INAU, una política de inter-institucionalidad. (Entrevistado N° 6, Informante calificado INAU)*

Esta participación en los espacios de coordinación abarca tanto los ámbitos de carácter nacional como también los espacios más locales, de carácter territorial: *"Desde INAU, los servicios tienen la habilitación y el mandato y el planteo de que es necesario coordinar y a niveles medios y altos se participa en todos los ámbitos de coordinación que hay (...)"* (Entrevistado N° 6, Informante calificado INAU).

Por otra parte, se menciona que en el marco de la reestructura que viene desarrollando el INAU, existe dentro del área programática un componente vinculado a la educación que articula con el Sistema de Protección de Trayectorias Educativas. La misma posee referentes en todos los departamentos del país, los cuales tienen como orientación articular con las sectoriales educativas para garantizar el acceso a la educación de los niños y adolescentes atendidos por INAU. Específicamente se menciona que estos referentes participan de espacios de coordinación local, trabajando estrechamente con las UCDIEs. *"Esas horas en realidad están preestablecidas entre 30 y 40 horas mensuales, para justamente vincularse con las UCDIEs, para poder participar de las instancias de reuniones de equipo y de los nodos."* (Entrevistado N° 6, Informante calificado INAU)

Resulta de interés observar cómo se traduce esta orientación de carácter más general a nivel de los proyectos de atención como el caso de los Centros Juveniles. Este

proyecto se implementa en convenio con organizaciones sociales en base a determinados términos de referencia. Al analizar los Términos de Referencia vigentes al 2018 se encuentra que uno de los objetivos específicos de este proyecto alude al trabajo en redes, aunque no se especifica quiénes o cuantas horas deben dedicarse a dicha tarea: *"Contribuir al fortalecimiento y la articulación de las redes de protección y promoción de derechos de los/as adolescentes en el territorio, tanto a nivel Departamental como Nacional."* (INAU, 2014:5)

### **Las principales orientaciones acerca de la coordinación en el CES**

Una vez descritas las orientaciones institucionales de los principales programas sociales, se analizan los mandatos existentes en el marco de las políticas educativas. En el caso de Secundaria, se plantea una orientación genérica hacia la coordinación y el trabajo en redes por parte de los liceos.

*(...) hay como una concepción clásica de que la institución debe trabajar en todo lo pedagógico pero también en todo lo que tenga que ver con la comunidad, el vínculo con la comunidad y personalmente mi orientación hacia las instituciones cuando trabajaba en la supervisión era vincularse en redes porque es una manera que tiene el ser humano de mejorar y de ayudarse. Lo que no tengo me lo presta el otro y lo que falta al otro lo doy. (...) Claro que sí, era una orientación fuerte, clara y persistente.* (Entrevistado N° 3, Informante calificado CES)

En cuanto a la presencia de estas orientaciones en la normativa de Secundaria, en el documento de *"Perfil del cargo de Director de Liceo"* del año 1990 se menciona en forma genérica entre las competencias del rol: *"Promover una adecuada proyección e interrelación con el medio con el cual se desarrolla la acción educativa liceal, manteniendo relación estrecha con otras instituciones educativas, sociales y técnicas vinculadas al liceo.* (CES, 1990: 3).

Más recientemente se observa que en el perfil de los Profesores Coordinadores de Tutorías aparece mencionado en forma explícita el trabajo de coordinación como una de las funciones a desarrollar:

*Se trata de un docente que cumplirá funciones de coordinación entre los diferentes actores institucionales a fin de potenciar los logros educativos. Desarrollará tareas para fortalecer los vínculos con las familias, las instituciones que funcionan en red con el liceo y la comunidad. (CES, 2013: 1)*

Asimismo, en los nuevos programas de Extensión del Tiempo Pedagógico (como los Liceos de Tiempo Completo y los Liceos de Tiempo Extendido) aparece mencionada la articulación con redes locales, poniendo un mayor énfasis en dicha orientación:

*A los profesores de Ciclo Básico que elijan la unidad horaria de su asignatura (20 horas) en una sola institución, se les asigna diez horas distribuidas de la siguiente manera: cuatro horas para coordinación (ya otorgadas en los ejercicios anteriores), cuatro horas para la realización de tutorías a alumnos y dos horas para atención a padres, articulación con redes territoriales y con la comunidad (CES, 2016: 12)*

Esto ocurre también en el caso del Coordinador de Talleres de los liceos de Tiempo Extendido, donde se menciona en forma específica como una de sus tareas: *"Participar en instancias de articulación comunitaria en conjunto con la dirección institucional."* (CES, 2016:15)

De este modo, se constata que las orientaciones hacia la coordinación y el trabajo en redes se encuentran presentes en la normativa de Secundaria aunque con un carácter genérico. En los últimos años se observa que con la creación de nuevos roles y nuevos planes dentro de los liceos, la orientación hacia el trabajo en redes aparece mencionada en forma más explícita.

### **Las principales orientaciones acerca de la coordinación en el CETP**

En el caso de la enseñanza técnica, se menciona que desde 2005 se comenzó un proceso de descentralización institucional donde se promueve que la oferta educativa se construya en función de las demandas de cada territorio.

*UTU viene trabajando en estos 10 años en un proceso de descentralización a nivel institucional, que ya empieza a tener algunos frutos en el territorio (...) nosotros entendíamos que no podíamos estar generando, si bien hay líneas a nivel general, líneas de política educativa. No podíamos estar pensando instancias de trabajo también desde lo profesional y lo tecnológico, sin tener en cuenta a los actores locales y a la realidad de cada uno de los lugares. (Entrevistado N° 2, Informante calificado CETP)*

Esta orientación institucional se plasmó en la creación de la figura de los "referentes territoriales" los cuales son los encargados de desarrollar un vínculo con las diferentes redes comunitarias.

*(...) hay un anclaje bien importante en el trabajo en los nodos educativos, es ese proceso de ir acompañando algunos territorios para obtener propuesta educativa, y que después muchos de ellos se convirtieran en lo que hoy son Escuelas Técnicas (...) de hecho la instancia en nuestro planillado de nuestra oferta, es una instancia pública y abierta y suelen concurrir los vecinos y las instituciones. (Entrevistado N° 2, Informante calificado, CETP)*

En este sentido, la definición de las propuestas educativas que anualmente se ofrecen en cada Escuela Técnica se realiza en una instancia denominada "planillado", la cual es de carácter abierta y donde participan tanto docentes como otros actores de la comunidad. Mediante este mecanismo se busca generar un espacio de escucha de las demandas propias de cada comunidad, las cuales se ponen en diálogo con los lineamientos de política educativa que CETP quiere impulsar así como con los recursos disponibles en cada centro educativo.

Por otra parte, se menciona la creación en el marco del Plan FPB de CETP de la figura de los Educadores. Esta nueva figura posee en la descripción de su perfil una orientación específica hacia el trabajo con familias y la coordinación en redes:

*El Educador participa de la red de instituciones educativas de la comunidad desde un lugar que construye a partir del aporte, la coordinación con servicios para el sostenimiento de los estudiantes y la promoción del Centro y la oferta educativa dentro de la red. (CETP, 2012: 2)*

## **Las principales orientaciones acerca de la coordinación en el CEIP**

En cuanto a Educación Primaria, la orientación hacia el trabajo en coordinación con redes locales también aparece presente. Un ejemplo de esto es el caso del Programa Maestros Comunitarios, el cual tiene entre sus cometidos una orientación hacia el trabajo en redes, aunque de carácter general:

*Trabajo con la comunidad: El trabajo en REDES es fundamental para el mejoramiento de los aprendizajes, para que la comunidad toda trabaje en beneficio de la misma. El Maestro Comunitario debe ser un nexo para que las familias puedan acceder fácilmente a las distintas instituciones, sin perder su rol docente. (CEIP, 2013:5)*

Por otra parte, en el caso del Programa APRENDER de Educación Primaria uno de sus tres objetivos generales refiere a: *"Promover el trabajo en conjunto de todos los actores institucionales y pertenecientes a la comunidad educativa" (CEIP, 2010:5.)*

Si bien resulta relevante que esta orientación aparezca como uno de los objetivos generales de dicho Programa, no se especifica qué implicancias tiene en términos de participación en espacios de coordinación, ni qué figuras dentro de la escuela lo deben realizar.

## **Las principales orientaciones acerca de la coordinación en el CODICEN**

Finalmente, cabe destacar la reciente aparición de la Dirección de Integración Educativa en el CODICEN en el año 2015, la cual impulsó la creación del Sistema de Protección de Trayectorias Educativas. Este sistema se materializa a nivel territorial mediante las Unidades Coordinadoras Departamentales de Integración Educativa existentes en todos los departamentos. Como su nombre lo indica, estas Unidades poseen un mandato claro y explícito de coordinación con los otros subsistemas de ANEP así como con otras instituciones en el territorio. *"Ahora la UCDIE puede ayudar a derivar de afuera hacia adentro y de adentro hacia afuera, haga como un pivot (...) La UCDIE jugaría como ese rol, ese es el óptimo, un pivoteo, de organizar esas articulaciones (...)" (Entrevistado N° 1, Informante calificado CODICEN).*

En cuanto a las orientaciones formales existentes, en el documento base del Sistema de Trayectorias se describe el rol de las UDCIES:

*Las UCDEs pretenden contribuir a la concreción de un modelo de integración educativa con enclave territorial generando una mayor cohesión en la proyección educativa en el territorio; potenciar la coordinación de la institucionalidad educativa (formal y no formal) con el fin de proyectar la educación en cada uno de los territorios(...) Se propone la incorporación de estas Unidades, a aquellos espacios organizados en los territorios, a nivel local, departamental o regional (...) (ANEP: 2016:11)*

Se promueve un enfoque con fuerte base territorial que resalta la articulación de los establecimientos de educación formal con otras propuestas y actores presentes en el territorio, fomentando la construcción de comunidades educativas.

Desde el mismo diseño del Sistema de Protección de Trayectorias Educativas, las UCDEs reciben un mandato explícito de participar en los diferentes espacios de coordinación intersectorial, tanto a la interna de los subsistemas de la ANEP<sup>26</sup>, como también en espacios de coordinación local que incluyan a actores ajenos a la ANEP. En particular, el SPTE define un conjunto de "territorios socioeducativos" en los cuales se plantea reforzar los procesos de coordinación, así como la asignación de recursos y el despliegue de nuevas propuestas educativas.

### **Una mirada al conjunto de los mandatos acerca de la coordinación de las políticas sociales y educativas**

Esta sección pretendió abordar desde el nivel macro las orientaciones institucionales acerca de la coordinación intersectorial en relación a la inclusión educativa. El relevamiento realizado permite observar que a nivel discursivo el mandato acerca del trabajo en redes aparece presente en todos los casos. Sin embargo, es posible encontrar algunas gradientes en la relevancia que se le adjudica por parte de cada sectorial.

Al analizar los diferentes programas impulsados desde el MIDES, como Jóvenes en Red, Cercanías, Aulas Comunitarias y SOCAT, se constata la existencia de un fuerte

---

<sup>26</sup> Se menciona como una de sus tareas coordinar el funcionamiento de las Comisiones Descentralizadas de ANEP que funcionan en cada departamento y que se integran con los inspectores de CEIP, CES, UTU y IFD.

mandato hacia la participación en los ámbitos de coordinación a nivel local. El caso de SOCAT reviste particular importancia en tanto se le asigna la tarea específica de promover y dinamizar estos procesos de coordinación. A pesar de que este mandato se mantiene a lo largo de los años, se observa en los Términos de Referencia del año 2016 cierto debilitamiento de este programa en términos de disponibilidad de fondos económicos para financiar actividades locales, así como una disminución, en algunos casos, de las horas técnicas asignadas al equipo de trabajo.

En cuanto a INAU, se plantea una orientación por parte de las autoridades hacia el trabajo en coordinación con los actores locales. En este sentido, se señala que la coordinación intersectorial constituye un eje de trabajo que ha sido incorporado en el organismo tanto a nivel central como territorial.

Al analizar el caso de la educación Secundaria, las orientaciones hacia la coordinación y el trabajo en redes se encuentran presentes en la normativa del organismo aunque con un carácter genérico. Es a partir de los planes creados en los últimos años (como Tutorías o Tiempo Extendido) que la orientación hacia el trabajo en redes aparece mencionada en forma más explícita. Una situación similar se observa a nivel de la educación Primaria, donde también existe cierta orientación genérica hacia la coordinación, aunque no se plantean roles específicos que deban abordarla.

El caso de la enseñanza técnica se muestra que a partir de 2005 se definió un énfasis en los procesos de coordinación territorial, lo que se plasmó en la creación de nuevos roles como el de referentes territoriales o el de educadores en el caso del Plan FPB. Se plantea una apuesta a participar en los espacios de coordinación, con el objetivo de detectar demandas de formación y generar alianzas para implementar nuevos cursos.

Para finalizar, el CODICEN presenta también un fuerte mandato hacia el trabajo coordinado a nivel territorial que se plasma a partir de la creación en el año 2015 de las UCDEs. Estas unidades tienen asignado un rol estratégico en los procesos de coordinación, con una alta expectativa en cuanto a su capacidad de organizar la articulación entre los diferentes subsistemas educativos y otros actores a nivel territorial.

En suma, el análisis realizado a nivel macro muestra la existencia de un discurso compartido acerca de la relevancia de la coordinación intersectorial, aunque se constatan diferencias en el énfasis y relevancia que se le otorga en cada caso. En los siguientes

capítulos se buscará contrastar cómo estos mandatos son percibidos e implementados a nivel territorial por los efectores de las políticas sociales y educativas.

## V. MAPEO DE LOS ESPACIOS DE COORDINACIÓN EN MONTEVIDEO

En el siguiente capítulo se busca dar respuesta a la pregunta de investigación acerca de cuáles son los espacios de coordinación intersectorial a nivel territorial que abordan temáticas vinculadas a la inclusión educativa en Montevideo. En base a los datos recogidos en la encuesta telefónica realizada a SOCATs y UCDEs, se realiza una caracterización respecto a los diecisiete espacios de coordinación relevados en Montevideo.<sup>27</sup> Se procura dar un panorama respecto a la ubicación de estos espacios, desde cuándo existen, cuáles son sus principales líneas de trabajo y que instituciones participan. En particular, se analiza cuál es el nivel de participación de las instituciones educativas en dichos espacios.

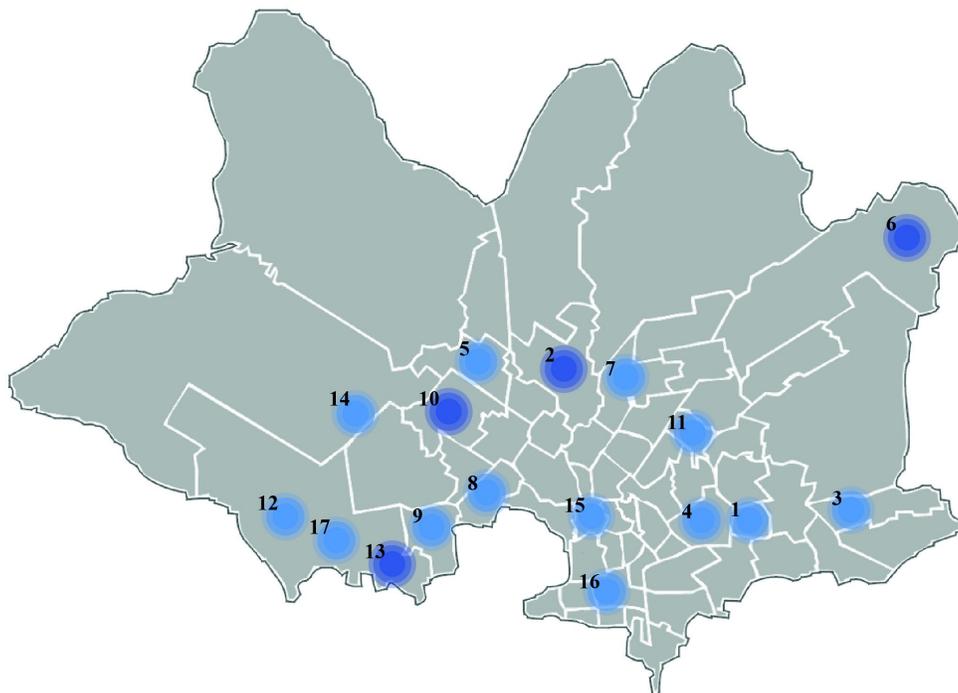
A punto de partida, la información relevada permite constatar que los ámbitos de coordinación se encuentran presentes a lo largo de todo el departamento de Montevideo, pudiendo observarse una mayor concentración en la zona oeste de la ciudad donde se encuentran seis casos (Casabó, Cerro Norte, La Teja, Pajas Blancas, Santa Catalina y Paso de la Arena). Este aspecto probablemente se relacione con el fuerte tejido asociativo que la zona oeste de la ciudad ha tenido históricamente, con una fuerte tradición de organizaciones barriales y sindicales.

En cuanto al área de influencia de los diferentes espacios, poseen alcances muy variados: en algunos casos abarcan áreas extensas (como el Municipio B o el C), mientras que en otros casos se trata de zonas circunscriptas a barrios delimitados como Casabó o Malvín Norte.

---

<sup>27</sup> Tal cual se explicitó en el apartado metodológico, los espacios relevados refieren únicamente a aquellos ámbitos de coordinación que se encontraban en funcionamiento en el año 2017 y que abordaban la temática de la inclusión educativa. Por este motivo se dejaron de lado algunos espacios de coordinación que poseen una larga trayectoria de trabajo pero que no cumplían con los criterios establecidos.

## Espacios de coordinación intersectorial sobre inclusión educativa en Montevideo



### Referencias

1. Red Educativa de Malvin Norte
2. **Comisión de Educación de la Red del Barrio Lavalleja**
3. Nodo de Educación y Salud de La Cruz de Carrasco
4. Red de Salud y Educación de la Unión
5. Nodo Educativo Adolescente de Colón y Conciliación
6. **Mesa Técnica de Villa García**
7. Colectivo Educación de Casavalle
8. Nodo Adolescente de La Teja
9. Red Recreando Vínculos Cotidianos- Cerro Norte
10. **Nodo Educativo Nuevo París**
11. Nodo Educativo Ituzaingo
12. Nodo Educativo Pajas Blancas
13. **Nodo Educativo Casabó**
14. Nodo Educativo 19 de Abril- Sarandí
15. Nodo Educativo Municipio C
16. Nodo Educativo Municipio B
17. Nodo Educativo Santa Catalina

## Surgimiento de los espacios de coordinación

Al analizar el período de surgimiento de los ámbitos de coordinación relevados, en general se constata que son relativamente nuevos en el tiempo, existiendo solo un caso anterior al año 2005 (el Nodo Educativo de Malvín Norte que data del año 2002).

Es en el período 2005-2010 que se encuentra el mayor surgimiento de redes de coordinación territoriales dedicadas a la inclusión educativa (ocho ámbitos). Esta etapa coincide con el auge del Programa INFAMILIA y un importante despliegue a nivel territorial de los SOCATs. Asimismo, desde ANEP se implementaron diferentes programas de inclusión educativa, con un fuerte anclaje territorial, tales como Aulas Comunitarias, FPB Comunitario, Maestros Comunitarios (Fernández y Pereda, 2010; Mancebo, Carneiro y Lizbona, 2014).

En un plano más general, en este período aparece también un fuerte énfasis en los procesos de coordinación intersectorial a nivel teórico que alcanza una influencia relevante en toda la región a partir de autores como Repetto (2005) o Cunill Grau (2005).

Luego en la etapa de 2011 a 2015 surgen cuatro redes, aunque la tendencia a la creación de nuevos ámbitos de coordinación disminuye. Finalmente, en el período más reciente se produce el surgimiento de cuatro nuevos espacios de coordinación. Este último momento coincide con la creación de la Dirección de Integración Educativa en CODICEN y el trabajo a nivel territorial de las UCDIEs que se suman a participar en muchos de los ámbitos de coordinación existentes. En este sentido, la creación de estos nuevos espacios de coordinación parece mostrar que la estrategia de coordinación intersectorial a nivel local continúa siendo vista por parte de los actores territoriales como una estrategia válida de trabajo.

Cuadro 5. Año de creación de los espacios de coordinación.

Año creación del espacio de Coordinación	Cantidad de espacios
Antes de 2004	1
Entre 2005 y 2010	8
Entre 2011 y 2015	4
Entre 2016 y 2017	4
Total	17

Fuente: elaboración propia.

### **Principales temáticas tratadas**

En relación a las principales temáticas abordadas por los espacios de coordinación, se observa la presencia de una variedad de temas. Cabe aclarar que en muchos casos los espacios de coordinación abordan más de una temática, siendo posible agruparlas en al menos ocho categorías diferentes.

Existen tres temáticas que son las que aparecen de forma más recurrente en los diferentes espacios analizados. Una de ellas refiere al relevamiento y la demanda de nuevas ofertas educativas para el territorio de influencia (fundamentalmente a nivel de educación media y primera infancia). La otra categoría temática se vincula al trabajo sobre trayectorias educativas de los niños y adolescentes, mediante la promoción de estrategias que favorezcan el tránsito entre las diferentes propuestas educativas o la realización de ferias educativas.

La tercer categoría en orden de importancia es la realización de actividades comunitarias que promuevan la integración social y el encuentro entre niños, adolescentes y adultos de las diferentes propuestas en la zona. En esta categoría se encuentra un variedad de actividades, tanto deportivas, como culturales o recreativas, que se realizan en instancias puntuales a nivel territorial.

Luego, con un número menor de menciones aparecen diferentes temáticas, tales como la complementariedad entre propuestas de salud y educación (vinculada en particular a una fuerte preocupación por las dificultades de aprendizaje y salud mental). o el abordaje de situaciones individuales de niños y adolescentes que son analizadas en forma colectiva para coordinar acciones de carácter interinstitucional.

En quinto lugar, con tres menciones cada una, se observa la temática de la convivencia en centros educativos y la complementariedad entre educación formal y no formal. Si bien esta complementariedad entre propuestas educativas se observa en todos los ámbitos relevados, solo en tres casos aparece como un tema abordado en sí mismo.

Finalmente, en último lugar se encuentra la temática de maltrato y abuso hacia niños y adolescentes que aparece abordada específicamente en uno de los ámbitos de coordinación.

Cuadro 6. Principales temáticas tratadas por los espacios de coordinación en 2017.

Temas tratados en 2017	Cantidad de menciones
Oferta educativa	9
Trayectorias educativas	9
Actividades comunitarias y de integración	8
Complementariedad salud y educación/ dificultades aprendizaje	4
Abordaje de situaciones individuales	4
Convivencia en centros educativos	3
Complementariedad educación formal y no formal	3
Maltrato y abuso	1

Fuente: elaboración propia.

### **Presencia de instituciones en los espacios de coordinación**

Se constata que los SOCATs tienen una gran presencia en las redes de coordinación relevadas, estando presentes en la totalidad de los casos. La amplia participación de los SOCATs se relaciona a su mandato como articuladores e impulsores de espacios de coordinación local, tal como ya fue analizado.

En segundo lugar, con un nivel muy significativo de participación aparecen las escuelas y jardines que están presentes en dieciséis de los ámbitos de coordinación. Luego, en tercer lugar, aparecen los liceos y centros juveniles que participan en quince espacios, seguidos luego por las escuelas técnicas en doce ámbitos.

En relación al sistema educativo, se visualiza también la presencia de las UCDEs, las cuales integran diez espacios de coordinación. Asimismo, las Aulas Comunitarias participan en un número importante de casos.

Se registra una fuerte presencia en dichos espacios de propuestas de Educación No Formal (generalmente en convenio con INAU), a través de los Centros Juveniles que participan en quince espacios, así como de centros CAIF y Clubes de Niños. Por su parte, el INAU se encuentra representado directamente en seis redes de coordinación a través de sus centros locales de referencia.

Las instituciones de salud también poseen una participación relevante, integrando seis de los espacios de coordinación, tanto a través de policlínicas de ASSE como de la Intendencia de Montevideo. Como ya se mencionó, la temática de la complementariedad entre salud y educación es un eje abordado en varios de los espacios.

En relación al tercer nivel de gobierno, los Municipios parecen tener una presencia escasa en los ámbitos de coordinación locales, estando representados en cuatro casos.

A nivel de educación terciaria, en cinco de los espacios de coordinación participan facultades de la UDELAR, tales como el Instituto Superior de Educación Física, el APEX, la Facultad de Psicología o la Facultad de Información y Comunicación. En general se trata de estudiantes de diferentes servicios universitarios que participan como parte de su actividad académica, realizando actividades de investigación o extensión.

En cuanto a la presencia del MIDES, las Oficinas Territoriales (OT) tienen una participación en siete de los espacios, generalmente en un rol de acompañamiento técnico a los equipos de los SOCATs. Si bien las OT no participan en todos los espacios de coordinación en forma directa, a través del SOCAT poseen información sobre el trabajo de los espacios de coordinación. Por otra parte, existen algunos programas del MIDES que tienen una presencia menor en estos espacios, tales como Jóvenes en Red (en tres espacios), UCC y Cercanías que solo participan en dos de los espacios de coordinación relevados.

Cabe mencionar que en ninguno de los espacios de coordinación analizados se registra la participación del Ministerio de Educación y Cultura. En este sentido, el rol que dicho Ministerio posee se vincula mayormente a la coordinación del sistema educativo a nivel macro, teniendo un escaso despliegue territorial, aunque no deja de ser un aspecto a mencionar.

Finalmente, un aspecto a considerar se relaciona con la participación de la sociedad civil en los ámbitos de coordinación. En principio la presencia de vecinos organizados aparece solo en cuatro de estos espacios, aspecto que seguramente se relaciona al hecho de que se trata de espacios mayormente de carácter técnico. Sin embargo, existe una fuerte participación de Organizaciones de la Sociedad Civil que, como ya se mencionó, asumen la implementación de diferentes políticas sociales en convenio con el Estado, desde SOCAT, pasando por los Centros Juveniles o los CAIF.

Cuadro 7. Cantidad de espacios de coordinación por tipo de institución.

Institución	Cantidad de espacios en los que participa
SOCAT	17
Escuela y Jardín de Infantes	16
Liceo	15
Centro Juvenil	15
Escuela Técnica	12
UCDIE	10
CAIF	8
Aula Comunitaria	7
OT MIDES	7
Policlinica	6
INAU	6
Club de Niños	5
UDELAR	5
Municipio	4
Otros	4
Vecinos	4
Jóvenes en Red	3
DSEJA	3
UCC	2
Secretaria de Deporte	2
Proyecto Calle	2
Cercanías	2

Fuente: elaboración propia.

### Nivel de participación de las instituciones de Educación Formal

En el relevamiento realizado se buscó profundizar en el nivel de participación de los centros educativos de ANEP, en tanto constituyen un actor central en el logro de la inclusión educativa<sup>28</sup>. Se evaluó la participación de los centros educativos en relación a su asistencia a los espacios de coordinación, generándose tres categorías: "no participan"; "participan esporádicamente" en aquellos en los que asistieron a menos del 50 % de las reuniones realizadas en 2017; "participan activamente" cuando estuvieron presentes en más del 51% de las reuniones.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> En este primer relevamiento general del total de los espacios de coordinación solo se profundizó en el nivel de participación de las instituciones educativas. Luego, en el estudio de los cuatro casos seleccionados sí se realiza un análisis en profundidad sobre la participación de cada uno de los programas sociales como los SOCATs, Centros Juveniles, Clubes de Niños, etc.

<sup>29</sup> Si bien este indicador permite conocer las formas de participación de las instituciones de Educación Formal, presenta limitaciones, en tanto solo refiere a la asistencia a las reuniones. De este modo, no da cuenta del compromiso real de la institución con el trabajo de coordinación, así como tampoco distingue respecto a quién participa en representación del centro educativo. Estos aspectos sí serán abordados con

Los centros de Educación Primaria son los que muestran el mayor grado de asistencia, estando presente en dieciséis ámbitos, aunque solo tienen una participación activa en cinco espacios, mientras que en otros once lo hacen de forma esporádica.

En los liceos, la situación es similar ya que, si bien surge que asisten a un número muy alto de espacios de coordinación, en once de los casos existe una participación esporádica, existiendo sólo cuatro casos donde se registra una participación activa.

La asistencia de las escuelas técnicas es menos extendida, estando representados en once espacios de coordinación: en cuatro casos tienen una participación activa y en siete participan en forma esporádica, mientras que no están representadas en cinco de los ámbitos. Cabe señalar que el CETP presenta un número considerablemente menor de centros educativos que Secundaria y Primaria.

Las Aulas Comunitarias (programa cogestionado entre CES, MIDES y OSC) aparecen representadas en siete espacios de coordinación, observándose que en la mayor parte de los casos poseen una participación muy activa. Esto condice con aspectos vinculados al mandato programático de dicho programa, donde la coordinación territorial ocupa un lugar relevante.

Las UCDIEs participan en diez espacios, teniendo una presencia activa en cuatro de estos ámbitos. Finalmente, se menciona también la participación en algunos casos de los Centros de Educación para Jóvenes y Adultos, aunque su presencia es considerablemente menor.

Cuadro 8. Nivel de participación de instituciones dependientes de ANEP.

Nivel de participación	Escuela y Jardín	Liceo	Escuela Técnica	Aula Comunitaria	DSEJA	UCDIE
Participan activamente	5	4	4	6	0	4
Participan esporádicamente	11	11	7	1	3	6
No participan	1	2	6	10	14	7
<b>Total</b>	<b>17</b>	<b>17</b>	<b>17</b>	<b>17</b>	<b>17</b>	<b>17</b>

Fuente: elaboración propia.

mayor profundidad en el análisis de los casos seleccionados.

### **En síntesis: una mirada general sobre los espacios de coordinación relevados.**

Una visión del conjunto de los ámbitos relevados permite constatar la existencia de un número relativamente alto de espacios de coordinación intersectorial que abordan la temática de la inclusión educativa en Montevideo. En general, se registra que la gran mayoría de dichos ámbitos se crearon a partir del año 2005, existiendo algunos de reciente aparición.

Si bien todos los espacios tienen como uno de sus ejes centrales la inclusión educativa, existe una variedad de temáticas abordadas. Esta diversidad refleja también el carácter autónomo que los ámbitos de coordinación tienen para definir sus agendas. Se constata que la temática de la ampliación de las ofertas educativas, junto con temáticas vinculadas a las trayectorias educativas de los niños y adolescentes, son las que aparecen con mayor frecuencia. Igualmente, se observa que un número elevado de espacios se abocan a la organización de actividades comunitarias de integración barrial.

Al indagarse acerca de cuáles son las instituciones que participan de los espacios de coordinación, surge que los SOCATs están presentes en todos los espacios relevados. En cuanto a las instituciones dependientes de ANEP, las escuelas y jardines son las que mayor presencia tienen, seguidas luego por los liceos y escuelas técnicas. No obstante, al profundizarse en los niveles que dicha participación adquiere, se concluye que en la mayor parte de los casos la participación de los centros educativos es intermitente. Cabe destacar los casos de Aulas Comunitarias y de las UCDIEs, que si bien aparecen presentes en un número menor de espacios, sí presentan una participación mayormente activa.

Finalmente, y en concordancia con la bibliografía existente, otro aspecto a destacar es la importante presencia de OSCs en los espacios de coordinación, a partir de la implementación de una variedad de políticas sociales en convenio con el Estado (Rossel, 2013; Peregalli, 2017). Estos aspectos serán analizados con mayor profundidad a partir de la experiencias de los cuatro casos de estudio seleccionados.

## **VI. ANALISIS DE LOS CASOS SELECCIONADOS**

Una vez trazado un panorama general en cuanto a los espacios de coordinación intersectorial en Montevideo, en los siguientes capítulos se realizará un análisis en profundidad de cada uno de los cuatro casos de estudio seleccionados. Como ya fue mencionado en el capítulo metodológico, se aplicó un enfoque cualitativo a partir de entrevistas semiestructuradas y observaciones participantes, que buscó realizar una descripción densa de cada uno de los casos, para comprender en forma cabal sus principales logros, dificultades y desafíos.

### **VI.1 Lavalleja: identidad, permanencia y continuidad**

#### **Breve caracterización socioeconómica del barrio**

El barrio Lavalleja se ubica en la zona centro-norte de la ciudad, en el área que abarca el Centro Comunal Zonal N° 13.<sup>30</sup> Se trata de una zona de carácter urbana en la que habitan 93.327 personas (43.914 hombres y 49.413 mujeres). A nivel de edades, se registra que existen 26.706 personas menores de 18 años (INE, Censo 2011).

Al observar los distintos indicadores relevados se constata que el CCZ N°13 presenta en general una situación similar a la media del resto de Montevideo, relativamente mejor a las otras zonas abordadas en este estudio. Se trata de una zona que reúne barrios con diferentes características: desde Prado Norte o Sayago, históricamente de clase media- media baja, hasta zonas más deterioradas como el barrio Lavalleja donde existen algunos asentamientos irregulares o realojados (como el barrio 40 Semanas).

A nivel socioeconómico, el CCZ N°13 posee un 11,5% de personas en situación de pobreza, lo cual lo ubica por debajo de la media de Montevideo (12,9%). La tasa de desocupación es de 7,3%, también levemente por debajo del resto del departamento donde ese indicador es de 8,2% (ECH, 2016).

En lo que respecta a datos sobre educación, el 29% de los hogares presentan un clima educativo bajo (es decir, menor a 9 años de estudio), lo cual lo sitúa apenas por

---

<sup>30</sup> El CCZ N°13 abarca los barrios de Sayago, Conciliación, Peñarol, Millán y Lecocq, Barrio Lavalleja, Prado Chico y Prado Norte.

encima del resto de Montevideo, donde ese porcentaje de hogares es el 28,3%. El rezago escolar es relativamente bajo, alcanzando a un 8,6% de las personas entre 8 y 15 años, mientras que a nivel departamental este indicador es de un 11,9% (ECH, 2016).

### **Origen del espacio de coordinación, actores participantes y mandatos institucionales**

La Comisión de Educación del Barrio Lavalleja tiene su génesis en un espacio de coordinación local anterior, denominada la Red del Barrio Lavalleja. Este espacio comenzó a funcionar a mediados de la década de los 90 reuniendo a diferentes instituciones que intervenían en la zona y a referentes barriales, con el objetivo de buscar mejorar la calidad de vida de los habitantes del barrio.

Desde su inicio la Red Lavalleja tuvo como una de sus principales preocupaciones el tema educativo y la instalación de nuevas propuestas educativas dirigidas a niños y adolescentes. Hacia el año 2006, desde la Red se definió organizar diferentes comisiones de trabajo que pudiesen abordar de forma más específica y con mayor profundidad los distintos temas, conformándose así la Comisión de Educación.

A lo largo de los diez años de funcionamiento de la Comisión de Educación existe un núcleo estable de instituciones que participan desde su origen, aunque en muchos casos las personas que representan a cada institución han cambiado. Por otra parte, algunas instituciones han dejado de asistir y se han sumado otras nuevas.

En el año 2017 integran el espacio un número importante de instituciones (15 instituciones en total), pertenecientes tanto al ámbito público como a la Sociedad Civil, existiendo cierto balance entre el número de instituciones públicas y privadas participantes.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Más allá de esta distinción entre público y privado, cabe mencionar que la gran mayoría de las organizaciones sociales que participan trabajan en convenio con organismos públicos, principalmente el INAU y MIDES.

Cuadro 9. Instituciones participantes en la Comisión Educación de la Red Lavalleja.

	Institución
Instituciones públicas	Liceo N° 60
	Liceo N° 63
	Escuela Técnica Lavalleja
	Inspección CEIP
	UCDIE Región Centro
	Centro de Referencia Local INAU
	Museo de la Memoria
	Municipio G
	Oficina Territorial MIDES Oeste
Organizaciones de la Sociedad Civil	SOCAT (AUDIC)
	Centro Juvenil (Movimiento Tacurú)
	Centro Juvenil (Centro Salesiano Aires Puros )
	Centro de Barrio Peñarol
	Club de Niños (Centro Morel)
	Coop. de Vivienda COVIM 9

Fuente: elaboración propia.

La frecuencia de la participación en las reuniones de la Comisión y el nivel de involucramiento de las diferentes instituciones es heterogéneo, ya que algunas mantienen un rol más activo que otras. Un aspecto a resaltar es el hecho de que los diferentes entrevistados coinciden en señalar el rol central que el SOCAT ocupa en la Comisión.

En cuanto a la asistencia de las instituciones educativas formales, es señalada con preocupación por parte de los actores entrevistados. Al momento de realizarse el trabajo de campo, el Liceo 60 era la única institución educativa que tenía una presencia activa y sostenida, aunque su participación ha variado a lo largo de los años. Se menciona que el Liceo forma parte del *Plan de Tiempo Extendido*, el cual establece específicamente el trabajo en redes como un área de trabajo a desarrollar.

No obstante, esta orientación no aparece en el caso del otro liceo que integra la Comisión, cuya representante manifestó que la Dirección del mismo mostraba cierta reti-

cencia a su participación en dicho ámbito, en tanto no se le daba particular relevancia al mismo (Registro de observación participante de reunión de la Comisión de Educación, noviembre de 2017).

En cuanto a la escuela técnica, los entrevistados mencionan que históricamente ha tenido una fuerte participación en la Comisión aunque al momento de realizarse la investigación su asistencia era intermitente. Más allá de esto, los entrevistados relatan una orientación hacia el trabajo en redes, lo cual se relaciona con la creación de la figura de referentes territoriales los cuales tienen dentro de sus tareas la articulación con la comunidad. *"UTU estaba implementando esto de los referentes territoriales (...) estar trabajando en conjunto con los nodos educativos, tener una pata social ahí, y acercar a la institución de primera mano a las necesidades (...)"* (Entrevista N° 8, CETP)

El caso de las escuelas primarias es el que más preocupa a los integrantes de la Comisión, ya que a pesar de que existen cinco escuelas en la zona, al momento de realizarse el trabajo de campo ninguna estaba participando. Únicamente se menciona la asistencia esporádica de la Inspección de Primaria.

Los diferentes entrevistados destacan la importancia que ha adquirido la participación de la UCDIE en la Comisión, a pesar de tener una presencia relativamente nueva en el territorio. Se señala en particular su capacidad de generar nuevas propuestas de trabajo y de articular con diferentes recursos que dependen de ANEP. En este caso si se menciona la existencia de un mandato específico de trabajo con las redes territoriales.

*(...) la UCDIE tiene como mandato participar de estos espacios; ningún docente de atención directa con los gurises (...) tienen mandato de participar, en todo caso depende de la buena voluntad y el perfil del Director de la Escuela que tengas, si vienen o no.* (Entrevista N° 14, INAU)

Un aspecto a mencionar es que ninguno de los tres programas de proximidad del MIDES integran la Comisión. En el caso de Jóvenes en Red, no cuenta con ningún equipo que intervenga en la zona de Lavalleja. En cuanto a Cercanías y UCC, existen equipos que trabajan en la zona pero participan en el Nodo Familia.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> Como ya se mencionó, existen 3 comisiones que trabajan en la zona, y algunas instituciones definen participar en algunas en particular (tal es el caso de las policlínicas de la zona y los CAIF).

Por otra parte, se constata la presencia del Municipio en la Comisión a través de un referente del área cultural. Si bien se trata de una participación de carácter esporádica, constituye un diferencial en relación a los otros espacios de coordinación analizados.

Finalmente, un aspecto que es rescatado en las entrevistas como sumamente positivo es la asistencia de algunos vecinos a la Comisión, siendo representantes de cooperativas de vivienda que están en la zona y que poseen una larga trayectoria de militancia social en el barrio.

### **Dinámica de funcionamiento, comunicación y recursos de poder**

La Comisión se reúne de forma mensual aunque en momentos puntuales previos a la realización de alguna actividad la frecuencia de encuentros puede ser quincenal. Históricamente el lugar de reunión ha sido rotativo, si bien durante el año 2017 se comenzó a reunir en el local de la nueva escuela técnica como forma de apoyar y acompañar a este centro educativo. Existe un registro de los principales temas tratados en cada encuentro, los que luego son enviadas vía mail a todos los integrantes de la Comisión.

Retomando los aportes de Repetto (2006) y Subirats y Dente (2014) en relación a los recursos de poder, un primer aspecto a mencionar es que la Comisión no cuenta con recursos económicos propios. En las entrevistas se menciona que anteriormente se recurría a los fondos del MIDES gestionados a través del SOCAT para financiar actividades comunitarias. No obstante, de acuerdo a los Términos de Referencia del año 2016, estos fondos disminuyeron drásticamente.

Los entrevistados señalan que la UCDIE ha traído también recursos, no solo económicos, sino mediante la posibilidad de gestionar ciertas prestaciones que la ANEP posee. En este sentido, se destaca el acceso a la propuesta de Campamentos Educativos o la realización de un Foro de Educación, ambos con el apoyo de la ANEP. De este modo, en forma indirecta y a través de la UCDIE se han visto reforzados los recursos económicos a los que la Comisión accede.

Por otra parte, en lo que se vincula con los recursos de tipo administrativo, la Comisión no posee este tipo de recursos de poder al no existir un mandato legal que defina sus alcances y cometidos.

Del discurso de los entrevistados surge que los recursos de poder que principalmente maneja este ámbito de trabajo son de tipo político, ligados a su capacidad de liderazgo, conocimiento y movilización de los diferentes actores que intervienen en ese territorio y la legitimidad dada por su larga trayectoria de trabajo.

La Comisión también ha tenido un fuerte componente de recursos de tipo ideológico, es decir, ideas y propuestas innovadoras, sumado al prestigio y legitimidad para ponerlas en funcionamiento. La capacidad técnica y de liderazgo de los actores que integran este ámbito aparecen indicados como elementos muy relevantes. De este modo, se constata que el concepto de recursos de poder no es un factor que únicamente se encuentra dado a priori, sino que existe una dimensión que implica la construcción de estos recursos por parte de los propios actores a lo largo del tiempo.

### **Planificación, objetivos y actividades**

En las entrevistas se menciona que inicialmente los objetivos de la Comisión no estuvieron claramente definidos, lo cual generaba dificultades y debilitaba al espacio. Se relata que en ocasiones participaban instituciones nuevas que planteaban una demanda puntual, pero una vez que esa demanda era resuelta, dejaban de participar del espacio. A partir de esta experiencia es que la Comisión comienza a realizar planificaciones anuales que plasman una agenda consensuada de temas abordar en el año.

En el análisis documental de los textos producidos por la Comisión surge que el objetivo general de este espacio consiste en:

*(...) abordar problemáticas relacionadas al ámbito educativo y a los estudiantes nucleados en los diferentes subsistemas de ANEP, así como a las poblaciones de jóvenes y adolescentes que participan en distintas propuestas del ámbito no formal desarrolladas por varias instituciones (...) En los encuentros de la Comisión se aportan ideas, posibles propuestas y espacios a los cuales puedan acceder los niños/as y jóvenes del barrio, y se construye una línea de trabajo conjunto que apueste a un enriquecimiento y potenciación de los recursos existentes.* (Acta planificación Comisión de Educación, 2017:2)

A nivel más específico, se plantean dos objetivos para el año 2017 que apuntan a promover escenarios alternativos a la realidad barrial que generen experiencias significativas positivas para niños, niñas, adolescentes y sus familias, así como dar

visibilidad a las propuestas educativas y actividades del barrio que permitan la participación de jóvenes y adolescentes (Acta planificación Comisión de Educación, 2017).

En cuanto a la realización de actividades concretas, los entrevistados señalan una gran variedad de acciones desarrolladas a lo largo de los años. Un primer tipo de actividades se relaciona a la difusión de la oferta educativa existente, mencionándose que entre los años 2012 y 2014 se realizaron ferias educativas en las que participaban las diferentes instituciones de educación formal y no formal de la zona.

Otra línea de trabajo que aparece como muy valorada por los entrevistados es la realización de instancias de formación, señalándose en particular la organización en el año 2014 de un Foro Educativo denominado "*Creación e integración social: propuestas alternativas en educación?*" cuyo contenido se sistematizó luego en una publicación.

La realización del Foro aparece como un hito que contribuyó a fortalecer la identidad de la Comisión como tal, permitiendo además crear un producto tangible a partir de la publicación de una sistematización del encuentro. Esta experiencia positiva condujo a que en 2017 se realizase un nuevo Foro Educativo sobre trabajo en proyectos y propuestas educativas alternativas, dándole continuidad a algunas de las reflexiones que se habían generado en el encuentro anterior. En este caso, si bien los contenidos y metodología de trabajo fueron definidos por la Comisión, la UCDIE jugó un rol muy relevante en tanto se ocupó de proveer recursos para organizar las tres jornadas de formación.

Otra iniciativa desarrollada desde este espacio de coordinación se vincula al entrecruzamiento entre las diferentes propuestas educativas formales y no formales en el territorio. Se menciona en el discurso de los entrevistados una propuesta impulsada por la UCDIE en conjunto con Campamentos Educativos de CODICEN desarrollada en el año 2016, que apuntó a generar un mayor vínculo tanto entre los niños y adolescentes de los diferentes centros educativos formales y no formales, así como a nivel de los técnicos y docentes. Esta experiencia generó un antecedente positivo a partir del cual en el año 2017 se realizó un ciclo de talleres artísticos que recorrieron las diferentes instituciones educativas de la zona.

La sistematización y generación de información sobre las propuestas existentes en la zona aparece también como otra área de trabajo de la Comisión. En 2017 se realizó un relevamiento sobre las propuestas educativas formales y no formales en el territorio, lo cual es considerado como un insumo para la tarea cotidiana de los técnicos de las diferentes instituciones.

Finalmente, una de las principales áreas de trabajo se relaciona con la instalación en el territorio de propuestas educativas de carácter técnico. La construcción de la Escuela Técnica en el año 2016 aparece mencionado como el principal logro obtenido por la Comisión, aspecto que le generó un importante reconocimiento a la labor de la Comisión tanto a nivel territorial como en ámbitos externos.

### **Coordinación intersectorial y re-vinculación educativa**

La Comisión de Educación no tiene entre sus objetivos un trabajo específico sobre situaciones puntuales de niños o adolescentes en riesgo de desvinculación. Los entrevistados manifiestan que el Nodo Familia que trabaja en la zona sí tiene una metodología de funcionamiento que se basa en el trabajo caso a caso, acordando estrategias comunes de las distintas instituciones frente a determinada situación familiar.

Más allá de esto, en las entrevistas se plantea que informalmente sí se abordan casos particulares, y que el vínculo existente entre los técnicos que participan de la Comisión facilita notoriamente la coordinación para abordar situaciones particulares. En este sentido, el conocimiento de los recursos y opciones existentes, así como los requisitos de ingreso o las formas de derivación son una importante contribución.

Entre las estrategias de trabajo implementadas para abordar situaciones de riesgo educativo se observa un fuerte trabajo conjunto entre las propuestas de educación no formal, en especial los centros juveniles, con el Liceo y la Escuela Técnica. Esto constituye una apuesta por generar intervenciones con mayores niveles de integralidad, que involucren diferentes abordajes institucionales y profesionales.

*"(...) si, por ejemplo, no está participando activamente del liceo, se hace una visita en conjunto y se hace el nexo de la referente del liceo con el trabajador social del centro juvenil. Se va a entrevistar en conjunto, por ahí buscar recursos." (Entrevista N°12, Centro Juvenil)*

Finalmente, se menciona que el SOCAT juega un rol relevante facilitando el acceso a ciertas prestaciones o recursos que el MIDES otorga. De este modo, se constata cierto nivel de sinergia entre las políticas sociales y educativas en el territorio.

*(...) nuestro trabajo fue más vinculado a las prestaciones del MIDES con la gente de la UCDIE que el año pasado nos mandó un listado de gurises, como también pudiendo gestionar algunas prestaciones que pudieran fortalecer la continuidad educativa (Entrevista N°7, SOCAT)*

### **Visión sobre las trayectorias educativas y los sistemas de información**

Los entrevistados manifiestan, con matices, una visión de trayectorias educativas por parte de las distintas instituciones que integran la Comisión. Esta perspectiva se encuentra presente desde el inicio del trabajo de esta red, más allá de que formalmente no se lo denominase en esos términos.

*(...) nosotros teníamos la feria educativa, era una instancia fuerte donde participaban las escuelas, los liceos, los centros juveniles (...) mostrábamos lo que hacía cada propuesta pensando en los egresos de sexto de primaria (...) nosotros capaz que sin el nombre "trayectoria educativa" venimos hablando de esto hace mucho tiempo... ¿cómo surge el FPB en el barrio Lavalleja?, porque un grupo de vecinos, más el SOCAT, más otras organizaciones empezamos a decir, ¿qué pasa con los adolescentes del barrio cuando finalizan primaria? (Entrevista N° 10, Centro Juvenil)*

A lo largo de los años el trabajo de la Comisión ha estado atravesado fuertemente por una visión de trayectorias educativas, procurando fortalecer la interconexión entre los diferentes centros educativos del territorio y promoviendo la instalación de nuevas propuestas en función de las necesidades detectadas.

No obstante, más allá de la presencia de esta visión de trayectorias, se constata una escasa participación de escuelas y jardines, lo que afecta el logro de un trabajo más profundo en este sentido.

Como ya se ha mencionado, existe también un trabajo complementario entre las instituciones de educación formal y no formal, aspecto que también fortalece una visión de trayectorias educativas que abarca no solo los tránsitos curriculares.

*(...) yo creo que en los últimos años se han reforzado vínculos (...) siempre ha estado esa cuestión de poder pensar en el adolescente que de repente deja el liceo, para que vaya a hacer el centro juvenil, o al revés el adolescente que empezó el centro juvenil y se venía desvinculando, volver a vincularlo... (Entrevista N°12, Centro Juvenil)*

En cuanto al funcionamiento de sistemas de información respecto a las trayectorias educativas, algunos de los entrevistados muestran conocimiento acerca del sistema GURI y las posibilidades de conocer las trayectorias de los jóvenes. Más allá de reconocer estos avances en relación a la existencia de sistemas de información, su utilización aparece como restringida, no siendo una herramienta de trabajo a la que la Comisión pueda acceder.

### **Incidencia en el ciclo de la política pública**

Determinar el nivel de incidencia de la Comisión de Educación en las diferentes etapas del ciclo de la política no resulta una tarea sencilla. En primer lugar, formalmente las propuestas de este ámbito de coordinación no poseen un carácter vinculante, aunque a lo largo de los años se observan algunos aspectos que muestran el alcance que este tipo de ámbitos pueden llegar a tener. El proceso de incidencia que condujo a la instalación de la escuela técnica en el barrio resulta un caso sumamente interesante de analizar.

El origen de la demanda de la instalación de cursos técnicos en la zona se inicia al menos desde el año 2006, cuando desde la Comisión comenzaron a realizarse diferentes gestiones solicitando al CETP la instalación de un nuevo centro educativo. Debido a la falta de recursos, la respuesta inicial de las autoridades fue negativa, aunque se habilitó la posibilidad de instalar algunos cursos más específicos de corta duración. A partir de esto, desde la Comisión se comenzó a trabajar en el diseño de una nueva propuesta educativa denominada "Jóvenes en Red"<sup>33</sup> para lo cual se estableció una estrecha alianza entre los

<sup>33</sup> Cabe aclarar que el proyecto "Jóvenes en Red" diseñado por la Comisión no tiene relación con el programa que a partir de 2012 se crea en el MIDES con el mismo nombre, dirigido a jóvenes que no estudian ni trabajan.

distintos actores. Esto se plasmó en la realización de un curso de Gastronomía y un curso de Informática, con docentes del CETP y educadores contratados con recursos de Infamilia-MIDES. Por otra parte, la comunidad brindó diferentes locales donde se impartieron los cursos.

La experiencia desarrollada resultó exitosa y el nuevo modelo educativo fue evaluado en forma positiva por parte del CETP, constituyéndose en uno de los antecedentes que inspiró la creación de una nueva propuesta educativa denominada "FPB Comunitario", la cual fue luego replicada en diferentes puntos del país en convenio entre el MIDES y el CETP.

En forma paralela, se desarrolló un fuerte trabajo para conseguir el predio donde instalar el centro educativo, logrando que en el año 2016 se inaugurase una nueva escuela técnica en el barrio. Asimismo, la oferta de cursos de esta escuela técnica también fue un aspecto trabajado desde la Comisión de Educación, para lo cual se realizó una encuesta a niños y adolescentes de la zona, para relevar sus intereses y expectativas.

Un tema que surge de las entrevistas es el rol fundamental que los referentes barriales han ocupado en la Comisión, en tanto se comprometieron a dar seguimiento a las gestiones para la creación de la escuela técnica. Más allá de los canales formales por los que insistentemente fue planteada la solicitud de crear un nuevo centro del CETP, parece haber jugado cierto rol la presencia de vínculos de tipo informales, a partir de la militancia social y política de algunos de estos referentes que habían ocupado cargos como Consejeros Vecinales a nivel local.

De este modo, se observa que el largo camino que desembocó en la instalación de la nueva escuela técnica implicó un gran esfuerzo por parte de la Comisión, que trabajó tanto a nivel técnico pedagógico en el diseño de propuestas educativas, a nivel territorial al relevar demandas e intereses de la población, y también a nivel político, en el vínculo con autoridades del sistema educativo y diferentes organismos públicos.

### **Dificultades en la coordinación intersectorial**

Al consultar a los entrevistados respecto a cuáles son las dificultades para lograr mayores niveles de coordinación intersectorial en el territorio, surge en forma reiterada la preocupación por las dificultades de participación de las instituciones educativas

formales. Se señala la ausencia de una orientación institucional específica respecto a asistencia de las instituciones en los espacios de coordinación, lo que determina que la definición acerca de participar o no dependa de la voluntad de cada dirección.

*Yo creo que es complicado, se ha dado históricamente, siempre termina dependiendo de la voluntad, y de la valoración de la articulación y de los trabajos en red, que haya o no continuidad en la participación (Entrevista N° 7, SOCAT)*

Paralelamente, se señala como dificultad la escasez de recursos humanos de los centros educativos que puedan participar de espacios de coordinación, dejando de lado momentáneamente la atención directa.

*(...) lo que se transmite es todo el tiempo la imposibilidad de participar, que el interés está, pero que si participa la maestra el grupo queda solo, si participa la directora la escuela queda sola (...) (Entrevista N° 7, SOCAT)*

En relación a lo anterior, se menciona como otra tensión cuál es el rol que ocupa en cada institución la persona designada para participar de la Comisión. En este sentido, la participación de figuras que no tienen capacidad de resolución a la interna de las instituciones es vista como una dificultad.

Se plantea como otra debilidad el hecho de que muchas veces la participación de las instituciones educativas (en particular las escuelas) aparece relacionada a la resolución de una demanda puntual, lo cual genera dificultades para generar procesos de construcción colectiva más ambiciosos, que insumen un compromiso mayor. Este punto resulta una tensión pues en algunas instituciones educativas se prioriza la participación en espacios de coordinación como el Nodo Familia, en tanto se visualiza que allí se pueden obtener respuestas concretas frente a situaciones puntuales que desbordan al centro educativo.

*(...) nos ha pasado de tener un vacío absoluto de la Educación Formal en la Comisión (...) si tengo un rato para salir de la escuela, salgo, pero no voy a la Comisión. Al Nodo de Familia si voy porque la urgencia es atender el caso y la situación familiar de Fulano que está*

*en el horno, entonces prefiero ir ahí y resolverlo, que alguien me ayude y me apoye con las estrategias de intervención y volver a la Escuela con una solución, [más] que ir a pensar un espacio educativo de inserción territorial (...)* (Entrevista N° 14, INAU)

En definitiva, se plantea la existencia de dos problemáticas: por una parte, la presencia de numerosos espacios de coordinación intersectorial locales que convocan a los mismos actores implica un riesgo de superposición. Por otra parte, se observa la coexistencia de visiones diferentes acerca de cuál es el sentido de los espacios de coordinación poseen. Esto se manifiesta en visiones con una lógica que se podría denominar como "utilitarista", donde se espera obtener un resultado rápido y concreto; simultáneamente se plantean otras visiones de carácter "colaborativo", que consideran que los espacios colectivos poseen otros tiempos de trabajo, donde si bien se realizan actividades concretas, también abordan discusiones y propuestas de más largo aliento.

### **Fortalezas de la coordinación intersectorial**

A pesar de las dificultades reseñadas, los actores entrevistados mostraron conformidad con el trabajo realizado por la Comisión, existiendo un fuerte reconocimiento del rol de este ámbito, el cual se encuentra muy legitimado en la zona. Se lo considera como un espacio colectivo con capacidad de incidencia a nivel político, como también de dar respuesta frente a distintos emergentes que suceden en la zona y que generalmente las instituciones deben enfrentar en solitario.

Un elemento que se destaca es el efecto positivo del espacio de coordinación respecto al conocimiento sobre los recursos existentes en la zona, posibilitando la circulación de información sobre propuestas educativas, fechas de inscripción, requisitos de ingreso, entre otras. Asimismo, esto facilita la sinergia de recursos materiales y humanos entre las distintas instituciones.

*(...) como fortalezas obviamente conocer toda la propuesta educativa. (...) Cuando se va a hacer una actividad muchas veces se comparten recursos, se comparten, por decir cosas concretas, si hay un parlante y alguien lo tiene a disposición o si hay un cañón, si hay que dar una charla o hasta un espacio físico para reunirse (...)* (Entrevista N° 9, Liceo)

En relación a lo anterior, otra fortaleza de la Comisión es su aporte en la construcción de confianza entre las instituciones. El hecho de contar con información respecto a los recursos del territorio facilita la intervención educativa. No obstante, en muchos casos el acceso a la información no es suficiente y el establecimiento de vínculos de confianza interpersonales, basados en aspectos más intangibles o informales, facilita el desarrollo de estrategias exitosas.

*(...) y se puede intercambiar desde otra sensibilidad, que no es el trámite administrativo, burocrático, que hay en una inscripción común y corriente, esto le da como otra cosa, porque es un grupo que viene trabajando hace años y hay vínculos y tenés confianza en el otro también (Entrevista N° 14, INAU )*

Otra área en la que se visualizan efectos positivos es en la complementariedad entre educación formal y no formal. El trabajo de la Comisión ha logrado diluir ciertas fronteras que históricamente separaban las propuestas de educación formal y no formal, producto del desconocimiento y la desconfianza mutua.

*(...) desde ahí ver la complementariedad que se puede dar, yo creo que se está dando un paso importante en sacar esa cuestión de lo formal y no formal, estamos generando híbridos que tienen que ver con propuestas educativas para el territorio, complementarias, donde vos pones esto y yo pongo esto, y lo hacemos en conjunto (...) (Entrevista N° 10, Centro Juvenil)*

Por otra parte, como ya se analizó, otra de las fortalezas refiere a su capacidad de incidencia en la generación de propuestas para el territorio, en base a un trabajo sistemático y persistente a lo largo del tiempo, lo cual le otorga un importante reconocimiento a la Comisión como ejemplo de elaboración de políticas de base territorial.

*(...) una demostración clara que hay que darle corte a lo territorial, y a las políticas diseñadas en lo territorial... me sacó el sombrero al ver que se hace una experiencia*

*comunitaria de FPB a partir de ahí y se crea una UTU a partir de una demanda territorial...*  
(Entrevista N° 10, Centro Juvenil)

### **Síntesis del capítulo**

La Comisión de Educación constituye un ámbito de coordinación consolidado, con una extensa trayectoria de trabajo y una fuerte identidad como colectivo. A lo largo de las entrevistas se registró un grado importante en materia de coordinaciones intersectoriales, mediante lo cual se logra generar sinergias entre las políticas educativas y las políticas sociales presentes en el territorio. Retomando los conceptos de Licha y Molina (2006), se visualiza que los principales tipos de sinergia alcanzados son cognitivas (intercambio de información), de procesos y actividades para el desarrollo de acciones conjuntas. En menor medida se observan sinergias de recursos y de autoridad. Se constata que la Comisión logró generar sinergias de tipo político y colocar demandas a nivel de la centralidad de las distintas sectoriales.

Otro aspecto a destacar es que la perspectiva de trayectorias educativas aparece presente desde el inicio del funcionamiento de la Comisión, que permanentemente ha buscado expandir las opciones educativas disponibles, así como fortalecer la interconexión entre las diferentes propuestas existentes. Se registra un fuerte trabajo en la coordinación entre la políticas educativas y sociales, en particular entre propuestas de educación formal y no formal, mediante la realización de actividades que integran a niños y adolescentes del barrio. Este aspecto puede ser considerado como el logro de una sinergia cultural, en tanto intercambio de saberes y perspectivas de trabajo de diferentes actores, lo cual enriquece el abordaje de cada uno.

Retomando el concepto de integralidad planteado por Martínez Nogueira (2007), se observa la implementación de acciones que conjugan diferentes abordajes institucionales y profesionales, tendiendo a centrarse en el conjunto de necesidades de las personas, familias y comunidades. En el caso particular que representó el diseño e implementación del proyecto "Jóvenes en Red" que contribuyó al origen de un plan específico de enseñanza técnica, se constata como la Comisión logró un mayor nivel de integración de sus propuestas. El nivel de integralidad alcanzado fue sumamente

significativo, abarcando tanto la definición como la implementación y evaluación de las acciones.

No obstante, fuera de este ejemplo concreto, en general las acciones de la Comisión no presentan un nivel tan elevado de integralidad. En relación a la clasificación de los niveles de coordinación propuesto por Peters (1998), es posible ubicar este caso en el segundo nivel de "coordinación positiva", en el cual los distintos actores trabajan en conjunto para mejorar los servicios ofrecidos, aunque no se alcanza una integración de las políticas.

Finalmente, a nivel de incidencia en el ciclo de las políticas públicas, la Comisión ha tenido un rol muy activo. Desde la perspectiva de análisis sobre el ciclo de las políticas públicas planteado por Roth (2015), se evidencia como esta red logró intervenir en las diferentes fases, desde la definición del problema público y su puesta en agenda, hasta la formulación de soluciones, su implementación y evaluación. Si bien tradicionalmente la implementación de políticas es entendida como un proceso top-down "de arriba hacia abajo", el caso de la Comisión de Educación constituye un ejemplo de la perspectiva del bottom-up o "de abajo hacia arriba", donde el territorio genera insumos que luego son adoptados desde la centralidad.

## **VI.2 Villa García: entre la ausencia de servicios y la construcción de respuestas**

### **Breve caracterización socioeconómica del barrio**

Villa García se ubica al noreste de la ciudad, en la zona del Centro Comunal Zonal N° 9.<sup>34</sup> Se trata de una zona muy amplia y heterogénea, que incluye tanto áreas urbanas como rurales. Un aspecto a resaltar es que se trata de una de las zonas que presenta un mayor crecimiento demográfico en Montevideo en los últimos 25 años, alcanzando un total de 168.893 personas (81.225 hombres y 87.668 mujeres). Asimismo, se destaca el alto número de personas menores de 18 años (56.056), que representa un 33% del total de su población (INE, Censo 2011).

A nivel socioeconómico, la zona del CCZ N° 9 posee un 22,9% de personas en situación de pobreza, lo cual la ubica por encima de la media de Montevideo (12,9%). La tasa de desocupación es de 11,1%, también por encima del resto del departamento, donde ese indicador es de 8,2% (ECH, 2016). Este dato se condice con la gran cantidad de personas que habitan en asentamientos irregulares que alcanza un 18,6% de su población (INE, Censo 2004).<sup>35</sup>

Con respecto a datos sobre educación, el 46,7% de los hogares presentan un clima educativo bajo (es decir, menor a 9 años de estudio), lo cual lo ubica en una situación peor que el resto de Montevideo, donde ese porcentaje de hogares es el 28,3%. El rezago escolar también es significativamente más alto, alcanzando a un 17,7% de las personas entre 8 y 15 años, mientras que a nivel departamental este indicador es de un 11,9%.

### **Origen del espacio de coordinación, actores participantes y mandatos institucionales**

La Mesa Técnica de Villa García comenzó a funcionar en el año 2009, aunque los entrevistados mencionan que anteriormente ya se venían realizando diferentes actividades conjuntas entre las instituciones educativas y de salud.

En ese período se produjo la llegada de diferentes programas sociales y educativos al territorio, lo cual generó una preocupación por no superponer esfuerzos y

---

<sup>34</sup> El CCZ N° 9 abarca los barrios de Curva de Maroñas, Flor de Maroñas, Jardines del Hipódromo, Ideal, Bella Italia, Málaga, Ituzaingó, Punta de Rieles, Km 16 Cno. Maldonado y Villa García.

<sup>35</sup> El dato respecto al número de personas que habitan en asentamientos irregulares no fue relevado en el Censo 2011, por lo que se debió recurrir a datos del Censo 2004.

aprovechar el acumulado de conocimiento que las instituciones ya poseían. A partir de esta inquietud es que desde el SOCAT y las policlínicas de la zona se convoca a las diferentes instituciones a conformar una Mesa Técnica con el fin de abordar cuestiones vinculadas al trabajo con familias, educación y salud.

Los entrevistados hacen énfasis en que el surgimiento de este espacio de coordinación no se relacionó con una orientación particular del MIDES ni de ninguna otra sectorial, sino que nació como una necesidad de los propios técnicos que trabajaban en el territorio. De este modo, existe una fuerte autopercepción respecto al carácter autoconvocado del espacio, resaltándose el valor de su creación desde el territorio y no desde la centralidad.

*(...) si bien nosotros hacemos algunas formalidades en esto de la convocatoria, hacer actas, de registrar un poco lo que va sucediendo, es un espacio que históricamente surge no a partir del SOCAT, surge como por esta necesidad de encuentro y de que exista un espacio de articulación entre los actores del territorio. (Entrevista N°16, SOCAT)*

La Mesa está integrada por un número elevado de instituciones, estando presentes la mayoría de los actores que intervienen en el territorio de Villa García. A lo largo de los años la mayor parte de estas instituciones se ha mantenido, sumándose algunas otras nuevas.<sup>36</sup>

Los entrevistados mencionan diferentes etapas en el trabajo de la Mesa, habiendo pasado por momentos de mayor y menor presencia de las instituciones. Al momento de realizarse el trabajo de campo se constató un elevado grado de participación, contabilizándose 18 instituciones que asisten, pertenecientes tanto al ámbito público como al de la Sociedad Civil. Se observa una predominancia en la participación de instituciones públicas, aunque igualmente existe un peso relevante de las Organizaciones de la Sociedad Civil.

#### Cuadro 10. Instituciones participantes en la Mesa Técnica de Villa García.

<sup>36</sup> Cabe mencionar que originalmente la Mesa abarcaba tanto a instituciones de Villa García como del Km. 16 de Camino Maldonado, pero con el transcurso de los años ha ido concentrando sus acciones en la zona de Villa García.

	<b>Institución</b>
<b>Instituciones públicas</b>	Liceo N° 52
	Escuela N° 157
	Jardín N° 348
	Escuela Técnica Villa García
	UCDIE Región Este
	Policlínica ASSE El Monarca
	Jóvenes en Red
	Liceo N° 25
	Policlínica ASSE 24 de Junio
	Policlínica ASSE 8 de Marzo
	Centro de Referencia INAU
	UCC
<b>Organizaciones de la Sociedad Civil</b>	SOCAT (Iniciativa Latinoamericana)
	Centro Juvenil (Iniciativa Latinoamericana)
	Club de Niños Gurí (CEPID)
	Aula Comunitaria N° 13 (Iniciativa Latinoamericana)
	Hogar Marista
	CAIF Sembrando Huellas (Cooperativa Azahares)

Fuente: elaboración propia.

La frecuencia en la participación de las reuniones de la Mesa y el nivel de involucramiento de las instituciones es heterogéneo, ya que algunas mantienen un rol más activo que otras. Se señala como una particularidad el hecho de que existe un conjunto de instituciones con una fuerte presencia, existiendo un liderazgo colectivo de este espacio.

Según los entrevistados, se ha construido un acuerdo tácito a nivel territorial según el cual cada nuevo programa que comienza a intervenir debe participar (o al menos presentarse) en la Mesa Técnica, lo que se refleja en el elevado número de instituciones que asisten.

Un elemento característico de la Mesa es la fuerte presencia de instituciones del ámbito de la salud que participan activamente desde el origen del espacio de coordinación.

En cuanto a la participación de las instituciones educativas formales, se registra una asistencia importante, tanto por parte de la Escuela, el Jardín, el Liceo y la UCDIE. No obstante, los entrevistados manifiestan la percepción acerca de que el elevado

compromiso que tienen las instituciones con la Mesa se vincula mayormente a una motivación personal o de los equipos de trabajo, pero no a un requerimiento establecido a priori desde la centralidad.

En el caso de la Escuela, se señala incluso que algún tiempo atrás existió desde la Inspección una orientación contraria en relación a la participación de espacios de trabajo en red: *"(...) yo creo que queda a voluntad. Cada uno opta por participar o no. Mi primer año en la escuela de Villa García como Directora, la Inspectora de ese momento no quería que participara de ninguna instancia de trabajo en red (...)".* (Entrevista N°24, Escuela)

En cuanto a la Escuela Técnica, se menciona que el trabajo en redes es un aspecto que aparece como una orientación explícita dentro de las tareas a realizar por los Educadores. Pero más allá de esta definición formal, se plantea que la participación efectiva queda sujeta a la disponibilidad de tiempo e intereses de cada escuela técnica. En particular en este caso no se observa un especial interés de la Dirección de participar del espacio de la Mesa.

En el caso de la UCDIE, se expresa que la asistencia a los espacios de coordinación territorial vinculados a la educación es un aspecto central de su tarea. En este sentido, consideran que su participación en la Mesa es un aspecto clave para su trabajo en la zona de Villa García.

Finalmente, cabe mencionar la fuerte integración de algunos programas del MIDES, tales como Jóvenes en Red, UCC y Aulas Comunitarias (coejecutado con CES). En estos casos se registra un mandato institucional claro acerca de la coordinación territorial: *"(...) hay una orientación de Jóvenes en Red (...) dentro de esa dimensión comunitaria, parte de la tarea es articular en las redes locales"* (Entrevista N°23, Jóvenes en Red)

### **Dinámica de funcionamiento, comunicación, recursos de poder**

La Mesa Técnica se reúne en forma mensual rotando su lugar de encuentro entre las diferentes instituciones participantes. En cuanto a la comunicación sobre las actividades, el SOCAT se ocupa de realizar la convocatoria y fijar un orden del día. Asimismo, existe un registro de las reuniones que luego es enviado vía mail a las distintas instituciones.

En relación a los recursos de poder que posee la Mesa, la misma no cuenta con recursos de tipo económico ni de tipo administrativo. No obstante, sí ha recurrido a ciertos recursos económicos que poseen los programas que trabajan en el territorio para desarrollar diferentes propuestas. Este es el caso de Jóvenes en Red, el cual en el período 2012-2015 fue un programa denominado como "prioritario", motivo por el cual tenía a disposición recursos económicos y políticos que le permitieron canalizar ciertas demandas planteadas desde la Mesa y establecer coordinaciones con diferentes sectoriales.

Al momento de realizarse la investigación, los entrevistados plantean que la UCDIE había aportado algunos recursos, en particular de tipo político en la articulación con la ANEP, lo cual permitió entre otras cosas instalar un curso de alfabetización para adultos en la zona. Asimismo, como se analizará más adelante, la UCDIE contribuyó a generar un encuentro entre la Mesa y las inspecciones de los diferentes subsistemas de ANEP para analizar la oferta educativa en el territorio.

Finalmente, un aspecto a destacar es que la Mesa posee un fuerte componente de recursos de tipo ideológico, con un gran prestigio y legitimidad en la zona, así como capacidad de generar propuestas e innovación, lo que la posicionan como un actor relevante para cualquier iniciativa a desarrollar en el territorio.

### **Planificación, objetivos y acciones desarrolladas**

El surgimiento de la Mesa en el año 2009 tiene como hito fundacional la realización de un proceso conjunto de sistematización entre las diferentes instituciones de la zona, sintetizando datos estadísticos así como las necesidades percibidas por cada institución. A partir de dicho diagnóstico se realizó una planificación donde se establecieron algunos grandes objetivos, muchos de los cuales siguen vigentes en la actualidad. Entre estos objetivos se menciona: mejorar la calidad de los servicios en el territorio, ordenando el trabajo de las diferentes instituciones; fortalecer el trabajo en equipo, permitiendo el sentimiento de pertenencia como factor de protección y de salud de los técnicos; identificar las necesidades existentes y construir "demanda social"; coordinar y articular entre los actores locales institucionales (Mesa Técnica, 2011).

De acuerdo a los entrevistados, la Mesa no realiza un proceso de planificación anual, sino que se mantienen los objetivos fundacionales, más allá de estar abierta a trabajar sobre temáticas emergentes. El SOCAT es quien convoca a cada encuentro y generalmente se plantean los temas a trabajar en cada instancia.

En relación a las acciones de la Mesa, una de las principales líneas de trabajo es la difusión de información acerca de las diferentes propuestas existentes en el territorio y la agenda de trabajo de cada institución.

Más allá de este primer nivel de carácter más informativo, otra de las acciones centrales apunta a incidir en la definición de nuevos recursos para el territorio, en una zona que históricamente ha tenido una escasa presencia de servicios públicos. Una de las mayores preocupaciones existentes se vincula a las dificultades de aprendizaje en Primaria, a partir de lo cual se elaboró un proyecto de atención dirigido a niños en edad escolar (Mesa Técnica, 2010). Este proyecto fue implementado entre los años 2010 y 2011 con el apoyo de ASSE e implicó la formación de un equipo interdisciplinario que realizó diagnósticos individuales y desarrolló estrategias de abordaje con un enfoque comunitario.<sup>37</sup>

La atención a la primera infancia y, en particular, la inexistencia de CAIF en toda la zona, constituyó otro de los ejes centrales del trabajo de la Mesa. Esta demanda constituyó uno de los principales reclamos durante varios años, dando lugar a diferentes acciones como el envío de notas firmadas por las distintas instituciones y la realización de diferentes reuniones con jefes de INAU. Finalmente, hacia el año 2015 se logró la construcción de un local para el CAIF, estando en etapa de construcción uno nuevo.

Como se mencionó, otro de los objetivos de la Mesa se vincula a la ampliación de las ofertas educativas, sociales y culturales dirigidas a adolescentes. En tal sentido, los entrevistados señalan que la Mesa realizó gestiones que contribuyeron a la instalación de un Aula Comunitaria y un Centro Juvenil en el territorio.

---

<sup>37</sup> Los entrevistados relatan que el proyecto funcionó durante algunos años liderado por la Mesa, pero que nunca fue posible obtener la totalidad de los recursos necesarios, motivo por el cual se discontinuó.

*"De hecho el Aula Comunitaria llega de una manera a través del reclamo y la demanda de la Mesa Técnica. (...) Y ahí se eleva una nota, hace años de esto, y se tuvo en cuenta y por eso llegó el Aula a Villa García." (Entrevista N°22, Aula Comunitaria)*

La enseñanza técnica y en especial la instalación de una escuela técnica en el territorio también fue una demanda planteada desde la Mesa, en tanto no existía ningún centro del CETP cercano. Previo a su instalación se lograron concretar algunos cursos de FPB Comunitario, así como cursos técnicos de corta duración. En este sentido, Jóvenes en Red fue un facilitador para la llegada de estos cursos, aportando recursos económicos para su realización. A esto se sumó el aporte de distintas instituciones públicas y organizaciones vecinales que brindaron sus locales para el desarrollo de los cursos, antes de concretarse la construcción del local para la nueva escuela técnica.

A partir del año 2016 el tema de la oferta educativa dirigida a adolescentes y jóvenes aparece como una de las principales preocupaciones de la Mesa. El anuncio del cierre de las Aulas Comunitarias fue visto como una gran pérdida para la zona, en tanto limita las posibilidades de inclusión educativa de adolescentes desvinculados del sistema educativo. Frente al cierre de las Aulas, Secundaria propuso la instalación en el Liceo de una nueva propuesta denominada Plan 2016 para estudiantes extra edad, lo cual fue sumamente discutido en la Mesa.

En el año 2017 la preocupación por la oferta educativa llevó a la realización de una reunión donde la UCDIE invitó a las inspecciones de CES, CETP y CEIP a participar de la Mesa e intercambiar acerca de las perspectivas a futuro para el territorio.

Finalmente, existe un trabajo en relación al abordaje de situaciones individuales o familiares compartidas por las distintas instituciones. Si bien parte de este abordaje de tipo más individual se trabaja en el Nodo Focal que se realiza ocasionalmente, algunas situaciones se abordan desde la Mesa.

En línea con este trabajo de mayor coordinación entre las diferentes instituciones, se menciona el trabajo articulado que se logra entre educación y salud, tanto en el abordaje de situaciones particulares como también en el desarrollo de actividades de promoción y sensibilización que las policlínicas realizan en las escuelas y el Liceo.

*(...) derivamos casos, en situaciones que hablamos directamente con la doctora de familia o con la psicóloga, casos de niños que también nos preocupan y recibimos la respuesta de ellos. Ellos la reciben, los atienden y están bien. Es importante para nuestro trabajo, complementa. (Entrevista N°24, Escuela)*

Esta complementariedad se observa también entre las propuestas de educación formal y no formal, por ejemplo entre la Escuela y el Club de Niños, así como entre el liceo y el Aula Comunitaria. En estos casos existe un dialogo fluido a partir del cual se reservan cupos para adolescentes que participan de una u otra institución, realizándose luego un seguimiento compartido.

### **Coordinación intersectorial y re-vinculación educativa**

A lo largo de las entrevistas se encuentran diferentes menciones a estrategias de trabajo desarrolladas por las instituciones que reflejan un esfuerzo intersectorial por sostener las trayectorias educativas de los niños y adolescentes.

*Hay muchas estrategias. Primero que es una zona que quizás porque está encapsulada en Montevideo, se conoce a los chiquilines y a las familias. Si no lo conoce Jóvenes en Red, lo conoce la policlínica porque atiende a las madres o al abuelo. Si no es la policlínica, es el jardín o CAIF o tal programa o la escuela. Esa información circula en la Mesa Técnica. (Entrevista N°19, UCDIE)*

En particular se constata un trabajo muy coordinado con programas como Jóvenes en Red y también UCC a dónde se derivan situaciones que requieren una intervención más específica.

Se mencionan también situaciones de madres o padres adolescentes que no consiguen cupos para sus hijos en CAIF o jardines públicos, lo cual pone en riesgo su continuidad educativa. Para algunos de estos casos se plantea como una estrategia novedosa la coordinación con el Sistema de Cuidados del MIDES para la obtención de becas para financiar el pago de jardines privados.

Por otra parte, se evidencia un trabajo muy cercano entre el SOCAT y las instituciones de educación formal, como el Liceo y la Escuela. Esto se plasma es una

presencia del servicio de orientación del SOCAT en el Liceo un día a la semana, lo cual facilita un ágil intercambio de información en relación a situaciones particulares, así como la posibilidad de realizar intervenciones conjuntas.

Se constata pues un fuerte trabajo conjunto entre las distintas instituciones que buscan generar una red de protección que incluye todo el repertorio de políticas educativas y sociales presentes en el territorio: desde el Jardín, la Escuela, el Liceo, la Escuela Técnica, hasta el Aula Comunitaria, Centro Juvenil, Jóvenes en Red y UCC. De este modo, en un contexto territorial donde los entrevistados plantean la escasez de recursos y ofertas disponibles, se observa una estrecha coordinación entre los servicios existentes, promoviendo intervenciones de carácter integral.

### **Visión sobre las trayectorias educativas y los sistemas de información**

A lo largo de las entrevistas surge que en general las instituciones que participan de la Mesa Técnica trabajan desde una perspectiva que contempla las trayectorias educativas de los sujetos. Se mencionan diversos ejemplos de trabajo articulado en el pasaje entre ciclos educativos, como también entre la educación formal y no formal, que muestran la presencia de una visión que pone en el eje al sujeto y no solo a la institución.

En particular se evidencia un fuerte trabajo en relación al tránsito entre Primaria y Secundaria, el cual es abordado entre la Escuela, el Liceo y el Aula Comunitaria.

*El año pasado vimos que los sextos les cuesta mucho. La escuela es al lado, pero el tránsito les cuesta mucho, entonces hasta mayo sentís que los gurises vuelan adentro del liceo y no encuentran su lugar y se sienten fuera de todo. Entonces empezamos a aplicar ese programa y ese proyecto a los sextos (...) los chiquilines vienen dos veces por semana, los trae la maestra o maestro, vienen a la sala de informática, se ponen en situación de liceo, escuchan los timbres y saben que acá termina una hora y acá empieza otra (...)* (Entrevista N°17, Liceo)

Por otra parte, se plantea el desarrollo de una estrategia específica de difusión de las diferentes ofertas educativas existentes en el territorio dirigida a los niños que egresan de Primaria. Dicha estrategia consiste en la organización de reuniones a fin de año con las familias de los niños de 6° de escuela, en donde los referentes de las propuestas

educativas de educación media presentan su institución y responden consultas de las familias.

De este modo, se evidencia como la visión de trayectorias educativas se encuentra muy arraigada en las instituciones de la zona. Algunos entrevistados relacionan esta visión con la experiencia de trabajo comunitario desarrollada originalmente por la Escuela en la década de los 60', así como el surgimiento mismo del Liceo, que funcionó inicialmente en el local de la propia Escuela.

Por otra parte, si bien los diferentes entrevistados dan cuenta de la existencia de una perspectiva de trayectorias educativas, se mencionan dificultades derivadas de la escasez de propuestas educativas en la zona, especialmente para la primera infancia y para adolescentes.

*(...) los recursos son escasos, por más que me parezca que los niños tienen que ingresar a CAIF, o Jardín, no hay lugar, no hubo lugar hasta ahora, y nos quedan muchísimos niños afuera. Una cosa es la intención y otra es la realidad.* (Entrevista N°25, Policlínica)

Finalmente, en cuanto a la existencia de sistemas de información sobre las trayectorias educativas, tanto la UCDIE como el Liceo mencionan un intercambio de información al respecto. No obstante, a nivel de la Mesa Técnica la información que circula sobre situaciones en riesgo de desvinculación tiene un carácter de tipo artesanal, fruto del conocimiento de las distintas instituciones sobre las familias del barrio. *"No nos basamos en la estadística de Secundaria. Acá son las madres que dicen 'no lo puedo anotar' o 'no quiere estudiar' y ahí va la maestra y lo llama o va a la casa y conversa"* (Entrevista N°24, Escuela).

### **Incidencia en el ciclo de la política pública**

En el relevamiento realizado se evidencia que la Mesa ha trabajado en las diferentes fases del ciclo de definición e implementación de las políticas públicas. En lo

que refiere al nivel de diagnóstico, ya se mencionó el trabajo realizado en los orígenes de la Mesa, sintetizando diferentes fuentes de datos.

Se observan también iniciativas en relación formulación de propuestas como el proyecto sobre dificultades de aprendizaje antes mencionado, el cual llegó a implementarse durante un período de tiempo. Asimismo, la planificación y el desarrollo de diferentes estrategias para favorecer el tránsito entre primaria y educación media, aparecen también como acciones concretas que diseña e implementa la Mesa.

Por otra parte, se constata una fuerte vocación de incidencia en la agenda pública ya que, a partir del diagnóstico realizado, la Mesa demandó la llegada de nuevos recursos, tales como CAIF, Aulas Comunitarias, Centros Juveniles o propuestas del CETP. De este modo, se ha insistido en forma reiterada y por distintos medios en la instalación de los recursos solicitados: *"Creo que esto, hacer ruido, también hace que las cosas llamen la atención y vayan viniendo..."* (Entrevista N°23, Jóvenes en Red)

En relación a las estrategias de incidencia y los canales (formales e informales) que desde la Mesa se identifican para elevar demandas desde el territorio a la centralidad, los entrevistados manifiestan un fuerte descreimiento hacia el rol del las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales.

*En las MIPS no creo. La MIPS no se considera como una herramienta de escucha y de recepción. Es un espacio formal y hasta teórico desde el territorio. Es un espacio que no es interlocutor. (...) hace unos años desde SOCAT pidieron que preparáramos como esto de nuevo, números, etc. para presentar las problemáticas que se priorizaban desde los espacios de articulación, y nada. No pasó nada o esa es la sensación(...)* (Entrevista N°16, SOCAT)

Las estrategias de incidencia que la Mesa utiliza apuntan fundamentalmente a identificar cuál es el organismo que tiene competencia en cada tema y comunicarse directamente con las autoridades del mismo, elevando notas con el respaldo de todas las instituciones o solicitando una reunión.

Como ya se mencionó, uno de los principales desafíos percibidos por la Mesa se relaciona a la oferta educativa para adolescentes. En ese caso se constata como mediante la UCDIE se generó una reunión de intercambio con las inspecciones de Primaria,

Secundaria y CETP para abordar este tema<sup>38</sup>. Este encuentro se realizó en el mes de octubre de 2017, pudiendo participar en calidad de observador. Se trató de una instancia donde los diferentes integrantes de la Mesa presentaron los problemas en relación a cupos y propuestas para adolescentes extra edad. Si bien las inspectoras plantearon la complejidad de generar respuestas, se analizaron diferentes alternativas como la creación de un turno nocturno en el liceo, con más grupos extra edad y también la instalación de 4° año.

En suma, se evidencia que la Mesa posee un fuerte rol en diferentes instancias del ciclo de la política, desde el diagnóstico de las necesidades del territorio, pasando por la demanda de respuestas concretas, hasta el diseño e implementación de algunas intervenciones.

### **Dificultades de la coordinación intersectorial**

A lo largo de las entrevistas se registra que la principal dificultad señalada se vincula a la falta de respuestas desde la centralidad frente a las demandas surgidas desde la Mesa, o la demora en la concreción de muchas de estas solicitudes. Este factor genera cierto desgaste y frustración en los integrantes de dicho ámbito.

Los entrevistados señalan como otra dificultad la disminución de horas técnicas definidas en la última licitación de SOCAT y que afectó particularmente a algunos servicios como el de Villa García. Los entrevistados plantean que este recorte ha incidido en forma negativa sobre el trabajo de articulación que se realiza a nivel territorial.

Por otra parte, algunos entrevistados mencionan que en ocasiones la coordinación para abordar situaciones de riesgo educativo debería realizarse en forma más temprana, anticipándose a una desvinculación efectiva. De este modo aparece una visión de las propuestas de educación no formal como "recurso bombero" al que se apela cuando las situaciones son sumamente graves.

Si bien en el caso de Villa García existe una participación activa de la mayor parte de las instituciones de educación formal, excepto la Escuela Técnica, se señala la existen-

---

<sup>38</sup> La UCDIE coordina un espacio denominado Comisión Descentralizada en la cual participan las inspecciones de los diferentes subsistemas de ANEP. Para este caso puntual, la UCDIE realizó las gestiones para que una de las sesiones de la Comisión Descentralizada se realizase junto con la Mesa Técnica.

cia de dificultades para lograr que la información acerca de lo trabajado en los espacios de coordinación llegue a los docentes, que en su mayoría desconocen el trabajo realizado.

*(...) la existencia de las redes pasa desapercibida. No es un tema que se trabaje a la interna del centro. El docente no se entera si hay una red de la que el liceo puede participar o participa (Entrevista N°20, UCDIE)*

Finalmente, se señala que muchos de los logros alcanzados por la Mesa en materia de articulación dependen en gran medida de las personas que están al frente de cada institución, y si esas personas cambian se corre el riesgo de desandar el camino recorrido. En ese sentido, se plantea que no existe una línea institucional que garantice la continuidad del trabajo y la coordinación intersectorial: "*(...)... depende de las personas... hay ciertas líneas institucionales, pero si las personas que están trabajando no le ponen... no funcionaría seguro... O sea que eso relativiza el futuro(...)*". (Entrevista N°25, Policlínica)

### **Fortalezas de la coordinación intersectorial**

Una primera fortaleza que aparece mencionada por los entrevistados es el alto grado de participación de las instituciones en la Mesa y su sostenibilidad a lo largo de los años, lo cual le otorga una gran legitimidad como colectivo.

*Yo creo que una fortaleza de la Mesa Técnica es la cantidad de actores que estamos participando, diversificado, donde está la Salud, la Educación (...) La fortaleza es que la unión hace la fuerza. (Entrevista N°23, Jóvenes en Red)*

Esta legitimidad del espacio ha generado también que las distintas instituciones "rindan cuentas" sobre su trabajo en los encuentros de la Mesa. Obviamente esto no constituye un mandato formal, pero por la vía de los hechos ocurre:

*No es nada que esté escrito que yo tengo que hablar de lo que estoy haciendo, pero se hace. Los actores le dan esa significancia y la legitiman en ese trabajo rindiendo cuentas (...) es*

*muy significativa la opinión de la Mesa Técnica sobre determinadas propuestas. (Entrevista N°19, UCDIE)*

Se plantea como otra fortaleza el conocimiento de las familias, del territorio y de los servicios existentes, lo cual constituye un elemento importante para la definición sobre propuestas pertinentes a nivel territorial.

Como ya se ha mencionado, una de las fortalezas del ámbito estudiado es haber logrado concretar la instalación de ciertas políticas sociales y educativas en la zona. La concreción del Aula Comunitaria, el Centro Juvenil, la Escuela Técnica y fundamentalmente los CAIF son un reflejo del esfuerzo sostenido y la capacidad de incidencia de la Mesa a lo largo de los años.

Otra fortaleza radica en su capacidad de articulación entre los recursos existentes en el territorio, lo cual se ve favorecido por la alta participación de las instituciones en ese espacio. Este contacto cotidiano permite un abordaje más coordinado y eficaz entre las distintas instituciones, desarrollando estrategias con mayores niveles de integralidad.

*Me parece que es importante porque coordinamos muchas acciones. En realidad trabajamos sobre las mismas familias, aunque parezca que no, tanto la policlínica como nosotros, el jardín y la escuela (...) eso te ayuda a trabajar, te da impulso, situaciones que vos decís 'por mis medios no los puedo resolver', alguno te ayuda en una cosa, otro en otra. (Entrevista N°17, Liceo)*

Los entrevistados mencionan que, más allá del rol de incidencia que juega la Mesa, frente a la ausencia de ciertas respuestas en materia de políticas públicas, la propia Mesa toma un rol activo: partiendo de los recursos disponibles se busca generar respuestas intersectoriales a situaciones concretas que surgen en el territorio.

Finalmente, varios de los entrevistados sostienen que este ámbito constituye un soporte colectivo para los diferentes referentes institucionales, observándose la existencia de un fuerte sentido de pertenencia construido a lo largo de los años. (...) *uno de los mayores objetivos tenía que ver con sostenernos como equipos en la zona, sostenernos también desde el punto de vista emocional, porque como sabrás trabajamos con situaciones muy complejas, multifactoriales (...)*" (Entrevista N°25, Policlínica)

## **Síntesis del capítulo**

La Mesa Técnica de Villa García se inserta en una zona que ha experimentado un gran crecimiento demográfico en los últimos 25 años y que presenta altos niveles de pobreza. Se trata de un territorio que históricamente ha tenido escasos servicios públicos, muchos de los cuales se han instalado en los últimos años.

En este contexto, la Mesa aparece como un espacio de coordinación consolidado, con una larga trayectoria de trabajo, que logra congrega a la mayor parte de los actores institucionales que intervienen en la zona. En lo que respecta a los recursos de poder planteados por Repetto (2005) y Subirats y Dente (2014), se registra que los recursos que posee son principalmente de tipo político e ideológico, no contando con recursos económicos propios, ni con recursos de tipo administrativo que establezcan sus competencias.

Se constata la existencia de un grado importante de coordinación intersectorial en línea con los planteos realizados por Repetto (2005), donde se construye un sistema de reglas de juego formales e informales que generan fuertes incentivos para la cooperación por parte de los diferentes actores. En el caso analizado, se evidencia que los diferentes actores no se perciben como partes aisladas, sino que existe una visión común que plantea la existencia de una relación de interdependencia.

A partir de los procesos de coordinación intersectorial descritos, se logra generar sinergias entre las políticas educativas y las políticas sociales presentes en el territorio (Licha y Molina, 2006). Se visualiza que los principales tipos de sinergia alcanzados refieren a sinergias cognitivas, de procesos y actividades para el desarrollo de acciones conjuntas. En menor medida se observan sinergias de recursos, referidas al logro de complementariedad entre los recursos que cada institución posee.

Retomando los planteos de Martínez Nogueira sobre la integralidad (2007), se constata un esfuerzo por coordinar acciones entre diferentes instituciones, teniendo como centro a los sujetos, conjugando además diferentes perspectivas profesionales del área educativa, social y de la salud.

Al analizar el caso de la Mesa Técnica a partir de la clasificación de los niveles de coordinación propuesto por Peters (1998), es posible ubicarlo en el segundo nivel de

coordinación positiva, en el cual los distintos actores trabajan en conjunto para mejorar los servicios ofrecidos, aunque no se alcanza una integración de las políticas.

Se evidencia la existencia de una perspectiva de trabajo en base a trayectorias educativas, desarrollándose acciones que fortalecen el tránsito entre ciclos educativos, así como también la atención a situaciones particulares de desvinculación.

Finalmente, se observa también que la Mesa ha logrado tener cierta incidencia a nivel de la definición de políticas para el territorio. No obstante, dada la carencia histórica de servicios en dicha zona, se perciben aún déficits en servicios dirigidos a la primera infancia o a nivel de educación media. De este modo, si bien se trata de un ámbito de coordinación con grandes fortalezas, existen definiciones que lo trascienden y que muestran los límites que la coordinación territorial posee. Esto se relaciona con el debate presentado por Peters (1998) acerca de las tensiones entre el nivel político y el nivel técnico, surgiendo que, si bien la coordinación a nivel local puede dar respuesta a ciertas problemáticas, existen otras definiciones que deben ser tomadas desde los ámbitos de coordinación políticos.

## **VI.3 Casabó: el desafío de construir un horizonte común**

### **Breve caracterización socioeconómica del barrio**

El barrio Casabó se ubica al oeste de la ciudad, en la zona del Centro Comunal Zonal N° 17. Se trata de una zona heterogénea, que incluye tanto áreas urbanas como rurales. Este territorio ha registrado un alto crecimiento demográfico en los últimos 25 años y en la que habitan 83.131 personas (40.349 hombres y 42.782 mujeres). En cuanto a la distribución por edades, se trata de una zona con una muy alta proporción de niños y adolescentes (28.954 personas). Es decir que uno de cada tres de sus habitantes es menor de edad (INE, Censo 2011).

A través de los distintos indicadores relevados, se observa que la zona del CCZ N° 17 presenta una situación muy deteriorada en relación a la media de Montevideo. En lo que concierne al nivel socioeconómico, posee un 23,9% de personas en situación de pobreza, lo cual lo ubica muy por encima de la media de Montevideo (12,9 %). La tasa de desocupación es de 12,7%, también por encima del resto del departamento donde ese indicador es de 8,2% (ECH, 2016). Otro dato que se destaca es que se trata de la zona con mayor porcentaje de población que residía en asentamientos irregulares, alcanzando un 27,1% de su población (INE, Censo 2004).

En lo que respecta a los datos sobre educación, la situación también es crítica: el 55,2 % de los hogares presentan un clima educativo bajo, lo cual lo sitúa muy por encima del resto de Montevideo, donde ese porcentaje es del 28,3%. El rezago escolar resulta significativo, alcanzando a un 14,7% de las personas entre 8 y 15 años, mientras que a nivel departamental este indicador es de un 11,9% (ECH, 2016).

### **Origen del espacio de coordinación, actores participantes y mandatos institucionales**

Al igual que en los casos anteriores, los entrevistados manifiestan la existencia previa de un trabajo coordinado entre las diferentes instituciones de Casabó a través de la Mesa de Coordinación Zonal. Es a partir del año 2015 que se produce el surgimiento del Nodo Educativo de Casabó como ámbito de trabajo sistemático y de carácter permanente.

Los entrevistados relatan que el hecho detonante para conformar el Nodo Educativo fue un conflicto producido en el liceo de la zona que involucró a algunos jóvenes y docentes de este centro educativo. Esta situación tomó estado público y apareció en diferentes medios de prensa, originándose un conflicto gremial por el cual las clases de dicho centro de vieron suspendidas por varios días.

En este contexto, las distintas instituciones que trabajaban en el territorio comenzaron a plantearse alternativas conjuntas para mejorar la convivencia en el centro educativo y en el barrio. En paralelo, a nivel de las autoridades de ANEP y del MIDES se definió impulsar la creación de un ámbito de coordinación local centrado en la temática educativa, que permitiese dar una respuesta colectiva a la situación de conflictividad planteada, con una perspectiva de trabajo fuese más allá de la coyuntura existente. Esto desembocó en la realización de un encuentro de la Mesa Interinstitucional de Políticas Sociales del Oeste en Casabó, que dio un fuerte impulso político a la creación del Nodo. Se constata pues que este es el único de los cuatro casos analizados donde el espacio de coordinación surgió impulsado desde el nivel central.

En los tres años de funcionamiento del Nodo Educativo las instituciones participantes han tenido algunas modificaciones, siendo una de las más relevantes el cambio de la OSC que gestiona el SOCAT y que coordina el Nodo.

En el año 2017 participan del espacio 14 instituciones, pertenecientes tanto al ámbito público como a la sociedad civil. Existe cierta predominancia de las instituciones públicas, aunque al registrar el nivel de participación de los distintos actores surge que las organizaciones sociales poseen una fuerte presencia y son las que lideran dicho espacio.

Cuadro 11. Instituciones participantes en el Nodo Educativo Casabó.

	<b>Institución</b>
<b>Instituciones públicas</b>	Liceo N° 50
	CEC Casabó
	UCDIE
	Policlinica Municipal Casabó
	Escuela N° 143
	Escuela N°327
	Curso de Educación de Jóvenes y Adultos N° 1

	Oficina Territorial MIDES
Organizaciones de la Sociedad Civil	SOCAT (IPRU)
	Centro Juvenil Rompecabezas (IPRU)
	Centro Educativo Providencia
	Club de Niños Tambo (IPRU)
	Comisión de Vecinos Villa Esperanza
	Comisión de Vecinos Puntas de Sayago

Fuente: elaboración propia.

La frecuencia en la participación en las reuniones del Nodo y el nivel de involucramiento de las diferentes instituciones es heterogéneo, ya que algunas instituciones mantienen un rol más activo que otras. Un aspecto a mencionar es que si bien el número de instituciones que asisten es relativamente alto, muchas participan solo en forma esporádica.

En cuanto a la presencia de las instituciones educativas formales, la visión de los entrevistados es crítica. El caso del liceo refleja esta situación, en tanto fue el detonante inicial del surgimiento del Nodo, pero su asistencia es de carácter irregular. Como estrategia para facilitar la presencia del liceo, en el año 2017 se definió realizar las reuniones del Nodo en dicho centro educativo. Sin embargo, aun así su participación fue intermitente.

En el caso de Primaria, existe una fuerte tradición de trabajo en redes por parte de las maestras comunitarias de una de las escuelas, que son señaladas como claras referentes a nivel comunitario. No obstante, se menciona que esta participación se vincula mayormente al fuerte compromiso de la dupla de maestras comunitarias, las cuales poseen una larga trayectoria de trabajo en la zona, y no tanto a una orientación institucional explícita del CEIP. Esto se puede observar a partir de la escasa asistencia de las otras escuelas de la zona. De este modo, se constata nuevamente como la participación de los espacios de coordinación queda sujeta al interés específico de cada dirección.

En el caso del CETP, su participación se da a través del Centro Educativo Comunitario (CEC), el cual si tiene una presencia activa en el Nodo, lo que condice con el fuerte énfasis en la dimensión comunitaria que dicho programa posee y una orientación institucional específica hacia la coordinación territorial.

Por otra parte, vale mencionar la integración de la UCDIE, la cual adquirió en el 2017 un papel relevante en el Nodo, aspecto que será profundizado más adelante.

En el caso de Casabó se da un hecho que permite visibilizar con claridad la tensión respecto al mandato institucional hacia los centros educativos. En 2017 la UCDIE impulsó la creación de una Unidad Educativa Territorial (UET), siendo este un espacio de coordinación a nivel de las diferentes propuestas de ANEP en territorio. Según los entrevistados, las reuniones de este ámbito tuvieron una alta asistencia de las distintas instituciones educativas. De este modo, se evidencia que frente a la existencia de un mandato institucional explícito desde ANEP, las instituciones educativas se hicieron presentes.

*Entonces la UCDIE trae un mandato institucional de que esto pase y que las instituciones oficiales de Primaria y Secundaria estén participando (...) vienen desde CODICEN y desde Integración Educativa, entonces en el imaginario de un director de Primaria o Secundaria es distinto eso a que venga alguien del MIDES. (Entrevista N°33, Centro Juvenil)*

En cuanto a los programas de proximidad del MIDES, ninguno integra el Nodo. En el caso de Jóvenes en Red estuvo presente en los primeros años del Nodo, pero al momento de la investigación este programa no contaba con un equipo trabajando en la zona de Casabó. En el caso de Cercanías y UCC, existen equipos que trabajan en la zona pero participan sólo en el Nodo Familia.

A nivel de actores de la salud, se observa en este Nodo la participación de una policlínica de la Intendencia, aunque su presencia es relativamente nueva.

Finalmente, en lo que refiere a Organizaciones de la Sociedad Civil, a lo largo de las entrevistas se constató que son las que lideran el Nodo. En particular, existe una fuerte presencia de dos organizaciones que tienen una larga trayectoria de trabajo en la zona y que gestionan diferentes proyectos socioeducativos. Asimismo, existen algunas comisiones de vecinos que también asisten Nodo, aunque de forma intermitente.

### **Dinámica de funcionamiento, comunicación y recursos de poder**

El Nodo posee una existencia relativamente nueva, siendo el 2017 su tercer año de trabajo. Como ya se mencionó, hacia mediados de 2016 y como consecuencia de la nueva licitación del programa SOCAT, cambió la OSC que coordina el Nodo. Si bien se buscó preservar su funcionamiento, el cambio implicó ciertas modificaciones, en tanto cambiaron las personas que convocaban y moderaban ese espacio.

El Nodo se reúne en forma mensual, existiendo un acta de cada reunión la cual es elaborada por el SOCAT y enviada vía mail a los diferentes instituciones. Los entrevistados manifiestan que más allá de los encuentros mensuales, existe una dinámica fluida y permanente de comunicación.

En lo que respecta a los recursos de poder que posee el Nodo, el mismo no cuenta con recursos de tipo económico propios ni tampoco con recursos de tipo administrativo. Su principal recurso son las horas de trabajo técnico que cada institución aporta al participar. Surge la dificultad de que muchas de las instituciones no poseen horas destinadas a la articulación.: "(...) *las instituciones son muy pocas las que tienen horas de referentes de participación comunitaria.*" (Entrevista N°26, SOCAT)

Se menciona la existencia de algunos fondos concursables que permitieron financiar ciertas iniciativas del Nodo. Asimismo, el rol de la UCDIE facilitó la obtención de recursos desde ANEP para la realización de talleres expresivos en la zona, así como la conformación de un espacio de alfabetización para adultos que no finalizaron Primaria.

En lo que respecta a los recursos de tipo político, ligados a la capacidad de liderazgo, conocimiento y movilización de los diferentes actores que intervienen en ese territorio, estos aparecen como acotados. En este sentido, el tiempo de trabajo del Nodo como tal es relativamente escaso, habiendo experimentado además importantes cambios en cuanto a su conformación.

### **Planificación, objetivos y actividades:**

Desde una perspectiva más general, se señala que los objetivos del Nodo se vinculan a abordar la cuestión educativa desde una visión amplia que integra los ámbitos formales y no formales.

*(...) se trata de tener una mirada amplia en relación a la materia educativa del territorio, de poner en diálogo los distintos actores que se vinculan a lo educativo, tanto de lo formal como de lo no formal (...) también como una forma de preparar la trayectoria educativa de la población. (Entrevista N°34, Policlínica)*

En el año 2017 los entrevistados plantean que se logró realizar un proceso de planificación colectivo donde las diferentes instituciones presentaron sus expectativas e intereses. En el análisis de documentación del Nodo se encuentra que en la planificación anual se plantean algunas grandes líneas de trabajo:

*Que sea un espacio de intercambio, reconocimiento mutuo y reflexión sobre temáticas educativas; Organizar actividades que promuevan lo educativo, favoreciendo la coordinación y articulación de actividades y recursos; Pensar la dimensión educativa en distintos niveles con incidencia política, aportando en la construcción de conocimiento y haciendo visibles las demandas colectivas; Generar instancias de capacitación; Conocer expectativas y demandas de los actores educativos de la zona. (Acta Nodo Educativo, mayo 2017:1)*

Los distintos entrevistados señalan que el primer hito en el trabajo del Nodo fue la realización en el año 2015 de una serie de encuentros donde se reflexionó sobre la convivencia en los centros educativos. A partir de esos encuentros se elaboró en forma conjunta un documento denominado "*El conflicto y la convivencia*" (Nodo Educativo Casabó, 2015) que aborda diferentes estrategias de prevención frente a situaciones de violencia.

Se observa que en los tres años de trabajo del Nodo existe una línea de trabajo que se ha mantenido estable y que es la organización de la Feria Educativa hacia finales de cada año lectivo. Dicha actividad aparece como sumamente legitimada en el territorio y logra el involucramiento de un importante número de instituciones de la zona, muchas de las cuales no tienen una presencia permanente en el Nodo.

Entre las principales actividades se menciona también el intercambio de información respecto a inscripciones e información relevante sobre el trabajo de cada institución. Asimismo se señala que el Nodo ha contribuido en la organización de algunas iniciativas de carácter comunitario, tales como campeonatos deportivos, actividades por el Día del Niño, Día del Libro o un taller artístico, que involucran a niños y adolescentes participantes de las diferentes propuestas educativas. A través de estas actividades se promueve una mayor integración barrial, así como profundizar el conocimiento entre las diferentes propuestas educativas.

En el año 2017 el Nodo desarrolló una línea de formación y reflexión en torno a la temática de la complementariedad pedagógica entre propuestas de Educación Formal y No Formal. Como parte del trabajo de campo se realizó una observación de dicha actividad, donde se presentaron experiencias de complementariedad educativa entre educación formal y no formal, fundamentalmente a nivel de educación primaria. Además de presentarse diferentes experiencias concretas, se invitó a representantes de algunas sectoriales como CEIP, CODICEN e INAU a intervenir en el encuentro.

### **Coordinación intersectorial y re-vinculación educativa**

El abordaje de casos particulares de niños o adolescentes en situación de riesgo educativo no forma parte de la metodología de trabajo del Nodo. Más allá de eso, sí se observa un trabajo coordinado entre las diferentes instituciones que generan diferentes estrategias comunes de intervención.

*Es muy artesanal y no lo veo tanto asociado al Nodo como espacio (..) no es que al nodo no le interese, pero creo que no hemos dado el paso de generar una estrategia específica para eso más que la difusión de la oferta, la necesidad de que la familia maneje la información y los requisitos de inscripción. (Entrevista N°26, SOCAT)*

Un ejemplo de este trabajo coordinado es el caso del CEC, el cual posee una propuesta innovadora que tiene un mayores niveles flexibilidad, lo que facilita la inserción de adolescentes en diferentes etapas del año. Este formato genera posibilidades de abordar situaciones de desvinculación del nivel Medio, los cuales pueden insertarse en cualquier momento del año.

Por otra parte, se menciona la existencia de un trabajo estrecho con algunas de las escuelas de la zona, valorándose en forma muy positiva la experiencia anterior del Programa Tránsito Educativo<sup>39</sup>, el cual finalizó en el año 2015.

Más allá de estos avances se siguen visualizando dificultades, en particular a nivel del liceo y las posibilidades que tiene para desarrollar estrategias frente a situaciones de adolescentes que se han desvinculado, a los cuales ofrece un formato único.

*Vos como liceo, ¿qué hacés para que ellos vuelvan? Es muy complejo. Empezás a pensar estrategias con el liceo. Están las tutorías, etc, pero tenés el mismo plan, con las mismas materias, con los mismos docentes. Entonces, ¿qué le ofrecés a ese guri para volver al liceo?*  
(Entrevista N°29, UCDIE)

Por otra parte, en la entrevista realizada al referente liceal, si bien se registra cierto conocimiento de las otras propuestas educativas en el territorio, no se plantea una visión de trabajo coordinado con las otras instituciones para el abordaje de situaciones en riesgo educativo. En cierta medida se observa que el liceo permanece centrado en sus propias problemáticas internas, sin lograr generar estrategias de trabajo conjunto con las otras instituciones.

### **Visión sobre las trayectorias educativas y los sistemas de información**

La perspectiva de trayectorias educativas aparece como muy presente en los entrevistados, siendo esta una de las líneas que atraviesan el trabajo del Nodo. De hecho, la instancia de formación organizada por el Nodo en 2017 abordó esta temática desde la perspectiva de la complementariedad entre la educación formal y no formal.

A pesar de que la perspectiva de trayectorias educativas aparece en forma reiterada, los diferentes entrevistados manifiestan las dificultades existentes para lograr plasmar esa intención en la práctica de las instituciones.

*Hay como un discurso muy compartido, muy habilitador. Cada vez más estamos todos hablando de lo mismo. Eso es importante, no es menor que hables en un liceo de trayectorias*

---

<sup>39</sup> Tránsito Educativo era un programa de inclusión educativa cogestionado entre CODICEN, CEIP, CES, CETP y MIDES que funcionó entre el año 2011 y 2015.

*educativas y que alguien sepa de qué estás hablando pero no es una perspectiva compartida por todos. (Entrevista N°29, UCDIE)*

Como ya se mencionó, en 2017 la UCDIE promovió la creación de una Unidad Educativa Territorial con el objetivo de planificar y acompañar el sostenimiento de los procesos educativos, trabajar con los adolescentes desvinculados y abordar propuestas, como la ampliación del tiempo escolar. Este dispositivo se encuentra conformado por referentes de instituciones educativas formales, como las direcciones e inspecciones de Primaria y Secundaria.

Paralelamente, la UCDIE plantea que otra de las líneas de trabajo enmarcadas en el Sistema de Protección de Trayectorias Educativas de ANEP implica que en cada centro educativo se designen "referentes del seguimiento de las trayectorias educativas", integrados por adscriptos, educadores u otros roles que ya existen en cada centro y que deben dedicar parte de sus horas a esta tarea. No obstante, esta línea de trabajo en particular no parece mencionada por los otros actores entrevistados en el territorio, siendo aun poco conocida dentro de los propios centros educativos.

En cuanto al acceso a sistemas de información acerca de las trayectorias educativas, la UCDIE también ha jugado un rol relevante. De todos modos, esta información no circula en el ámbito del Nodo, sino que se trata consultas puntuales que se le realizan a la UCDIE o que esta Unidad lleva directamente a cada centro educativo para corroborar datos respecto a la asistencia de algunos jóvenes a la educación formal. A pesar de esta limitante, los entrevistados manifiestan una visión positiva en relación a la existencia de sistemas de información unificados, observándose cómo paulatinamente se ha ido logrando mejorar la información disponible.

*Me da la sensación de que es mayor que antes, es decir de la nada a Tránsito Educativo y a la UCDIE ahora, hay un avance, creo yo. Ya de por sí la UCDIE llegó en marzo a preguntar por chiquilines concretos. Estaban acá, están más identificados que referenciados. La cohorte 2016 se viene trabajando abrumadoramente mejor que antes. Con los casos más vulnerables me refiero, hay quien pregunte. (Entrevista N°33, Centro Juvenil)*

### **Incidencia en el ciclo de la política**

Se constata que el trabajo del Nodo se ha enfocado principalmente en la etapa de implementación de acciones concretas, entre las que se menciona la organización de la Feria Educativa y otras actividades de carácter comunitario como el festejo del Día del Libro o el Día del Niño.

Al analizar los objetivos propuestos por el propio Nodo se encuentra incluida la dimensión de incidencia en políticas educativas, haciendo visibles las demandas colectivas del territorio (Acta Nodo Educativo, mayo 2017). Sin embargo, en sus tres años de trabajo esta dimensión de incidencia aparece más vinculada a una expresión de interés, sin que se haya logrado materializar aún. Una experiencia que sí buscó generar cierto nivel de incidencia en el diseño de políticas, fue la organización de la instancia de formación y reflexión sobre complementariedad educativa. Allí se presentó una sistematización sobre diferentes experiencias de trabajo coordinado entre instituciones educativas formales y no formales en el territorio. De este modo, se intentó dar visibilidad a ciertas prácticas, tanto a nivel de otros actores territoriales, como también a representantes institucionales, para lo cual se invitó especialmente a autoridades de ANEP, MIDES e INAU.

Por otra parte, el Nodo intenta vincular su trabajo con la agenda temática más general que es abordada desde la Mesa de Coordinación Zonal. Se plantea un conocimiento acerca de los espacios de coordinación de políticas como la MIPS, existiendo una valoración relativamente positiva sobre dicho ámbito. En este sentido, vale recordar que el Nodo surge a partir de un fuerte impulso por parte de la MIPS Oeste.

### **Dificultades en la coordinación intersectorial**

Los entrevistados coinciden en señalar que la principal problemática que enfrenta el Nodo para lograr mayores niveles de coordinación se vincula con las dificultades de las instituciones educativas formales para sostener su participación en ese ámbito.

*(...) creo que todavía estamos lejos, de hecho el nodo sigue siendo muy diverso y rotativo en su participación. Y esto que decía al pasar de grandes ausencias, sobre todo vinculadas a un sostén de educación formal y de mirada de más largo plazo. (Entrevista N°26, SOCAT)*

Las ausencias o la rotación de las instituciones que participan del Nodo constituyen un obstáculo para el desarrollo de acciones más ambiciosas, que implican un trabajo de más largo aliento.

En lo que respecta a la escasa presencia de las instituciones de educación formal, esta dificultad para participar aparece vinculada a diferentes razones, algunas propias del formato escolar de estos centros, a la falta de recursos humanos o roles asignados a dicha tarea.

*El formato escolar en términos amplios dificulta la participación de sus docentes y algunos referentes en las redes. Más en las escuelas a pesar de los maestros comunitarios que son los que más transitan por estos espacios, no hay posibilidad de que un director o de que un maestro salga de la escuela y los liceos bastante menos también. (Entrevista N°29, UCDIE)*

Por otra parte, también surgen dificultades relacionadas al sentido que las instituciones formales le encuentran a este tipo de espacios de coordinación y su dinámica de funcionamiento.

*(...) creo que hay como una cosa de no estar muy acostumbrado y no saber mucho cómo. Como que se preguntan ¿qué sentido tiene? y no desde el lugar de no querer sino desde el lugar de no saber cómo se integran, qué rol tienen en eso. (...) Desafío al corazón. Es decir, cómo hacer para que quienes participan de las instituciones educativas encuentren en ese espacio un lugar con sentido para su propia institucionalidad. (Entrevista N°29, UCDIE)*

Esta preocupación acerca de las expectativas que cada institución posee respecto a la coordinación intersectorial, así como la búsqueda de estrategias que promuevan una mayor participación de los centros educativos formales, llevaron a que en 2017 el Nodo organizase un relevamiento entre las diferentes instituciones de la zona buscando conocer sus intereses.

En relación a lo anterior, los entrevistados mencionan que la ausencia de las instituciones formales en los espacios de coordinación dificulta las posibilidades de incidir en otros niveles de la institucionalidad.

*(...) la mayor dificultad es esto de que las instituciones educativas formales puedan estar realmente. Porque eso va de la mano de poder generar incidencia en algunas problemáticas que tendrían mucho más peso si es la escuela, liceo o UTU que lleva adelante un planteo y no el Club de Niños o el SOCAT. (Entrevista N°31, Club de Niños)*

Finalmente, la tensión respecto a la participación de las instituciones de educación formal aparece también reflejada en la propuesta de la UCDIE de conformar una Unidad Educativa Territorial. En este caso, se trata de un espacio convocado desde la propia ANEP, lo cual genera un mayor incentivo para la participación de las instituciones formales. No obstante, esta iniciativa podría competir con la existencia del propio Nodo, que justamente intenta promover una mayor participación de la educación formal.

Esta tensión se hallaba presente al momento de realizarse el trabajo de campo. El acuerdo alcanzado entre el Nodo y la UCDIE era que ambos espacios conviviesen, generando algunas instancias de trabajo en común. La forma en que dicha tensión se procese constituye un aspecto fundamental para el funcionamiento futuro del Nodo Educativo como tal.

### **Fortalezas de la coordinación intersectorial**

Una primera fortaleza del Nodo que aparece mencionada por los entrevistados es la capacidad de impulsar acciones a nivel territorial que integren a las diferentes instituciones de la zona. La Feria Educativa aparece como un evento consolidado en el barrio y con una elevada presencia de instituciones.

Más allá de ese gran acontecimiento a nivel local, se señalan también otras experiencias de menor escala pero que apuntan también a fortalecer el tejido barrial y la integración de los niños y adolescentes de la zona (la celebración de eventos como el Día del Niño o del Libro, un taller artístico sobre graffiti, entre otros).

Otra de las fortalezas que se registran refiere al nivel de reflexión existente sobre las diferentes experiencias de complementariedad entre educación formal y no formal. En este sentido, el Nodo ha buscado trascender el nivel de implementación de actividades en el territorio, realizando un esfuerzo de sistematización y reflexión sobre dichas prácticas.

*El poder pensar a nivel de territorio en propuestas para los gurises, independientes de si en este momento nos encontramos abordando una temática que tiene que ver con adolescentes aunque yo trabaje en un Club de Niños o (...) en el Centro Juvenil. Ese nivel de todos los actores pensando juntos a la infancia y a la adolescencia en lo que tiene que ver con lo educativo es de las virtudes del Nodo (...) (Entrevista N°30, Centro Juvenil)*

En relación a la complementariedad educativa, el Nodo ha construido una visión sobre la educación que trasciende al sistema educativo formal, promoviendo una visión más amplia. Esta reflexión estuvo presente en el encuentro de formación realizado en el año 2017 y también aparece con claridad entre los objetivos buscados a través de la Feria Educativa: *"Buscar promover lo educativo y no sólo los centros / las instituciones como los únicos espacios donde se da la educación sino a distintos ámbitos en donde se dan los aprendizajes: barrio, familia, amigos, clubes, etc. "* (Acta Nodo Educativo, setiembre 2017)

Por otra parte, los entrevistados consideran que el Nodo constituye un espacio relevante de intercambio de información, así como de reflexión conjunta respecto a las problemáticas comunes que enfrentan las instituciones de la zona.

*(...) podés compartir las cosas que te pasan o esos emergentes que te atraviesan y son los que te llevás a tu casa todos los días sino que puedo saber que al otro también le pasan cosas similares y que hay soluciones alternativas que no manejás y que pueden ser buenas. El nodo es poder juntarnos a dialogar y a poner cosas en común (...) (Entrevista N°28, CEC)*

A pesar de tener una historia de trabajo relativamente nueva, el Nodo parece estar constituyéndose en una referencia en la zona, siendo conocido por las distintas instituciones del territorio.

*Diría que hoy es el actor educativo con mayor visibilidad y peso en Casabó en lo educativo sin duda por su trayectoria, por quienes lo integran, por las preocupaciones que hoy circulan y por su proyección. Creo que por todas esas cosas, hoy es un actor, el más relevante (...). (Entrevista N°29, UCDIE)*

### **Síntesis del capítulo**

El Nodo Educativo de Casabó se encuentra en una zona que ha tenido un gran crecimiento demográfico, con una alta proporción de niños y adolescentes. Dicha zona presenta altos niveles de pobreza y desocupación, mientras que a nivel educativo se constata un clima educativo bajo y elevados niveles de rezago escolar.

El Nodo es un espacio de reciente creación que aun se encuentra en proceso de consolidación. Si bien ha logrado desarrollar algunas actividades que le otorgan visibilidad en el territorio, como la Feria Educativa, enfrenta fuertes desafíos vinculados mayormente a la alta rotación de los actores institucionales participantes y la escasa asistencia de la educación formal en particular. Estos factores debilitan la capacidad de incidencia en el ciclo de las políticas públicas definido por Roth (2015). Se observa que el accionar del Nodo se centra fundamentalmente en la implementación de algunas acciones, teniendo escasa proyección en cuanto a la incidencia en la definición de políticas para el territorio.

Retomando los conceptos de Licha y Molina (2006), se visualiza que los principales tipos de sinergia alcanzados se vinculan a sinergias cognitivas (intercambio de información), de procesos y actividades para el desarrollo de actividades conjuntas. Las sinergias de autoridad y de recursos no parecen haber sido alcanzadas por el Nodo hasta el momento.

A partir de la clasificación de los niveles de coordinación propuesto por Peters (1998), es posible ubicar al Nodo Educativo en el segundo nivel de coordinación positiva, en el cual los distintos actores trabajan en conjunto para mejorar los servicios ofrecidos, aunque en forma más limitada que en los dos casos anteriormente analizados.

Por otra parte, el Nodo posee una perspectiva de trabajo en base a trayectorias educativas, teniendo un acumulado en lo que respecta a la coordinación entre propuestas

de educación formal y no formal. Esto da cuenta de un entrecruzamiento entre políticas sociales y educativas a nivel territorial, en lo que se puede considerar como sinergias culturales entre los diferentes actores. No obstante, la escasa participación de las instituciones educativas impide una mayor proyección de este acumulado. La reciente creación de la Unidad Educativa Territorial constituye una tensión, en tanto puede ser una oportunidad para fortalecer la presencia de la ANEP en el Nodo, como también se corre el riesgo de superponer esfuerzos al convocar a los mismos actores.

## **VI.4 Nuevo París: el impulso y su freno**

### **Breve caracterización socioeconómica del barrio**

Nuevo París se ubica al oeste de la ciudad, en el Centro Comunal Zonal N° 14. Se trata de una zona heterogénea, de carácter urbano, en la cual habitan 83.112 personas (39.001 hombres y 44.111 mujeres). En cuanto a la distribución por edades, los datos muestran la existencia 24.392 personas menores de 18 años (INE, Censo 2011).

A nivel socioeconómico, el CCZ N° 14 posee un 17,4% de personas en situación de pobreza, lo cual lo ubica por encima de la media de Montevideo (12,9%). La tasa de desocupación es de 10,6%, también por encima del resto del departamento donde ese indicador es de 8,2% (ECH, 2016).

En lo que respecta a datos sobre educación, presenta una situación levemente peor que la del resto de Montevideo: 34,6% de los hogares poseen un clima educativo bajo mientras que el rezago escolar se ubica en el 13,2% de las personas de entre 8 y 15 años (ECH, 2016).

### **Origen del espacio de coordinación, actores participantes y mandatos institucionales**

La existencia del Nodo Educativo de Nuevo París es relativamente reciente. Según los entrevistados, comenzó a funcionar en el año 2012, más allá de que anteriormente existían otros ámbitos como la Mesa Coordinación Zonal que reunían a muchos de los actores del territorio.

En las entrevistas se señala que los principales impulsores de la creación del Nodo fueron el SOCAT y el Aula Comunitaria, ambos gestionados por la misma OSC, los cuales invitaron a diferentes instituciones a sumarse. En este sentido, la zona de Nuevo París Norte posee una alta concentración territorial de las propuestas educativas: el Jardín de Infantes, la Escuela, el Liceo y la Escuela Técnica se encuentran instaladas en una única manzana. Asimismo, la OSC mencionada posee un complejo muy cercano donde funcionan un CAIF, Aula Comunitaria y Centro Juvenil. Esta cercanía favoreció que un gran número de niños y adolescentes tuviesen una trayectoria educativa en la que circulaban por las mismas instituciones. De este modo, se generó un nivel de diálogo e intercambio entre los referentes de las distintos servicios, lo que llevó a algunas de estas

instituciones a plantearse metas más ambiciosas, como la creación de un espacio de coordinación de carácter más estable, que abordase temáticas educativas comunes.

Al igual que los casos ya analizados, el Nodo ha atravesado momentos de mayor y menor convocatoria, con niveles variables en cuanto al compromiso de las distintas instituciones. Este caso muestra con mucha claridad la existencia de diferentes etapas o ciclos de los espacios de coordinación. Los entrevistados señalan que en sus inicios el Nodo tuvo una importante cantidad de organizaciones participantes, abarcando una área territorial amplia. No obstante, a partir del año 2016 la asistencia de las diversas instituciones se debilitó, habiendo tenido períodos en los cuales el Nodo no se reunió.

*Ha tenido diferentes momentos el Nodo, de acuerdo a las instituciones y a las personas que le daban cierta impronta en sus momentos. Ahí le veo como picos de mejor funcionamiento. Que no está bueno que sea así, pero pasa mucho.* (Entrevista N°40, Centro Juvenil).

En el año 2017 el número de instituciones que integran este ámbito de coordinación es relativamente bajo, pertenecientes tanto del ámbito público como de la sociedad civil. Como se mencionó, existe cierta predominancia de las organizaciones sociales, en particular de una de las organizaciones que gestiona diferentes proyectos en la zona.

Cuadro 12. Instituciones participantes en el Nodo Educativo Nuevo París.

	<b>Institución</b>
Instituciones públicas	Liceo N°51
	Escuela Técnica Anexo La Casona
	Escuela N° 292
	Escuela N° 177
	Jardín de Infantes N° 328
Organizaciones de la Sociedad Civil	SOCAT (CEPID)
	Centro Juvenil Las Malvinas (CEPID)
	Aula Comunitaria N° 3 (CEPID)
	CAIF Los Delfines (CEPID)
	Club de Niños (CEDEI)

Fuente: elaboración propia.

La asistencia de las instituciones de educación formal al Nodo ha sufrido variaciones significativas, habiendo descendido su presencia en los últimos años. Los entrevistados señalan que las instituciones educativas de la zona han tenido una gran rotación en sus figuras de dirección en los últimos años, lo cual ha afectado la continuidad de su participación en este espacio de coordinación.

El caso del Liceo y la Escuela reflejan dicha problemática, encontrándose que en los seis años que lleva funcionando el Nodo, han cambiado tres veces de dirección. La Escuela Técnica ha tenido una mayor estabilidad y al momento de realizarse las entrevistas era una de las instituciones que participaba más activamente.

En general, los entrevistados coinciden en señalar la falta de una orientación expresa respecto a la participación en los espacios de coordinación territoriales. Si bien se considera que es un concepto presente a nivel discursivo, en los hechos no parece existir una orientación definida al respecto. Esto se relaciona además con el hecho de que los centros educativos no poseen recursos humanos con horas asignadas para la coordinación territorial. De este modo, la percepción de los entrevistados es que la decisión acerca de integrar el Nodo queda sujeta al criterio de cada dirección.

*"(...) la Escuela, el Liceo, el Jardín no tienen horas para eso, no hay ninguna figura que tenga el tiempo, o sea que tenga encomendado en su tarea el pienso de este espacio, entonces cuando la dirección no quiso, no quiso"* (Entrevista N°36, Aula Comunitaria).

En el caso del CETP se menciona que el rol de Educador Social tiene previsto formalmente en su descripción de tareas el trabajo de articulación en redes. No obstante, se plantea que no siempre la Dirección comparte esta orientación ni la promueve.

En cuanto a los programas de proximidad del MIDES, UCC y Cercanías intervienen en la zona pero integran el Nodo Familia, no estando presentes en el Nodo Educativo. En el caso de Jóvenes en Red, no posee equipos trabajando en la zona y por lo tanto no participa de este ámbito de coordinación. Sí se observa una presencia activa de Aulas Comunitarias, donde existe una orientación específica hacia el trabajo en redes.

*(...) las horas el Aula las tenía desde la propuesta (...) , ya surgía como de una concepción del territorio, que era de INFAMILIA, como que había otra línea de que vos tenías que hacer eso, eras un elemento clave en la formación de los Nodos (...)(Entrevista N°36, Aula Comunitaria)*

Finalmente, en relación a la participación de organizaciones sociales, se constata en forma nítida la presencia de una OSC que gestiona diversos proyectos en la zona, aunque la asistencia de otras organizaciones es escasa. En cuanto a la participación de vecinos, desde el origen del Nodo se definió que fuese un espacio de tipo técnico, por lo que no integran este ámbito.

### **Dinámica de funcionamiento, comunicación y recursos de poder**

El Nodo se reúne en forma mensual, habiendo variado sus días y horarios de reunión en la búsqueda de captar a una mayor cantidad de instituciones. Los entrevistados mencionan como una problemática grave la escasa concurrencia a las reuniones, motivo por el cual se debieron suspender algunos de los encuentros previstos en el año 2017.

En relación a los recursos disponibles, algunos de los entrevistados mencionan que en sus primeros años el Nodo utilizó recursos económicos provenientes de los fondos del MIDES a través del SOCAT, los que facilitaron la realización de ciertas actividades. Sin embargo, estos fondos sufrieron una fuerte disminución, por lo que se debe apelar a los recursos que cada una de las instituciones pueda movilizar.

Si bien el Nodo no posee recursos humanos propios, los entrevistados señalan que mientras funcionó el Programa Tránsito Educativo de CODICEN, los docentes de dicho programa trabajaron activamente en el Nodo, lo cual permitió potenciar y dar mayor sistematicidad al trabajo de coordinación sobre trayectorias educativas. Al momento de realizarse la investigación, Tránsito Educativo no continuaba funcionando, lo que afectó los recursos humanos con los que contaba el espacio de coordinación.

En cuanto a los recursos de tipo político, de las entrevistas se desprende que en sus primeros años el Nodo poseía una fuerte capacidad de liderazgo y de movilización de los diferentes actores. No obstante, al momento de realizarse el relevamiento, los recursos de tipo político aparecen como escasos. La alta rotación de los referentes que participan

del espacio, así como la intermitencia en la participación de muchas de las instituciones constituyen un factor que no favorece un mayor desarrollo de estos recursos.

### **Planificación, objetivos y principales actividades**

El Nodo Educativo posee algunos grandes lineamientos que han guiado su trabajo desde sus inicios. En particular se señalan tres grandes objetivos: elaborar estrategias conjuntas que favorezcan la inserción y sostén de los niños y adolescentes en las instituciones educativas; promover la construcción de centros educativos que logren afirmar a cada sujeto en su trayectoria educativa; consolidar una Comunidad Educativa en Nuevo París (Documento de presentación del Nodo Educativo, 2015).

De este modo, se observa un interés explícito por atender las trayectorias educativas de los niños y adolescentes, procurando lograr una comunidad educativa entre las diferentes instituciones.

Más allá de estos grandes objetivos fundacionales, los entrevistados mencionan que generalmente el Nodo realizaba una instancia de planificación anual donde se ajustaban las líneas de trabajo para cada año. No obstante, para el año 2017 no se pudo acceder a un documento que sistematizara un plan de trabajo, lo cual refleja las dificultades en el funcionamiento de este ámbito. Esto se relaciona probablemente con el hecho de que algunos de los participantes más recientes en el espacio no tengan claridad respecto a los objetivos que persigue el Nodo.

*No sé si están tan claros... Ahí me mataste. Capaz que no. Todos más o menos sabemos qué hacer y creo que más o menos todos vamos con la idea de mejorar la situación educativa de la zona, pero los objetivos se van construyendo más sobre la marcha.* (Entrevista N°39, CETP)

Entre las principales acciones desarrolladas por el Nodo, los entrevistados mencionan la Feria Educativa, la cual se realiza anualmente y constituye uno de los grandes hitos a nivel territorial. La realización de esta Feria dio lugar a la elaboración de una Guía de Recursos de la zona, promoviendo un mayor conocimiento por parte de docentes y técnicos de los servicios existentes.

Los entrevistados señalan que una de las áreas en las que más se ha trabajado es el tránsito entre ciclos educativos. Como ya se mencionó, el Nodo tuvo un fuerte rol en la

implementación del Programa Tránsito Educativo de CODICEN entre los años 2013 y 2015. En este sentido, ofició como un espacio de intercambio en relación a las cohortes de estudiantes que egresaban cada año de Primaria, realizando también un seguimiento compartido de algunas situaciones planteadas.

*En ese momento estaba la maestra comunitaria también que lo hacía, e incluso tenía un lógica de priorizar las inscripciones de los chiquilines. La oferta y los cupos tenían que ver con esa conexión entre las instituciones. Por ejemplo el Aula tenía trabajo más directo de coordinación con UTU y liceo para ver cuántos gurises iban a inscribirse ahí* (Entrevista N°35, SOCAT).

De esta forma, en los primeros años del Nodo se realizó un fuerte trabajo en torno al eje de las trayectorias educativas, trascendiendo los casos concretos y promoviendo una mirada común entre las distintas instituciones educativas. Según los entrevistados, se buscó construir una comunidad educativa donde se complementasen las propuestas que los diferentes centros ofrecían. En el análisis documental se constata la existencia de una visión de la comunidad educativa dividida en tres ciclos de acuerdo a las edades de los niños y adolescentes, en que se cruzan los aportes tanto de la educación formal como no formal. Se identifican también líneas de trabajo transversales a los diferentes ciclos, que privilegian el trabajo sobre lectoescritura y el desarrollo de contenidos y habilidades a partir de una metodología lúdica y expresiva (Documento de Presentación del Nodo Educativo, 2015).

Otra de las principales líneas de trabajo del Nodo que aparece como muy valorada por los entrevistados refiere a la realización de diferentes instancias de capacitación denominadas *"Ciclo de talleres sobre diversidad de aprendizajes y formas de intervención en el campo educativo"*. Las mismas se realizaron anualmente y contaron con la participación de diferentes profesionales que brindaron instancias de formación a docentes y técnicos de los distintos centros.

Los entrevistados mencionan también que el Nodo promueve y organiza algunas actividades de integración entre los niños y adolescentes que participan de las diferentes propuestas educativas. Ésta es una de las líneas que ha continuado funcionando en forma

más estable, realizándose diferentes actividades como campeonatos deportivos, bailes, etc.

Se observa que en los primeros años de funcionamiento del Nodo se logró consolidar un espacio de trabajo. El mismo comenzó organizando acciones concretas como la Feria Educativa, para luego avanzar hacia la discusión y el trabajo conjunto sobre el seguimiento de los estudiantes. Se construyó entonces una visión más amplia de las trayectorias educativas (no solo escolares), promoviendo la conformación de una comunidad educativa en la zona.

*Hubo una sinergia súper interesante de todas las personas concretas que estábamos ahí (...). Entonces también ahí todas las instituciones participaron, ahí sí se empezó a pensar, más allá de la Expo-Educa (...) Empezamos a pensar lo del tránsito en todos esos sentidos (...)* (Entrevista N°36, Aula Comunitaria)

Esta primera etapa de gran impulso llegó aproximadamente hasta el año 2015. A fines de ese año desde el Nodo se buscó generar mayores niveles de incidencia en el diseño de políticas sociales y educativas para el territorio, para lo cual se convocó a las autoridades de diferentes organismos públicos para transmitirles las necesidades relevadas en el territorio.

*En 2015 se hizo una reunión y se convocó autoridades de INAU, Secundaria y Primaria y las personas que vinieron tenían la capacidad de poder decidir, sino que eran representantes y no dio para pensar qué se necesita en el barrio. Pensar qué gurises hay, qué está faltando y por qué egresan, abandonan o lo que sea que pase.* (Entrevista N°35, SOCAT)

Asimismo, en ese momento confluyeron una serie de eventos que afectaron el funcionamiento del Nodo, tales como el cambio de las figuras de dirección de algunos de los centros educativos. Se señala también la culminación del Programa Tránsito Educativo, motivo por el que los docentes que tenían horas especialmente asignadas para esta tarea dejaron de participar del Nodo, lo cual debilitó el seguimiento de las trayectorias de los estudiantes.

Como ya se mencionó, en los años 2016 y 2017 el funcionamiento del Nodo se vio en crisis, logrando activarse hacia el segundo semestre del 2017 con el objetivo de reeditar la Expo Educa. Paralelamente se plantea una fuerte preocupación por el posible cierre del Aula Comunitaria, lo cual generó un intercambio en relación a las necesidades educativas de la zona y la importancia de generar otras propuestas educativas. De este modo, las últimas acciones del Nodo han estado centradas en realizar diferentes gestiones para fortalecer la oferta educativa a nivel medio. Entre estas acciones se encuentra la realización de una nota firmada por las distintas instituciones de la zona, dirigida al Consejo de Secundaria solicitando la continuidad del Aula Comunitaria. Paralelamente se tuvieron encuentros con el CETP para solicitar la creación de nuevos cursos de FPB que puedan atender al perfil de estudiantes que abarcaba el Aula.

### **Coordinación intersectorial y re-vinculación educativa**

En el caso del Nodo de Nuevo París, el diseño e implementación de estrategias de intervención conjuntas para atender a situaciones de riesgo educativo aparece como uno de los objetivos centrales del ámbito.

*(...) un espacio donde puedo ir a plantear y pensar con otro sobre cuestiones en este caso educativas. Y tiene un rol muy propositivo, que eso es lo que destaco en esto de que queden gurises fuera del sistema o gurises que se caigan y no sostienen. Ver frente a eso qué hacemos. (Entrevista N°35, SOCAT)*

Como ya se mencionó, en sus primeros años el Nodo logró un trabajo coordinado entre las diferentes instituciones en el territorio, generando estrategias intersectoriales para sostener a los adolescentes.

*Tuvimos algunos casos muy difíciles donde recurrimos justamente a las redes que habíamos formado. Al centro juvenil y a las redes que tenían ellos. (...)Y nosotros les planteamos la posibilidad de conectarse con el centro juvenil y si ellos estaban de acuerdo con que los visitaran en su casa (...) (Entrevista N°37, Liceo)*

Se constata que el Nodo logró generar intervenciones con mayores grados de integralidad, a partir de la coordinación entre las diferentes instituciones, implementando respuestas innovadoras frente a situaciones que desbordaban la capacidad de intervención de una institución por sí sola. Se diseñaban pues estrategias de carácter particular en función de cada caso, logrando incluso generar intervenciones conjuntas en las que el joven era atendido por diferentes propuestas.

### **Visión sobre las trayectorias educativas y los sistemas de información**

Como se desprende de los objetivos y de las acciones que el Nodo ha impulsado a lo largo de los años, la perspectiva de trayectorias educativas ha sido un elemento presente desde los inicios de dicho ámbito. Como ya se relató, el surgimiento de este espacio de coordinación aparece justamente vinculado al trabajo desarrollado entre escuela, Aula Comunitaria y SOCAT, en relación al tránsito entre ciclos educativos.

*(...) el Nodo empezó a tomar el tema del tránsito entre sexto y primer año de Secundaria (...) de que los ciclos no sean quebrados, o sea que una vez que el chiquilín terminaba sexto iba a otra cosa que le ofrece el sistema educativo, como una institución totalmente distinta, con otra estructura, con otra orientación, con otros objetivos. ((Entrevista N°36, Aula Comunitaria)*

Por otra parte, en las preocupaciones actuales del Nodo en cuanto a las ofertas educativas en el territorio y el cierre de las Aulas Comunitarias, se evidencia también una mirada que contempla la comunidad educativa como una unidad.

Un aspecto a mencionar es que, en el caso de la Escuela Técnica, en las entrevistas se menciona específicamente la existencia de un equipo de Seguimiento de Trayectorias Educativas en el marco del Sistema de Protección de Trayectorias de ANEP, integrado por educadores de dicha institución. No obstante, más allá de que la perspectiva de trayectorias educativas está presente, los entrevistados mencionan dificultades para su implementación.

*(...) está como muy en el plano teórico, pero no se ha sabido ni podido plasmar en cuanto a lo práctico. Porque todo el sistema está estructurado de tal manera que es imposible*

*seguir la trayectoria de un estudiante desde Primaria, ver la información que supo asimilar, me parece que nos falta muchísimo en eso. (Entrevista N°38, Liceo)*

En cuanto a la disponibilidad de información sobre las trayectorias educativas, se menciona que en los primeros años del Nodo existió un intercambio fluido entre las instituciones respecto a las trayectorias de los niños que egresaban de Primaria o los que egresaban de Aulas Comunitarias hacia otras propuestas. Sin embargo, dicho intercambio era realizado en forma "artesanal", en base a los registros de cada institución. De este modo, el intercambio de información aparece vinculado a una intencionalidad específica de las instituciones en determinado momento, no siendo una práctica que haya permanecido instalada.

### **Incidencia en el ciclo de la política pública**

A lo largo de las entrevistas surge que el Nodo Educativo posee un rol activo en la etapa de implementación de diferentes actividades como las Ferias Educativas, las instancias de capacitación o los encuentros deportivos y recreativos entre los niños y adolescentes. En este tipo de propuestas se observa un trabajo tanto en el diseño, la implementación y la evaluación de estas acciones, las cuales son realizadas con recursos provistos por las mismas instituciones de la zona. No obstante, la incidencia hacia un nivel mayor que trascienda la organización de esas actividades puntuales en el territorio, aparece como muy limitada.

*A mí a veces me parece que hay una burocracia gigante, esta cuestión de tener que estar todo un año para hacer un diagnóstico, presentar un informe y pedir por favor que necesitamos tal cosa (...) siento como que es al pedo [sic] y ahí está un poco esto que hablamos temprano del descreimiento en los lugares y centros de participación. Hacés mucho y después para dar la respuesta te dicen: no tenemos plata. (Entrevista N°39, CETP)*

Los entrevistados plantean una visión muy crítica respecto a la comunicación entre el territorio y la centralidad. En este sentido, la valoración acerca de los espacios de incidencia a nivel político, como son las MIPS, es muy pobre.

*(...) lo que está pasando un poco en las MIPS es que muchas veces si bien participa o el Ministerio de Vivienda o distintos actores, no hay actores que tomen decisiones. Vos vas y presentás ahí y termina en eso (Entrevista N°35, SOCAT).*

Más allá de esta crítica, el Nodo no ha abandonado la estrategia de búsqueda de incidencia en la definición de políticas públicas y en 2017 realizó diferentes gestiones para evitar el cierre del Aula Comunitaria y gestionar la apertura de nuevos cursos del CETP. Paralelamente se construyó una alianza con el Nodo Educativo 19 de Abril y Sarandí que trabaja en una zona cercana, para realizar un relevamiento respecto a los recursos educativos y los déficits existentes, para luego incidir sobre la ampliación de las propuestas educativas en la zona.

### **Dificultades en la coordinación intersectorial**

Como ya fue analizado, al momento de realizarse la investigación el Nodo atravesaba una etapa de crisis en cuanto a su funcionamiento, llegando incluso a estar inactivo durante cierto tiempo. Las causas de dicha crisis son de diverso índole y permiten vislumbrar algunas dificultades que los ámbitos de coordinación a nivel territorial enfrentan.

Al igual que en los casos anteriores, una de los mayores obstáculos que los entrevistados identifican se relaciona con la escasa presencia de las instituciones de educación formal en el Nodo. Esta dificultad parece tener diferentes orígenes, uno de ellos vinculado al hecho de que la participación en los ámbitos de coordinación queda sujeta a la decisión de cada dirección, sin que exista una orientación al respecto.

Más allá de esto, también se menciona la dificultad dada por la escasez de recursos humanos y las múltiples tareas que deben atender los referentes de los centros educativos, lo que limita la posibilidad de participar de reuniones fuera del centro.

En el caso específico del Nodo de Nuevo París, se señala como un obstáculo la alta rotación por parte de las personas que ocupan los cargos de dirección en los centros educativos, aspecto que se ha dado tanto en la Escuela como en el Liceo y la Escuela Técnica.

*(...) cuando hay mucha rotatividad en los recursos humanos cuesta conocer, apropiarse del lugar y de todo. Creo que esa es una dificultad que es medio imposible de cambiar. Capaz que ahí sí sería importante una sistematización más estricta para que no se pierdan ciertos insumos que ya tiene ganado el nodo (...) Porque es difícil de un día para el otro crear un espacio, consolidarlo, que las personas se sientan parte. (Entrevista N°40, Centro Juvenil)*

Más allá de las dificultades en cuanto a sostener una participación regular, se menciona como otro problema el compromiso que adquiere dicha participación. Los entrevistados plantean que para que el Nodo tenga una capacidad real de trabajo es necesario un involucramiento activo de las instituciones, que se comprometan a seguir los temas del Nodo más allá de los encuentros mensuales. Esto se vuelve muy patente en el caso de algunas instituciones que mencionan que han "*visitado el Nodo*" en alguna oportunidad, lo cual denota una baja apropiación de ese espacio, del cual no terminan de sentirse parte.

*(...) hay que entender para qué uno va a ese lugar. Si no tenés conciencia de para qué y te parece que es solo una reunioncita así nomás, no tiene demasiado sentido (...) si no te involucrás ni te comprometes, qué es un poco lo que pasó en estos años, que medio se desinfló (...) si se ha ido sólo para demandar cosas, pero no es con esa cabeza sino de que también hay que dar algo. (Entrevista N°37, Liceo).*

Otras de las dificultades percibidas por los entrevistados se vincula a una visión crítica acerca de los logros que ha obtenido el Nodo, lo cual no constituye un incentivo para participar de dicho ámbito. En particular se señalan las limitaciones en cuanto a su capacidad de incidencia política en la definición de políticas sociales y educativas para el territorio.

Se menciona como otra dificultad el hecho de que el Nodo posee una gran dependencia en relación al SOCAT, en tanto actor que convoca y coordina dicho ámbito. Esta situación muestra la debilidad del ámbito, pues no existen otras instituciones en el territorio dispuestas a impulsar la coordinación a nivel local.

Finalmente, se señala que la falta de recursos económicos representa también un obstáculo para la concreción de acciones más ambiciosas. En definitiva, esto lo vuelve un espacio poco atractivo para la participación de otras instituciones.

*También el Nodo educativo es un espacio que lo convoca el SOCAT y al contar con menos recursos económicos está limitado (...) Entonces es un atractivo menos o una herramienta menos para promover. No digo que la participación esté atada a lo económico, pero tenés otra cosa" (Entrevista N°35, SOCAT).*

### **Fortalezas de la coordinación intersectorial**

Si bien se identifican algunos logros del Nodo Educativo, en su mayoría corresponden a acciones desarrolladas en una primera etapa de funcionamiento del espacio, momento en el cual se logró una participación activa y un involucramiento de las diferentes instituciones.

En relación a los beneficios, los entrevistados destacan el fuerte trabajo en torno a las trayectorias educativas, siendo éste uno de los objetivos principales del espacio.

*Esa cuestión de tener la información, la trayectoria previa y tener la información de lo que estaba pasando con él joven, y lo que pasaba anteriormente y qué se había trabajado con él, cosas que dan resultado y qué cosas no. Para mí fue una de las cosas más positivas (Entrevista N°37, Liceo).*

Los entrevistados consideran que uno de los aportes del Nodo fue el de promover una mirada más integral respecto a las situaciones atendidas por las instituciones, logrando complementar perspectivas diferentes, tanto desde las políticas educativas como sociales.

*Cómo fortaleza me parece esto de la mirada integral, ya sea de los distintos perfiles que participan como también de la mirada de las distintas instituciones. Me parece que eso aporta al trabajo y dentro del trabajo a poder buscar respuestas más integrales también para los chiquilines. (Entrevista N°39, CETP).*

En relación a las trayectorias, los entrevistados mencionan que se logró que las instituciones tuviesen presente los recorridos educativos de los adolescentes, pudiendo realizar ciertos ajustes a la oferta educativa en el territorio, por ejemplo en los cursos de la Escuela Técnica que se abrían cada año en función de la demanda existente.

Finalmente, los entrevistados valoran que, más allá de resolver aspectos concretos sobre trayectorias educativas, el Nodo constituye también un espacio de intercambio y reflexión donde poder pensar propuestas innovadoras.

*Un espacio de referencia y también de encuentro, que cuando sé que está la dificultad puedo acudir a pensar con el otro. Eso está, por más que a veces nos rechina un poco esto de la urgencia, también es un espacio de encuentro donde podés pensar con otro lo educativo y proponer. (Entrevista N°35, SOCAT).*

A partir de las entrevistas surge que el Nodo opera como un espacio de referencia que, en cierto momento, logró generar un ámbito de sostén entre los propios referentes de las distintas instituciones que comparten el trabajo en un mismo territorio. Sin embargo, en la etapa actual su capacidad de accionar aparece restringida.

### **Síntesis del capítulo**

El caso del Nodo Educativo de Nuevo París refleja en forma nítida el carácter dinámico que los espacios de coordinación poseen, atravesando etapas de mayor participación y dinamismo, así como etapas de crisis y estancamiento. En este caso se visualizan tres etapas muy marcadas: una primera de gran impulso, protagonizada por diversas instituciones como el SOCAT, el Aula Comunitaria y la Escuela, que lograron generar un proceso de estrecha coordinación entre las políticas sociales y educativas, con una perspectiva centrada en el seguimiento de las trayectorias educativas. En dicho momento se lograron generar diferentes sinergias, tanto de actividades, como de recursos y culturales, con un fuerte intercambio entre las diferentes instituciones de la zona. Asimismo, las intervenciones desarrolladas lograron alcanzar grados elevados de integralidad, conjugando diferentes perspectivas profesionales e institucionales tal como plantea Martínez Nogueira (2007).

No obstante, diferentes factores, como la rotación de las figuras de dirección o una percepción crítica de algunos actores acerca de los logros obtenidos, generaron un desgaste que provocó una crisis de dicho ámbito. En esta segunda etapa la participación de los actores institucionales decayó y el SOCAT quedó prácticamente como único impulsor del Nodo. Se constata un quiebre en relación al sentido que muchos actores le asignan a este ámbito de coordinación, donde parece primar una visión de corte utilitarista, dejando de lado una perspectiva colaborativa, de "dar y recibir".

Se observa luego la existencia de una tercera etapa (aun incipiente) en donde el Nodo vuelve a activarse a partir de la irrupción de ciertos fenómenos coyunturales como el cierre de las Aulas Comunitarias, lo que plantea la urgencia de contar con un espacio de trabajo colectivo entre las diversas instituciones para pensar alternativas en relación a la inclusión educativa en ese territorio.

Al analizar este caso a partir de la clasificación de los niveles de coordinación propuesto por Peters (1998), es posible ubicarlo en distintos niveles de acuerdo a las diversas etapas que atravesó el Nodo. La primera etapa puede clasificarse como de coordinación positiva, en la cual los distintos actores trabajan en conjunto para mejorar los servicios ofrecidos, aunque no se alcanza una integración de las políticas. Luego la segunda etapa puede considerarse como de coordinación negativa, donde la interacción queda en su mínima expresión, suspendiéndose en cierto período el funcionamiento del Nodo. En la tercer etapa vuelve a plantearse un nivel incipiente de coordinación positiva entre los diferentes actores, a partir del reconocimiento recíproco y la existencia de una relación de interdependencia a la hora de abordar las trayectorias educativas de los adolescentes de la zona. No obstante, un balance general indica que se trata de un espacio que no se encuentra consolidado en el territorio y que posee una capacidad de articulación acotada.

## VII. PRINCIPALES HALLAZGOS

En el siguiente capítulo se busca integrar los principales hallazgos que surgen a partir del relevamiento sobre los diferentes espacios de coordinación en Montevideo, la visión de los informantes calificados y el análisis de los cuatro estudios de caso, en relación a las diferentes dimensiones de análisis de la investigación.

### **Un fenómeno extendido: los espacios de coordinación intersectorial en Montevideo**

El mapeo sobre los diferentes ámbitos de coordinación intersectorial local que abordan la inclusión educativa en Montevideo permitió constatar la existencia de un número relativamente elevado de redes de coordinación en funcionamiento al año 2017, en tanto se encontraron 17 ámbitos de coordinación diferentes.<sup>40</sup>

La multiplicidad de ámbitos relevados se encuentra en línea con los resultados de investigaciones anteriores que plantean la existencia de una cierta "moda" en relación a la coordinación, encontrándose una gran variedad de ámbitos que abordan temáticas diferentes, algunos a nivel territorial y otros a nivel central (Midaglia, 2014; Pierri, 2015).

En cuanto al surgimiento de los espacios de coordinación intersectorial vinculados a la inclusión educativa, estos comienzan a aparecer a principios de la década del 2000, aunque es en el período comprendido entre los años 2005 y 2010 cuando se produce el mayor crecimiento de estos ámbitos. Este período coincide con la creación del MIDES y el fuerte impulso a los procesos de articulación territorial de la mano del Programa INFAMILIA y de los SOCATs. En un plano más general, en este período aparece también un fuerte énfasis en los procesos de coordinación intersectorial a nivel teórico que alcanza una fuerte influencia en toda la región a partir de autores como Repetto (2005) o Cunill Grau (2005).

Más allá de este período de auge, se constata que en los años posteriores se continuaron creando diferentes ámbitos de coordinación, existiendo incluso algunos muy recientes que surgen en el año 2017.

---

<sup>40</sup> Como ya fue aclarado, de acuerdo a los criterios de selección previamente establecidos, solo se consideraron ámbitos que abordasen el tema de la inclusión educativa, motivo por el cual se dejaron de lado algunos espacios de coordinación que no se ajustaban a dichos criterios.

### **Acerca de los mandatos institucionales sobre la coordinación**

En lo que respecta a los procesos de coordinación vertical al interior de una misma institución (Licha y Molina, 2006), se analizaron las orientaciones institucionales, tanto por parte de las autoridades de los organismos como a través de las normativas o documentos institucionales. Se observó que la asistencia a los espacios de coordinación territorial aparece como una orientación generalizada, aunque existen algunas diferencias significativas. A nivel de MIDES e INAU, esta orientación aparece en forma explícita y reiterada. En cuanto al sistema educativo, si bien es posible encontrarla en los diferentes subsistemas, existen diferencias relevantes. El caso del CETP es donde esta orientación aparece con mayor énfasis, tanto en la definición del perfil de Educador como también en los Referentes Territoriales. En los casos de Primaria y Secundaria el énfasis en el trabajo en redes aparece en algunos proyectos de reciente creación, pero no se encuentra presente en todos los centros educativos.

A nivel de los actores territoriales se plantea también la existencia de un discurso extendido acerca de la relevancia del trabajo en redes, lo que se observa particularmente en los programas del MIDES e INAU. Sin embargo, en lo que respecta a las instituciones educativas, muchos de los entrevistados mencionan que esta orientación posee un carácter abstracto y genérico. Son pocos los casos donde se considera que éste sea un tema priorizado o que existan orientaciones institucionales explícitas con respecto a cómo materializar dicho trabajo, o técnicos con horas dedicadas a la coordinación intersectorial.

De este modo, surge una tensión entre las orientaciones brindadas desde la centralidad y la percepción que a nivel local tienen los entrevistados, en particular en el caso de las instituciones de educación formal. Los entrevistados consideran que la participación efectiva de los actores de la educación formal en los ámbitos de coordinación no constituye un lineamiento de trabajo priorizado, por lo que aparece como un factor que depende principalmente de la voluntad del director de cada centro.

La aparición del Sistema de Protección a las Trayectorias Educativas de CODICEN podría marcar un cambio en este sentido, en tanto las UCDEs poseen un mandato definido de participar de los espacios de coordinación vinculados a la educación.

## **Presencias y ausencias en los espacios de coordinación**

El relevamiento realizado permite observar que las escuelas y jardines presentan una alta presencia en los ámbitos de coordinación, seguidos luego por los liceos y las escuelas técnicas. Este primer indicador debe ser relativizado considerando las diferencias en materia de despliegue territorial de cada una de estas propuestas, en tanto existe un número mayor de escuelas en relación a los liceos y escuelas técnicas. Por otra parte, y si bien no alcanza un nivel tan alto de participación, vale mencionar la importante presencia de las UCDEs así como también de las Aulas Comunitarias en los espacios de coordinación.

Al profundizar en los niveles que la participación de las instituciones educativas adquiere, surge que en la mayor parte de los casos la presencia de liceos, escuelas y escuelas técnicas es intermitente (asisten a menos de la mitad de los encuentros realizados). Las causas que parecen explicar esta intermitencia son variadas, algunas vinculadas a la falta de un mandato institucional claro, a la escasez de horas de los técnicos e incluso al sentido que los actores otorgan a los espacios de coordinación.

En cuanto al campo de las políticas sociales, ya se mencionó la fuerte presencia de los SOCATs, los cuales aparecen en todos los ámbitos de coordinación relevados en Montevideo, lo que coincide con resultados de anteriores investigaciones (CIESU, 2010; Rebellato, 2011; Gonheix et al, 2015). En las entrevistas a los actores territoriales se registra que los SOCATs poseen un rol central en los procesos de coordinación locales, convocando y liderando muchos de estos ámbitos.

Asimismo se destaca la presencia de los Centros Juveniles y en menor medida los Clubes de Niños, CAIF, el propio INAU y las Oficinas MIDES. Con una asistencia menor se observa también el caso de Jóvenes en Red, UCC y Cercanías. Por otra parte, las instituciones de salud también poseen una participación relevante, estando presentes en un número importante de estos espacios de coordinación, tanto a través de policlínicas de ASSE como de la Intendencia de Montevideo.

En cuanto a las instituciones que presentan escasa participación, se menciona a los Municipios, los cuales aparecen representados en un número reducido de casos.

En relación a las principales ausencias, en ninguno de los ámbitos relevados se constata la participación del Ministerio de Educación y Cultura. Esta ausencia

probablemente se vincula al rol que dicho Ministerio posee, en tanto coordinador del sistema educativo en su conjunto, teniendo un escaso despliegue territorial. No obstante, no deja de ser un aspecto a mencionar.

Finalmente, un aspecto a destacar es la fuerte participación de OSC en los diferentes espacios de coordinación. Esta presencia se da mayormente a partir de la implementación de diferentes políticas sociales en convenio con MIDES e INAU. Al profundizarse este tema en los cuatro casos analizados, se constata como efectivamente las OSCs tienen un rol central en el funcionamiento de los espacio de coordinación a nivel territorial, en sintonía con los resultados de investigaciones anteriores (Pereira et al, 2010; Rossel, 2013; Peregalli, 2017).

### **La materia prima: los recursos de poder**

Otra de las dimensiones de análisis se vincula a los recursos de poder que los espacios de coordinación manejan. Retomando los aportes de Repetto (2006) y Subirats y Dente (2014), estos recursos pueden clasificarse en económicos, políticos, administrativos e ideológicos.

En relación a los recursos de tipo económico, existen ciertas coincidencias entre los cuatro ámbitos de coordinación abordados, ya que ninguno posee recursos financieros propios. Los recursos monetarios a los que acceden provienen en algunos casos de fondos concursables a los que se postulan para desarrollar actividades puntuales (como en el caso de Casabó) o recursos que alguna de las instituciones que integran el ámbito provee. En particular, esta segunda fuente de recursos es la que más aparece mencionada. Como ya se mencionó, hasta 2015 los SOCATs disponían de un monto de dinero para la realización de proyectos comunitarios, los cuales eran utilizados desde los ámbitos de coordinación para generar actividades dirigidas a niños y adolescentes, capacitaciones, publicación de materiales, etc. En el año 2016 el MIDES realizó un fuerte recorte en dichos fondos, por lo que los SOCATs cuentan con muy pocos recursos económicos para aportar a los espacios de coordinación.

Por otra parte, a partir de la instalación de las UCDIEs, éstas disponen de ciertos recursos económicos para financiar actividades, así como el acceso a otros proyectos de ANEP. Esto se observa tanto en el caso de Lavalleja, donde la UCDIE financió la

realización de instancias de formación, como en el caso de Casabó y Villa García, donde se facilitó la instalación de espacios de alfabetización.

La cuestión relativa a cuál es el actor que dispone de los recursos económicos resulta sustantiva, en tanto este atributo le otorga una gran capacidad de incidencia sobre el funcionamiento de los espacios de coordinación. Por este motivo, la disminución de los recursos económicos que el MIDES proveía y el aumento en la presencia y en recursos del CODICEN a través de las UCDEs, plantea un escenario diferente, con un mayor protagonismo del CODICEN en la definición de las agendas de trabajo de los espacios de coordinación.

Otro aspecto muy relevante para comprender el funcionamiento de estos espacios de coordinación se vincula a los recursos administrativos que poseen, los cuales refieren al mandato legal que sustenta el funcionamiento de estos ámbitos. Este tipo de recursos resultan sumamente escasos, debido a que las redes territoriales de coordinación no constituyen un ámbito institucionalmente definido, por lo que formalmente no poseen competencias ni atribuciones específicas y reconocidas. Tampoco aparece definido cuál es su rol en el proceso de implementación de las políticas públicas a nivel territorial, ni como se vinculan con las diferentes instituciones públicas, lo cual se construye caso a caso. Este carácter "informal" de los espacios de coordinación constituye un aspecto central que se vincula por un lado con las posibilidades y flexibilidad que los mismos poseen, pero también explican algunas de las limitaciones que encuentran, por ejemplo, al intentar incidir en el diseño de las políticas públicas.

Otro tipo de recursos analizados son aquellos de tipo político, que corresponden a la capacidad de liderazgo, de movilización y acción colectiva. Si bien surgen matices entre los cuatro espacios de coordinación, los recursos políticos son los que en mayor medida aparecen presentes. Se constata en los diferentes casos la capacidad de liderar y movilizar a los diferentes actores institucionales en el territorio, lo cual se vuelve más visible en los casos de Lavalleja y Villa García.

Por último, otro de los recursos que los espacios de coordinación poseen son los de tipo ideológico, lo cual se relaciona con la capacidad de impulsar ideas creativas e innovadoras para resolver las problemáticas del territorio. En este campo también se evidencian ciertas diferencias entre los cuatro espacios de coordinación analizados, en

tanto algunos presentan mayores recursos de tipo ideológico que otros. Nuevamente el caso de Lavalleja constituye un ejemplo acerca del manejo de los recursos de tipo ideológico, lo que se observa en aspectos concretos como el diseño de una propuesta educativa novedosa que luego fue tomada desde el CETP para ser replicada.

Un aspecto a resaltar en lo que refiere a los recursos políticos o ideológicos, es que no se trata de atributos que aparezcan únicamente como dados a priori, sino que pueden ser construidos por los propios actores que integran cada ámbito. Si bien resulta claro que el diseño institucional atribuye ciertos roles a cada actor, existe un aspecto que depende de las capacidades, la formación y la experiencia de cada uno de ellos, y de cómo ponen en juego estos elementos en los espacios de coordinación.

### **El horizonte común: la planificación y los objetivos**

La capacidad de planificación constituye un elemento de orden básico para poder ordenar y dar un sentido a un conjunto de acciones en el territorio. Más allá del formato elegido para organizar una planificación, la definición de objetivos, actividades, plazos y responsables aparecen como elementos centrales. En este tema se observan realidades dispares entre los diferentes espacios de coordinación analizados, desde casos donde existe una planificación anual escrita y definida (como el caso de Lavalleja o Casabó), hasta otros donde por distintos motivos no existe dicho documento y el espacio de coordinación se mantiene con un funcionamiento más limitado, apuntando a dar respuesta a ciertos emergentes, como en el caso de Nuevo París.

Como ya se analizó, la dinámica de funcionamiento de los espacios de coordinación es muy cambiante y atraviesa por diferentes etapas de mayor o menor actividad, lo cual se relaciona también a las capacidades que en cada momento tienen estos espacios de desarrollar un proceso de planificación consensuado entre sus distintos integrantes.

En relación a los objetivos planteados, si bien surgen algunas diferencias, es posible encontrar fuertes similitudes entre los cuatro casos. En todos se parte de una visión amplia de la educación, que trasciende los límites entre educación formal y no formal, buscando poner en diálogo las distintas políticas educativas y sociales presentes en el territorio. Asimismo, se encuentran similitudes en cuanto a búsqueda e

identificación de los recursos existentes y las necesidades aún pendientes, para luego construir demandas dirigidas a las diferentes sectoriales.

### **Principales tipos de acciones**

Más allá de las fuertes similitudes a nivel de los grandes objetivos de diferentes ámbitos de coordinación relevados, las formas en que se materializan dichos objetivos se traducen en diferentes acciones. En el relevamiento realizado sobre los 17 ámbitos de coordinación se observa la existencia de dos temáticas principales: la ampliación de las ofertas educativas y trabajo sobre las trayectorias educativas. Esto se encuentra a su vez reflejado en los cuatro ámbitos estudiados en profundidad, en los cuales se desarrollan diferentes acciones que parten del diagnóstico de las necesidades educativas del territorio, procurando incidir en la definición de nuevos recursos, particularmente vinculados a educación media e inicial.

En las entrevistas también se constató que los espacios relevados abordan temáticas vinculadas a las trayectorias educativas de los niños y adolescentes, así como la difusión de las propuestas educativas existentes en cada territorio. En el análisis de los diferentes casos en profundidad se encuentra que en dos de ellos se realizan instancias de difusión mediante Ferias Educativas. Los entrevistados valoran en forma positiva estas Ferias, en tanto permiten que los niños y adolescentes conozcan de primera mano las ofertas existentes, siendo este un elemento relevante para el sostenimiento de las trayectorias educativas. En un sentido similar, se menciona la construcción de guías de recursos locales que sintetizan la información sobre las diferentes propuestas existentes.

Otra de las grandes temáticas que aparece en forma recurrente es la organización de actividades comunitarias de integración barrial. Entre ellas se encuentra la realización de campeonatos deportivos, talleres artísticos o actividades por el Día del Niño y Día del Libro, que involucran a niños y adolescentes participantes de las diferentes propuestas educativas. A través de estas actividades se promueve una mayor integración barrial, así como profundizar el conocimiento entre las diferentes propuestas educativas. En particular se observa una línea de trabajo que busca complementar las propuestas de educación formal y no formal, promoviendo una mayor circulación de los niños y adolescentes por las diferentes propuestas.

A lo largo de las entrevistas surge que otra de las acciones que se desarrollan en forma permanente en los cuatro espacios de coordinación es el intercambio de información respecto a actividades, inscripciones e información relevante sobre el trabajo de cada institución a nivel local. A simple vista esta acción de carácter más informativo no parece representar una gran novedad, no obstante a nivel territorial contribuye a fortalecer el tejido y la malla de protección social, generando un mejor aprovechamiento de los recursos existentes.

En línea con este trabajo de mayor coordinación entre las diferentes instituciones, se destaca el caso de Villa García donde se promueve un trabajo complementario entre las instituciones educativas y de salud, tanto en el abordaje de situaciones particulares como también en el desarrollo de actividades de promoción y sensibilización.

Por otra parte, se registra también la realización de diferentes instancias de formación, lo cual aparece en los casos de Lavalleja, Casabó y Nuevo Paris. Los actores entrevistados valoran la posibilidad de abordar tópicos que emergen como centrales para el trabajo cotidiano, tales como la complementariedad entre propuestas de educación formal y no formal o dificultades de aprendizaje. Más allá del valor intrínseco de dichas instancias de capacitación, se menciona que facilitan un intercambio horizontal acerca de diferentes prácticas que se desarrollan en el territorio, visibilizando acciones que de otro modo quedarían ocultas.

Finalmente, en cuanto al abordaje de situaciones individuales, ésta aparece como una estrategia de trabajo presente en un número escaso de espacios de coordinación, aspecto que será profundizado a continuación.

### **Coordinación intersectorial y re-vinculación educativa**

Con respecto a la atención de casos particulares de adolescentes en situación de riesgo educativo, en la mayor parte de los espacios de coordinación relevados esto no aparece como un objetivo específico. Este abordaje más individualizado suele ser realizado desde ámbitos como los Nodos de Familia, donde generalmente se trabaja sobre situaciones de extrema vulnerabilidad, aunque sin hacer foco sobre la inclusión educativa en particular. El trabajo sobre situaciones particulares aparece como una acción desarrollada en forma planificada solo en los casos de Villa García y de Nuevo Paris.

En los otros casos analizados, a pesar de que formalmente no sea un objetivo en sí mismo, si se registra el abordaje de situaciones individuales, el cual se realiza de manera informal o bajo la forma de situaciones emergentes que son atendidas. Se trata pues de estrategias de tipo “artesanal” que varían en cada caso, sin que exista un protocolo consensuado o un conjunto claro y ordenado de procedimientos que lo regulen.

Más allá de esta limitante, los entrevistados valoran que los espacios de coordinación permiten construir confianzas y vínculos institucionales que facilitan la coordinación bilateral y la atención a situaciones de adolescentes en riesgo de desvinculación. En este sentido, un aspecto que surge en forma recurrente en las entrevistas es la importancia de la circulación de información respecto a la oferta educativa y las políticas sociales presentes en el territorio, lo cual resulta relevante para el abordaje de situaciones particulares.

Por otra parte, sí se observa una preocupación y un trabajo de los espacios de coordinación sobre las trayectorias y la generación de nueva oferta educativa. Los diferentes ámbitos analizados tienen entre sus principales líneas de trabajo el diagnóstico acerca de las necesidades educativas del territorio y la realización de diferentes gestiones que promuevan la ampliación de las propuestas existentes, en particular a nivel de educación media y primera infancia.

### **Trayectorias educativas ¿una perspectiva compartida?**

A nivel general, se evidencia que en los cuatro casos analizados existe una visión de trayectorias educativas. Si bien no siempre se utiliza este término, esta perspectiva de trabajo aparece presente en el origen mismo de los diferentes casos de estudio. Implica una perspectiva en la cual se visualiza a los sujetos más allá de su participación en uno u otro centro educativo, lo cual se materializa de diferentes formas, como el trabajo en relación al pasaje entre ciclos educativos, las ferias educativas o la construcción de demandas sobre ciertos tipos de cursos o trayectos. Vinculado con los aportes de Terigi (2007), se observa que los espacios de coordinación territoriales abordan las trayectorias educativas reales de los adolescentes, dejando de lado las trayectorias teóricas que presuponen recorridos ideales.

En los cuatro casos se constata una fuerte participación de propuestas educativas no formales, por lo que la complementariedad de los abordajes entre las diferentes propuestas aparece como un tema recurrente, en particular en los casos de Lavalleja y Casabó. De este modo, se busca dar respuesta a las situaciones planteadas desde una visión de las trayectorias educativas más amplia que la de trayectoria escolar. Esto posibilita la articulación de propuestas educativas y sociales diferentes que buscan adaptarse a las situaciones concretas de los adolescentes atendidos.

Cabe retomar los aportes de Toscano, Briscioli y Morrone (2015) sobre la perspectiva de las trayectorias educativas como herramienta que permite abordar las interacciones entre las condicionantes estructurales, las mediaciones institucionales y las estrategias subjetivas de cada individuo. Se observa que en los casos analizados existe un fuerte trabajo en relación a las mediaciones institucionales, en el cual las diferentes instituciones que trabajan en el territorio reflexionan y buscan alternativas que permitan sostener las trayectorias de los sujetos.

Por otra parte, a partir de la reciente creación del Sistema de Protección de Trayectorias Educativas de CODICEN, se registra como el concepto de trayectorias aparece en forma recurrente en el discurso de los entrevistados. No obstante, a nivel territorial existe cierto desconocimiento en cuanto a lo que esta estrategia implica en términos concretos. Un claro ejemplo de esto lo constituyen las escasas menciones respecto a la creación de equipos de seguimiento de trayectorias educativas, que deberían estar integrados por subdirectores (en el caso de los liceos), educadores u otros roles que ya se desempeñan en los centros educativos. Dicha línea de trabajo aparece sólo mencionada en los casos de Nuevo París y en Casabó. Vale decir que al momento de realizarse el trabajo de campo, esta política era relativamente nueva, motivo que quizás explique su escaso conocimiento a nivel territorial.

En cuanto a los sistemas de información sobre las trayectorias educativas, se constatan los esfuerzos realizados desde la ANEP en la construcción de un sistema informático que recientemente ha comenzado a estar operativo. No obstante, tal como plantean los informantes calificados, el sistema aún se encuentra en una etapa de desarrollo, y quienes principalmente acceden son las UCDEs, con el fin de realizar un seguimiento de las cohortes de estudiantes que egresan de Primaria.

Por otra parte, los SOCATs acceden al SIIAS<sup>41</sup>, el cual les permite obtener información que cruza datos provenientes de una gran cantidad de organismos públicos: del propio MIDES (acceso a prestaciones como la Tarjeta Uruguay Social), del BPS (cobro de asignaciones familiares), ASSE, participación en programas de INAU, e incluso ciertos datos provenientes de ANEP.

Sin embargo, en la tarea cotidiana de los espacios de coordinación, no se observa un uso integrado de estas diferentes herramientas. Los aspectos vinculados a las trayectorias educativas aparecen manejados por parte de los referentes de escuelas, liceos o escuelas técnicas a partir de una elaboración propia con escasos niveles de interrelación (proveniente de sus propias listas de estudiantes). Son muy escasas las ocasiones donde se menciona el uso de datos provenientes de ANEP con el fin de establecer estrategias de abordaje colectivas. De este modo, se constata que éste es un campo en el cual se han registrado algunos avances en términos de unificar fuentes de datos, pero que podría ser utilizado en una mayor medida o con mayor sistematicidad. Esto podría ser reflejo de problemáticas de carácter más general, vinculado a las debilidades en el logro de una estrategia compartida de trabajo intersectorial respecto a la revinculación educativa.

Finalmente, algunos entrevistados plantean que si bien el conocimiento de las trayectorias previas de los estudiantes o el acceso a un sistema de alerta temprana frente a situaciones de inasistencia, son elementos relevantes, esto por sí solo no resuelve la problemática de la inclusión educativa. La escasa oferta educativa en un territorio (como Villa García) o la existencia de propuestas poco atractivas con formatos únicos, dificultan el logro de trayectorias educativas completas.

### **De la teoría a la acción: la incidencia en el ciclo de la política**

Como ya se mencionó, los ámbitos intersectoriales a nivel local no poseen un marco normativo que estipule cuáles son sus competencias y atributos, por lo que el rol que ocupan parece ser construido en cada caso.

El análisis de las cuatro experiencias muestra algunas diferencias entre ellas. En algunos casos, como Lavalleya y Villa García, se observa el desarrollo de acciones a lo largo de todo el ciclo de la política tal como es definido por Roth (2015): desde el

---

<sup>41</sup> [www.siias.mides.gub.uy](http://www.siias.mides.gub.uy)

diagnóstico de las necesidades del territorio hasta el diseño e implementación de propuestas.

El caso de la Comisión de Educación de Lavalleja constituye un ejemplo relevante acerca del rol que puede jugar el territorio en la implementación de nuevas políticas, en lo que es denominado como modelo "bottom-up". Como señalan los entrevistados, no se trata de un camino sencillo ni ágil, y muchos de los logros de la Comisión solo se evidencian con más claridad desde una perspectiva de largo plazo. Esto constituye una tensión ya que muchas veces existe una brecha importante entre la detección de ciertas necesidades en el territorio y la concreción de las respuestas institucionales, lo que suele generar malestares y frustraciones.

En los casos de Casabó y Nuevo Paris se observa que el principal rol de los espacios de coordinación aparece relacionado al intercambio de información y a la implementación de políticas. Se evidencian tensiones vinculadas a los niveles de incidencia en la definición de nuevas propuestas, manifestándose la existencia de dificultades en la comunicación entre territorio y centralidad. Esto se plasma en una visión crítica respecto a los canales de comunicación entre el territorio y ámbitos como las MIPS, por lo que se plantea que las estrategias de incidencia apuntan a conectarse directamente con los efectores de cada política, dejando de lado los espacios intersectoriales que en teoría están definidos para tal fin.

### **Límites y desafíos de la coordinación intersectorial**

Una primera limitante es la existencia de un mandato institucional laxo respecto a la importancia de participar en los espacios de coordinación que las instituciones educativas poseen. La falta de una orientación clara lleva a que el éxito de los espacios de coordinación dependa de compromisos de carácter personal, lo que los vuelve muy vulnerables en cuanto a su sostenibilidad en el tiempo.

A través de las entrevistas se indica que las dificultades para sostener una participación activa de los centros educativos obedecen a diferentes motivos, los que generalmente operan de forma conjunta, dificultando su superación. La falta de roles específicos, con horas asignadas para la labor de coordinación, aparece mencionada como una limitante. De igual modo, la rotación de docentes y equipos de dirección dificulta

generar procesos de trabajo en el mediano y largo plazo, aspecto que se registra con suma claridad en el caso de Nuevo París.

Pero más allá de estas dificultades de tipo "estructural" surgen problemas relacionadas al sentido que los distintos actores le otorgan a los espacios de coordinación. A lo largo de las entrevistas aparece mencionada en forma reiterada la tensión respecto a la expectativa con la que las instituciones se acercan a los ámbitos de coordinación. En muchas ocasiones el factor motivante es el de obtener una respuesta frente a cierta situación puntual que desborda las capacidades de la propia institución. Sin embargo, una vez que dicha situación es canalizada, la participación en el espacio de coordinación se interrumpe. Este sentido de la participación, que podemos denominar como "utilitarista", aparece vinculado muchas veces a la expectativa de las instituciones de educación formal, que luego presentan dificultades para generar procesos de mayor alcance que trasciendan la resolución de un tema puntual. Por otra parte, podemos ubicar otro sentido de carácter "colaborativo" en donde los actores que participan del espacio de coordinación lo hacen desde una lógica común, no solo demandando sino aportando posibles soluciones.

Se constata otra dificultad vinculada a la ausencia de recursos económicos destinados a los espacios de coordinación. En las entrevistas se menciona que anteriormente el MIDES otorgaba un fondo que cada Mesa de Coordinación Zonal administraba, lo que en muchas ocasiones permitía solventar propuestas de los espacios de coordinación. Al haber disminuido drásticamente dichos fondos, se limitan también las posibilidades de realizar acciones desde los ámbitos locales. De ese modo, se plantea la cuestión descrita por Garnier (2000) respecto a la importancia de los incentivos para fomentar la participación de las instituciones.

En cuanto al rol del MIDES en los espacios de coordinación vinculados a la inclusión educativa, se visualiza como en el período desde 2005 a 2015 el Ministerio tuvo un fuerte protagonismo en la creación de programas de inclusión educativa como Aulas Comunitarias y Tránsito Educativo, que promovían intervenciones con mayores niveles de integralidad. A partir de 2015 estos programas son progresivamente desmantelados por ANEP, que en cambio impulsó la creación del Sistema de Protección de Trayectorias Educativas. Se visualiza entonces un debilitamiento del rol del MIDES a partir la dismi-

nución de los recursos económicos y humanos de los SOCAT y también en la desaparición de algunos programas de inclusión educativa cogestionados con ANEP. En contrapartida, la ANEP (y en particular el CODICEN) adquiere un mayor protagonismo, con la creación del Sistema de Protección de Trayectorias Educativas y la instalación de las UCDEs que comienzan a participar de los ámbitos de coordinación con recursos propios económicos y políticos propios. Esto plantea una tensión respecto al liderazgo de los espacios de coordinación locales vinculados a la inclusión educativa, así como respecto a los márgenes de coordinación establecidos entre MIDES y CODICEN, donde se constata una menor incidencia del Ministerio en la definición e implementación de políticas de inclusión educativa.

Por otra parte, la existencia de múltiples espacios de coordinación a nivel territorial, que poseen fines diferentes pero que convocan a los mismos actores, aparece también como un punto de tensión. Se observa la coexistencia de diferentes ámbitos a nivel territorial, desde Mesas de Coordinación Zonal, Nodos de Familia, Nodos Educativos, así como comisiones de diferentes tipos, por lo que las instituciones deben priorizar en qué ámbito participar. Cabe preguntarse pues hasta qué punto algunos territorios no se encuentran "saturados" de espacios de coordinación, lo cual puede actuar en forma contraria a la intencionalidad de lograr una mayor articulación.

Otro de los obstáculos que surgen es que muchos de los planteos realizados en los espacios de coordinación exceden las capacidades de decisión de los actores que allí participan, existiendo dificultades para elevar esos planteos a la centralidad. De ese modo la falta de respuestas no genera incentivos hacia la participación en estos espacios colectivos. En cuanto a este aspecto, se evidencian dificultades en las formas en circulan las demandas desde el territorio a la centralidad, siendo ésta una tensión que aparece en mayor o menor medida en los diferentes espacios relevados.

Finalmente, las diferentes dificultades indicadas se vinculan a carencias en lo que refiere a una política intersectorial que promueva la inclusión educativa de los adolescentes. Si bien se señalan los esfuerzos realizados desde ANEP con la implementación del SPTE, el mismo resulta poco conocido por los actores territoriales aun, sin que aparezcan estrategias o protocolos definidos respecto a la coordinación con

el resto de las políticas sociales a nivel territorial. Se constata que los espacios de coordinación realizan un aporte relevante, pero desde una práctica de carácter artesanal, basada en compromisos personales. Si bien estos compromisos siempre son un factor relevante para el éxito de una política, la extensión y replicabilidad hacia otros territorios demanda la definición de ciertos recursos, pautas y acuerdos de trabajo institucionales.

Asimismo, en tanto la exclusión educativa constituye un fenómeno multicausal, no es esperable que únicamente a través de una mayor coordinación entre las políticas sociales y educativas se resuelvan ciertas problemáticas vinculadas a aspectos contextuales o incluso algunas dificultades cuyo origen se encuentra en el propio sistema educativo.

### **¿La unión hace a la fuerza?: potencialidades de la coordinación**

Los cuatro ámbitos de coordinación territoriales analizados logran reunir un extenso conocimiento sobre los recursos existentes a nivel de políticas educativas y sociales en los territorios, posibilitando la circulación de información sobre propuestas educativas, fechas de inscripción, requisitos de ingreso, entre otras. Esto constituye un factor relevante en tanto facilita la sinergia entre los diferentes instituciones a nivel local, fortaleciendo los procesos de coordinación horizontal.

En cuanto a los tipos de sinergias (Licha y Molina, 2006), se constata que en los cuatro espacios de coordinación se logran principalmente sinergias cognitivas, relacionadas al intercambio de información sobre las acciones de las instituciones. También se constatan sinergias de procesos y actividades que permiten el desarrollo de acciones conjuntas de carácter comunitario. En menor medida se registra la existencia de sinergias de recursos, las cual aparecen vinculadas a compartir algunos recursos materiales para la realización de actividades comunitarias, en particular en los casos de Lavalleja y Casabó.

En lo que respecta a las sinergias culturales, pueden ser encontradas en varios de los casos estudiados, lográndose procesos de intercambio de saberes entre los diferentes actores, en particular entre la educación formal y no formal. Finalmente, en lo que respecta a las sinergias de autoridad, éstas se pueden visualizar en casos como Lavalleja y

Villa García, donde a partir del trabajo colectivo se logra incidir en ciertas definiciones políticas para el territorio, mejorando así las posibilidades de obtener respuesta.

Se observa que en algunos de los casos estudiados existe un trabajo con una perspectiva de integralidad de las políticas sociales y educativas. Retomando los aportes de Martínez Nogueira (2007), la integralidad responde a la aspiración de que las prestaciones y servicios estén centrados en el conjunto de necesidades de las personas, familias y comunidades. Se busca lograr una mayor coherencia e impacto, a través de la convergencia de las diversas intervenciones, privilegiando la perspectiva del sujeto receptor. Los entrevistados mencionan diversas situaciones particulares que planteaban problemáticas complejas, que desbordan la capacidad de respuesta de un centro educativo. En dichos casos la intervención desde los ámbitos de coordinación territorial amplía las posibilidades de atención con enfoques que integran las miradas de las diferentes instituciones y también de diferentes enfoques profesiones como las ciencias sociales, la educación o la salud.

Los SOCATs juegan un rol sumamente relevante en esta búsqueda de coordinación entre políticas sociales y educativas, en tanto acceden a los diferentes recursos y programas que impulsa el MIDES, desde tramitación de documentación, hasta el acceso a prestaciones como las Asignaciones Familiares. Por otra parte, algunas políticas impulsadas por el INAU, tales como los Centros Juveniles y Clubes de Niños, también poseen un rol relevante, asociado mayormente a la posibilidad de complementar la trayectoria de un niño o adolescente en el sistema educativo, o incluso siendo la puerta de entrada a partir de la cual muchos adolescentes se reinsertan a la educación.

El aporte de la sociedad civil en la construcción de estrategias conjuntas con el Estado representa otro clivaje de análisis relevante. Tal como fue analizado en los diferentes casos, las organizaciones sociales poseen un rol protagónico en los espacios de coordinación, en línea con lo planteado por autores como Pereira (2010), Rossel (2013) o Peregalli (2017). Se constata en los diferentes espacios analizados la construcción de diferentes alianzas a nivel local entre OSC e instituciones públicas, algunas de carácter estable y otras de forma contingente, que dan cuenta de una búsqueda común por construir respuestas frente a las necesidades del territorio.

Retomando los planteos realizados por Repetto (2005), se visualiza en los casos de Lavalleja y Villa García la existencia de un grado importante de coordinación intersectorial, donde se construye un sistema de reglas de juego formales e informales que generan fuertes incentivos para la cooperación por parte de los diferentes actores. Allí se evidencia que los diferentes actores no se perciben como partes aisladas, sino que existe una visión común que plantea la existencia de una relación de interdependencia. En los casos de Casabó y Nuevo Paris es posible encontrar cierto nivel de coordinación intersectorial, pero no observan incentivos tan significativos para la cooperación entre los diferentes actores.

En relación a la clasificación de los niveles de coordinación propuesto por Peters (1998), más allá de las diferencias existentes entre los cuatro casos, es posible ubicarlos en el segundo nivel de coordinación positiva, en el cual los distintos actores trabajan en conjunto para mejorar los servicios ofrecidos, aunque no se alcanza una integración de las políticas. Los esfuerzos por alcanzar el tercer nivel de "integración de políticas" aparecen distantes, ya que acordar metas comunes a las diferentes instituciones constituye un desafío que requiere generar cambios en los propios diseños institucionales.

La posibilidad de alcanzar el cuarto grado de coordinación implicaría el desarrollo de estrategias de gobierno. Potencialmente se observa que el Sistema Nacional de Trayectorias Educativas podría generar este tipo de coordinación, en tanto formalmente se ha previsto la participación de diferentes ministerios, planteando una visión estratégica sobre el futuro de las políticas a llevar a cabo. No obstante, desde la perspectiva de los actores territoriales no se desprende que esta estrategia haya logrado hasta el momento ese nivel de coordinación.

Por otra parte, se constata que el trabajo en base a trayectorias educativas aparece como un elemento muy presente en los espacios de coordinación intersectorial. Las mediaciones institucionales que se despliegan buscan expandir las opciones educativas disponibles así como fortalecer la interconexión entre las diferentes propuestas existentes. Como ya se mencionó, existe un fuerte trabajo en la coordinación entre las propuestas de educación formal y no formal, promoviendo la atención conjunta de situaciones que lo requieren. Asimismo, desde los ámbitos de coordinación se impulsan diferentes

actividades comunitarias que integran a los niños y adolescentes de cada zona, fortaleciendo el tejido barrial.

A nivel de incidencia en el ciclo de las políticas públicas, si bien existen diferencias notorias entre los casos analizados, algunos de ellos han tenido un rol muy activo, desde el diseño e implementación de propuestas educativas innovadoras, hasta el logro de instalación de diferentes centros educativos en determinado territorio. En este sentido, el conocimiento de las necesidades educativas de cada territorio aparece como un insumo valioso a la hora de proyectar la expansión o creación de nuevas ofertas educativas. El proceso mediante el cual los espacios de coordinación colocan demandas en la agenda pública o más aún formulan soluciones innovadoras, constituye un insumo relevante para re pensar los abordajes más tradicionales del ciclo como un proceso *top-down* “de arriba hacia abajo”, pudiendo también ser analizado desde la perspectiva del *bottom-up* o “de abajo hacia arriba” (Roth, 2015).

Por último, otro aspecto que aparece como una fortaleza valorada por los diferentes entrevistados es la riqueza que poseen los espacios de coordinación en tanto permiten desarrollar un intercambio y reflexión compartida entre los diferentes actores del territorio, buscando dar respuestas colectivas a las situaciones existentes. De este modo se plantea la construcción de un entramado que oficia de “sostén” entre las distintas instituciones en el territorio.

## VIII. CONCLUSIONES

La presente investigación partió de una hipótesis que planteaba que el funcionamiento fluido de los espacios de coordinación intersectorial a nivel territorial favorece el desarrollo de una perspectiva y un trabajo en base a trayectorias educativas entre los diferentes actores institucionales que abordan la inclusión educativa en la enseñanza media.

Para contrastar esta hipótesis y en virtud de la ausencia de información actualizada respecto a los espacios de coordinación, se realizó un mapeo sobre la totalidad de las redes intersectoriales sobre inclusión educativa existentes en Montevideo. Este relevamiento permitió constatar que los ámbitos de coordinación sobre educación a nivel territorial constituyen una modalidad de trabajo extendida, existiendo al menos diecisiete casos distintos. Estas redes buscan a través de diferentes acciones fortalecer el vínculo entre las distintas instituciones de cada zona, de forma de alcanzar intervenciones con mayores niveles de integralidad, promoviendo también la ampliación de las ofertas educativas existentes en cada territorio.

La investigación se planteó como un estudio de casos múltiples, a partir de lo cual se seleccionaron cuatro ámbitos de coordinación mediante la aplicación de determinados criterios teóricos: abordar la inclusión educativa en enseñanza media; contar con una participación mixta, tanto de instituciones públicas como de OSC; tener una participación activa de al menos un liceo o escuela técnica; contar con más de dos años de funcionamiento y tener una frecuencia de reunión al menos mensual.<sup>42</sup>

El análisis en profundidad de las cuatro experiencias seleccionadas muestra que el funcionamiento de los ámbitos de coordinación presenta diferencias relevantes en cuanto a sus logros y alcances. Se observa que dichas redes poseen un carácter dinámico, que va cambiando a lo largo del tiempo. Se evidencia la existencia de diferentes "etapas" en cada espacio de coordinación, marcadas por momentos de mayor y menor participación de las instituciones de la zona, así como diferencias en sus capacidades de desarrollar acciones.

---

<sup>42</sup> Como ya fue mencionado, este tipo de estudios presenta limitaciones en cuanto a la validez externa de sus conclusiones, al no haber sido elegidos los casos mediante un criterio de representatividad estadística, sino en base a criterios teóricos. Por este motivo, la única pretensión de generalización de las conclusiones alcanzadas refiere al universo de casos seleccionados.

En forma resumida, las redes de Lavalleja y Villa García aparecen como dos casos que han logrado consolidarse como puntos de referencia, teniendo un alto grado de legitimidad en sus respectivas zonas. Ambas logran desplegar un conjunto variado de acciones tendientes a implementar intervenciones con mayores niveles de integralidad para el sostén de las trayectorias educativas, articulando las políticas sociales y educativas a nivel local. Retomando los aportes de Repetto (2005), se visualiza que estos dos casos han construido un sistema de reglas de juego formales e informales que generan incentivos para la cooperación por parte de los diferentes actores. De esta forma, se logran distintas sinergias (Licha y Molina, 2006), en particular de tipo cognitivo y cultural, relacionadas al intercambio de información, así como de procesos y actividades, que permiten el desarrollo de propuestas conjuntas a nivel local.

Por otra parte, los casos de Nuevo Paris y Casabó se encuentran menos consolidados, presentando ciertas debilidades en relación a su capacidad de convocatoria y articulación, lo cual se plasma en los niveles de integralidad de las intervenciones impulsadas y las sinergias alcanzadas.

En relación a los recursos de poder planteados por Repetto (2005) y Subirats y Dente (2014), se evidencia que los cuatro espacios de coordinación manejan una dotación escasa de recursos. En especial se visualiza que no cuentan con recursos económicos propios, ni tampoco con recursos de tipo administrativo, en tanto no existe un marco legal que les asigne responsabilidades y roles, aspectos que limitan su capacidad de incidencia. Más allá de esto, sí se observa en los casos de Lavalleja y Villa García el desarrollo de recursos de tipo político, al lograr congregar a nivel local a diferentes actores, acordando estrategias de trabajo comunes. Asimismo, a nivel ideológico los espacios locales presentan fortalezas como generadores de ideas innovadoras que aportan respuestas a situaciones diversas.

Al retomar la hipótesis planteada en la investigación, se encuentra que efectivamente el funcionamiento de los espacios de coordinación favorece la existencia de una perspectiva en base a trayectorias educativas, donde las instituciones buscan tener una mirada amplia que trasciende su propia institucionalidad, tendiente a construir una

"comunidad educativa". Sin embargo, el logro efectivo de estrategias de trabajo que repercutan en una mayor protección de trayectorias, es un aspecto que resulta variable de acuerdo a cada caso. La investigación muestra como los espacios de coordinación pueden constituirse en usinas de gran potencial innovador, que facilitan la sinergia entre instituciones, pero también enfrentan dificultades que reproducen la fragmentación existente entre las políticas sociales y educativas a nivel macro. La complejidad de la problemática abordada exige profundizar la mirada, para lo cual se destacan cinco tensiones que emergen a lo largo de la tesis y que sintetizan las potencialidades y limitaciones de la coordinación intersectorial.

**Primera tensión: las orientaciones institucionales.** En general, se constata una orientación desde las diferentes sectoriales hacia el trabajo en red, lo cual otorga a los actores territoriales una cierta habilitación para la coordinación. No obstante, en el caso de las instituciones educativas, esta orientación tiene un carácter sumamente laxo, sin que aparezca como un aspecto prioritario ni se destinen recursos humanos que específicamente puedan abordarla, a excepción de las UCDEs. De este modo, la participación de los centros educativos en los ámbitos de coordinación queda sujeta mayormente al compromiso individual de cada dirección, lo que genera incertidumbre respecto a la sostenibilidad del trabajo en redes.

**Segunda tensión: el sentido de los espacios de coordinación intersectorial.** A lo largo de las entrevistas se evidenció la existencia de diferentes sentidos construidos respecto al funcionamiento de las redes de coordinación. Uno de estos sentidos podría ser denominado como "utilitarista", donde los espacios de coordinación son vistos como ámbitos donde volcar demandas y esperar respuestas. Por otra parte, existe otro sentido de carácter "colaborativo", donde los actores entienden que la construcción de respuestas a nivel territorial depende también de su aporte, en una perspectiva de mediano y largo plazo. Ambos sentidos son legítimos y conviven en los espacios de coordinación, volviéndose necesaria una armonización que permita la sostenibilidad de los ámbitos colectivos, dando respuestas concretas a las problemáticas planteadas, pero pudiendo también generar reflexiones y planificaciones de mayor alcance.

**Tercera tensión: el vínculo entre territorio y centralidad.** Esta tensión no es nueva y atraviesa el entramado institucional de Estados como el uruguayo, donde los procesos de descentralización son relativamente recientes. La incidencia del territorio en la centralidad se ve dificultada en el clásico modelo "top-down" de implementación de políticas públicas. No obstante, algunos de los casos analizados plantean las limitaciones de dicho modelo e interpelan acerca de la posibilidad de generar políticas a partir de las necesidades y las iniciativas impulsadas desde espacios colectivos a nivel local. La tensión centro-periferia es un fenómeno permanente que debe ser administrado, evitando los riesgos de pérdida de legitimidad de los espacios de coordinación en tanto no se los ve como efectivos, inhibiendo el surgimiento innovaciones locales en el diseño de respuestas a problemáticas complejas.

**Cuarta tensión: los alcances del concepto de trayectorias educativas.** Retomando los aportes de Terigi (2007), en los casos estudiados se observa la presencia de una perspectiva de trabajo en base a trayectorias educativas que considera las trayectorias "reales" de los adolescentes, dejando de lado las trayectorias "teóricas". Esto posibilita la articulación de propuestas educativas diferentes que procuran adaptarse a las situaciones concretas de los sujetos atendidos desde una visión que abarca no solo la trayectoria en los ámbitos "formales". Sin embargo, la mayor presencia del concepto de trayectorias sigue chocando en algunos territorios con la escasez de propuestas educativas o con formatos escolares únicos y rígidos, que dificultan la inclusión educativa de adolescentes en situación de riesgo educativo.

**Quinta tensión: los niveles de integralidad y de coordinación intersectorial.** El estudio muestra como desde el nivel territorial se producen intentos de llevar adelante intervenciones con ciertos grados de integralidad, promoviendo respuestas intersectoriales frente a problemáticas complejas. Al decir de Martínez Nogueira (2007), estas iniciativas buscan una mayor coherencia e impacto, a través de la convergencia de las diversas intervenciones y privilegiando la perspectiva del receptor. No obstante, esta búsqueda de la integralidad tiene límites impuestos por los propios diseños institucionales de las políticas educativas y sociales. Retomando la conceptualización de Guy Peters (1998) respecto a los grados de coordinación, surge que los ámbitos relevados se ubican

mayormente en el segundo nivel "de coordinación positiva", donde se logra un reconocimiento de los otros programas y se trabaja en conjunto para mejorar los servicios ofrecidos, a pesar de lo cual cada organización posee sus propias metas particulares.

La posibilidad de alcanzar mayores grados de coordinación implicaría avanzar en el desarrollo de estrategias de gobierno. Potencialmente se observa que el Sistema de Protección de Trayectorias Educativas de ANEP podría generar este tipo de coordinación, en tanto participan los diferentes ministerios, planteando una visión estratégica sobre el futuro de las políticas a llevar a cabo. Sin embargo, desde la perspectiva de los actores territoriales, esta estrategia es poco conocida aún, sin que se desprenda que se haya logrado hasta el momento ese nivel de articulación. El presente estudio muestra como la coordinación entre políticas sociales y educativas no constituye un proceso sistematizado ni protocolizado de trabajo, por lo que se desarrolla mayormente en forma artesanal, a partir del compromiso de los actores a nivel territorial. Se visualiza pues la existencia de niveles de fragmentación entre las políticas sociales y educativas, tal como ha sido analizado en estudios anteriores realizados a nivel meso y macro (Pérez, 2011; Filardo y Mancebo, 2013; Midaglia y Castillo, 2014; Leopold y González, 2015).

La "persistencia y el desaliento" aparecen como dos extremos entre los que los actores territoriales se mueven. El estudio de casos permitió constatar experiencias de gran valor, con un alto compromiso de las instituciones en la construcción de respuestas colectivas, que promueven mayores niveles de integralidad en la protección de las trayectorias educativas. No obstante, esta afirmación no implica desconocer los alcances que la coordinación posee, debiendo evitar caer en la ilusión de que tan sólo mediante estos mecanismos se pueden solucionar algunos aspectos vinculados a los niveles de desigualdad que aún persisten en Uruguay. De igual modo, la mayor coordinación entre las políticas sociales y educativas tampoco pueden sustituir la impostergable necesidad de realizar cambios profundos en el sistema educativo, que garanticen el derecho a la educación para todos los adolescentes y jóvenes.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acosta, F. (2011). *Estudio sobre casos de políticas educativas destinadas a la Educación Secundaria*. Buenos Aires: IIPE-UNESCO.
- Acuña, C. (2010). Los desafíos de la coordinación y la integralidad para las políticas y la gestión pública en América Latina. En: *Los desafíos de la coordinación y la integralidad para las políticas y la gestión pública en América Latina*, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, Buenos Aires.
- Alonso, L. (1988). *Entre el pragmatismo y el pansemiologismo*. Revista Española de Investigaciones Sociológicas, 43, 157-168.
- Andrenacci, L. y Repetto, F. (2006). Un camino para reducir la desigualdad y construir ciudadanía. En: Molina, G. (ed.) *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo: Washington DC.
- Antía, F., Midaglia, C., Fuentes, G., y Castillo, M. (2013). *La renovación del sistema de protección uruguayo: el desafío de superar la dualización*. En: Revista Uruguaya de Ciencia Política, 22(2), 171-194.
- Barba, C. (2004). *Los enfoques latinoamericanos sobre la política social: más allá del consenso de Washington*. Revista Espiral, vol. XI, 31, 85-130.
- Bresser, C. y Cunill, N. (1998). Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal. En Bresser, C y Cunill, N. (coord.). *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Buenos Aires: Paidós.
- Burke, J. y Onwuegbuzie, A. (2004). *Mixed Methods Research: a research paradigm whose time has come*, Educational Researcher, 33.
- Caetano, G. (2001). La ciudadanía hiperintegradora y la matriz política del Uruguay moderno. Perfiles de un modelo (1900-1933). En: Gioscia, L. (comp) *Ciudadanía en tránsito. Perfiles para el debate*. Montevideo: Banda Oriental- Instituto de Ciencia Política.
- Calvo, G. (2009). *La inclusión social de jóvenes a través de la educación*. Revista Tendencias en Foco, N° 11.
- Cardozo, S. (2008). *Políticas de Educación. Cuadernos de la ENIA*. Montevideo: Programa Infamilia.
- \_\_\_\_\_ (2016). *Trayectorias educativas en la educación media PISA-L 2009-2014*. Montevideo: Instituto Nacional de Evaluación Educativa.

- Casal, J. (1996). *Modos emergentes de transición a la vida adulta en el umbral del siglo XXI: aproximación sucesiva, precariedad y desestructuración*. Revista Española de Investigaciones Sociológicas, 75, 295-316.
- Casal, J. y Quesada, M. (2006). *Aportaciones teóricas y metodológicas a la sociología de la juventud desde la perspectiva de la transición*. Paper N° 79, Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.
- Centro de Estudios e Informaciones del Uruguay (2010). *Evaluación final del proyecto INFAMILIA. Informe final*. Disponible en <http://dspace.mides.gub.uy:8080/xmlui/handle/123456789/244>
- Cunill Grau, N. (2005). *La intersectorialidad en el Gobierno y Gestión de la Política Social*. Washington DC: BID.
- \_\_\_\_\_ (2014a) *La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales. Un acercamiento analítico-conceptual*. Revista Gestión y Política Pública, vol. XXIII, 1, 5-46 .
- \_\_\_\_\_ (2014b). *Resistencias a la colaboración interinstitucional. Aprendizajes para la implementación de las nuevas políticas sociales*, DAAPGE, año 14, 23, 7-32.
- Dabas, E. y Najmanovich, D. (1995) (Comp.) *Redes. El lenguaje de los vínculos. Hacia el fortalecimiento de la sociedad civil*. Buenos Aires, Paidós.
- De Armas, G. y Retamoso, A. (2010). *La Universalización de la Educación Media en Uruguay*. Montevideo: UNICEF.
- Feijoó, M. Poggi, M. (Coord.). (2014) *Educación y Políticas Sociales. Sinergias para la inclusión*. Buenos Aires: IIPE-UNESCO.
- Eisenhardt, K.M (1991). *Better Stories and Better Constructs: The Case for Rigor and Comparative Logic*. Academy of Management Review, 16, 620- 627.
- Esping-Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del Estado de bienestar*. Valencia: Generalitat Valenciana.
- Fernández, T. y Pereda, C. (2010). Panorama de las políticas de inclusión educativa en la Educación Media y Superior. En Fernández, T. (coord). *La desafiliación en la Educación Media y Superior en Uruguay*, Montevideo: CSIC- UDELAR.
- Filardo, V. y Mancebo, M.E. (2013). *Universalizar la educación media en Uruguay: ausencias, tensiones y desafíos*. Montevideo: FCS-CSIC.
- Filgueira, F. (1998). El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada. En: Roberts B. (1998). *Ciudadanía y Política Social Latinoamericana*. Costa Rica: FLACSO.

- Galaso, P. Gonheix, S. y Rodríguez, A. (2015). *Evaluación del componente AT del dispositivo SOCAT a través del análisis de redes sociales*. MIDES-IECON.
- Garnier, L. (2000). *Función de coordinación de planes y política*. Santiago de Chile: ILPES.
- Instituto Nacional de Estadística (2011) *Resultados del Censo de Población 2011*. Montevideo: INE.
- \_\_\_\_\_ (2016) *Encuesta Continua de Hogares 2016*. Disponible en: <http://www.ine.gub.uy/encuesta-continua-de-hogares1>
- Instituto Nacional de Evaluación Educativa. (2017). *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2015-2016*. Montevideo: INEEd.
- Junqueira, L., Antonio P., Inojosa, R. M. y Komatsu, S. (1998). *Descentralização e intersectorialidade na gestão pública municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza*. Caracas: CLAD y UNESCO.
- Leopold, S. y Gonzalez, C. (coord) (2015). *Las trayectorias de inclusión como estrategias de integración social*. Cuadernos de Ciencias Sociales y Políticas Sociales, 2, 13-49.
- Licha, I. y Molina C. G. (2006). *Coordinación de la Política Social: criterios para avanzar*. Washington DC. INDES/BID. Serie de Documentos de Trabajo I-58.
- Mancebo, E. y Goyeneche, G. (2010). *Las políticas de inclusión educativa: entre la exclusión social y la innovación pedagógica*. Disponible en [http://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2013/archivos/Mesa\\_12\\_y\\_17\\_Mancebo-Goyeneche.pdf](http://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2013/archivos/Mesa_12_y_17_Mancebo-Goyeneche.pdf)
- Mancebo, M.E., Carneiro, F. y 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, 4(2), 295-323. Disponible en <http://revista.psico.edu.uy/>
- Martínez Nogueira, R. (2007). *Integración de servicios sociales. Conceptualización, tipología e instrumentos*. Buenos Aires: PNUD.
- Martinis, P. (2006). Educación, pobreza e igualdad: del “niño carente” al “sujeto de la educación. En: Martinis, P. y Redondo P. (comps.) (2006) *Igualdad y educación escrituras (entre dos orillas*. Buenos Aires: Del Estante Editorial
- Ministerio de Educación y Cultura. Dirección de Educación (2018). *Logro y nivel educativo de la población*. Montevideo: MEC.
- Midaglia, C. (2000). *Alternativas de protección a la infancia carenciada. La peculiar convivencia de lo público y privado en el Uruguay*. Buenos Aires: CLACSO.

-Midaglia, C. y Antia, F. ( 2007). *La Izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social*. Revista de Ciencia Política, 16, 131-157.

-Midaglia, C. y Castillo, M. (2014) *La coordinación política en los espacios interinstitucionales del MIDES*. Montevideo: FCS-MIDES.

-Ministerio de Desarrollo Social (2011). *La Reforma Social. La nueva matriz de protección social del Uruguay. Plan de Acción*. Disponible en [http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/15752/1/documento\\_reforma\\_social\\_aprobado\\_por\\_cnps.pdf](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/15752/1/documento_reforma_social_aprobado_por_cnps.pdf)

-Pereira, J.; Bastarrica, F.; Nathan, M. y Peregalli, A (2010). *El rol de la sociedad civil en las políticas de Infancia y Adolescencia en el Uruguay desde una perspectiva de derechos: orientaciones para el período de gobierno 2010-2015*. Montevideo: UNICEF-UCUDAL.

-Peregalli, A. (2017) *Alianza Estado-Sociedad Civil: co-gestión de políticas de inclusión educativa orientadas a adolescentes, jóvenes y adultos, en Uruguay y Argentina*. Tesis de Doctorado en Educación, Universidad de San Andrés, Buenos Aires.

-Pérez, J. (2011). *Los programas de inclusión educativa en el marco del Plan de Equidad. Un estudio sobre la coordinación de las políticas públicas (2005- 2009)*. Tesis de grado en Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

-Peters, G. (1998). *Managing Horizontal Government. The Politics of Coordination*. Canadá, CCMD, Research paper N° 21.

-Pierri, L. (2015). *La coordinación interorganizacional en Políticas Públicas Sociales de Infancia: ¿Ahora se trata de coordinar?.* Tesis de Maestría en Derechos de Infancia y Políticas Públicas. Universidad de la República.

-Rebellato, F. (2011). *La participación en la Mesa de Coordinación Zonal (SOCAT) desde la perspectiva de los actores en el territorio*. Tesis de Grado en Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

-Repetto, F. (2005). La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina. En: Repetto, F. (Ed.) *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*. Ciudad de Guatemala: INDES.

\_\_\_\_\_ (2010). Coordinación de Políticas Sociales: Abordaje Conceptual y Revisión de Experiencias Latinoamericanas. En: Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros (2010) *Los Desafíos de la Coordinación y la Integralidad de las Políticas y Gestión Pública en América Latina*. Buenos Aires.

- Repetto, F. y Fernández, J.P. (2012). *Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF.
- Romano, A. (2017). *Pensar trayectorias educativas integrales*. La Diaria Educación, n° 1. Disponible en: <https://educacion.ladiaria.com.uy/>
- Rossel, C. (2010) *Tercer sector y prestación de servicios sociales públicos: La 'caja negra' de la participación ciudadana en la gestión pública y su impacto en los regímenes de bienestar corporativos*. En Revista del CLAD Reforma y Democracia, 47, 191-236.
- Rossel, C. (2013). *Te amo, te odio, dame más. ONG, participación y representación en el primer gobierno de izquierda en Uruguay*. Buenos Aires: CLACSO.
- Roth, A. (2015). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogota, Aurora.
- Sautu, R.; Boniolo, P.; Dalle, P.; Elbert, R. (2005). *Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. Buenos Aires: CLACSO.
- Subirats, J. y Dente, B. (2014). *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Barcelona: Editorial Planeta.
- Tashakkori, A. y Teddlie, C. (1998) *Mixed Methodology: Combining Qualitative and Quantitative Approaches*. Sage: California.
- Terigi, F. (2007). *Los desafíos que plantean las trayectorias escolares*. Disponible en <http://www.ieo.edu.ar/promedu/trayescolar/desafios.pdf>
- \_\_\_\_\_ (2009). *Las trayectorias escolares. Del problema individual al desafío de política educativa*. Disponible en [https://www.fundacionmapfre.org/fundacion/es\\_es/images/inclusion-referencia-metas-educativas-2021\\_tcm1069-242562.pdf#page=73](https://www.fundacionmapfre.org/fundacion/es_es/images/inclusion-referencia-metas-educativas-2021_tcm1069-242562.pdf#page=73)
- \_\_\_\_\_ (2014). La inclusión como problema de las políticas educativas. En: Feijoó, M. Poggi, M. (Coord.). *Educación y Políticas Sociales. Sinergias para la inclusión*. Buenos Aires: IPE-UNESCO.
- Tiramonti, G. (2011). Escuela Media. La identidad forzada. En: Tiramonti, G. (2011) *Variaciones sobre la forma escolar*. Rosario: FLACSO y Homo Sapiens
- Toscano, A., Briscioli, B. y Morrone, A. (2015). *Trayectorias escolares: estrategias teórico-metodológicas para su abordaje*. Disponible en [http://jornadasdesociologia2015.sociales.uba.ar/wpcontent/uploads/ponencias/176\\_274.pdf](http://jornadasdesociologia2015.sociales.uba.ar/wpcontent/uploads/ponencias/176_274.pdf)

-United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (1996). *La educación encierra un tesoro*. Informe de la Comisión Internacional sobre la educación para el siglo XXI. París: UNESCO.

-Valles, M. (1997). *Técnicas cualitativas de investigación social*. Madrid: Síntesis.

-Yin, R.K. (1994). *Case Study Research – Design and Methods*, Applied Social Research Methods (Vol. 5, 2nd ed.), Newbury Park, CA, Sage.

## DOCUMENTOS CONSULTADOS:

-Administración Nacional de Educación Pública. (2016). *Propuesta para un sistema de protección de trayectorias educativas*. Disponible en: [www.anep.edu.uy](http://www.anep.edu.uy)

-Comisión de Educación Barrio Lavalleja (2015). *Sistematización del 1º Foro Educativo Creación e integración social: ¿propuestas alternativas en educación?* Red Barrio Lavalleja: Montevideo.

\_\_\_\_\_ (2017) *Acta de reunión mayo de 2017*.

-Consejo de Educación Inicial y Primaria (1961). *Legislación Escolar 23. Reglamento de funciones de Maestro Director y Maestro*. Disponible en: [http://www.ceip.edu.uy/documentos/normativa/ceip/1961/LegislacionEscolar23\\_61.pdf](http://www.ceip.edu.uy/documentos/normativa/ceip/1961/LegislacionEscolar23_61.pdf)

\_\_\_\_\_ (2010) *Programa Escuelas A.PR.EN.D.E.R.* Disponible en: [http://www.ceip.edu.uy/documentos/2013/aprender/2borrador\\_aprender.pdf](http://www.ceip.edu.uy/documentos/2013/aprender/2borrador_aprender.pdf)

\_\_\_\_\_ (2013). *Líneas del Programa Maestros Comunitarios*. Disponible en: <http://www.ceip.edu.uy/documentos/2013/ProgramaMaestrosComunitarios/evaluacion-pmc2013.pdf>

-Consejo de Educación Secundaria (1990). *Perfil del cargo de Director de liceo*. Circular N° 1980/90/ES Disponible en: <http://www.ces.edu.uy/ces/images/circulares/1/1980.pdf>

\_\_\_\_\_ (2013). *Coordinador Pedagógico y horas de tutoría*. Disponible en: [https://www.ces.edu.uy/ces/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=45&Itemid=55](https://www.ces.edu.uy/ces/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=45&Itemid=55)

- \_\_\_\_\_ (2016). *Extensión del tiempo pedagógico*. Disponible en: [https://www.ces.edu.uy/files/Planes%20y%20programas/tiempo%20extendido/Doc\\_en\\_profundidad\\_de\\_TC\\_y\\_TE.pdf](https://www.ces.edu.uy/files/Planes%20y%20programas/tiempo%20extendido/Doc_en_profundidad_de_TC_y_TE.pdf)
- Consejo de Educación Técnico Profesional. (2012). *Perfil del Educador de FPB Comunitario*. Resolución del CETP 2440/12. Disponible en [www.utu.edu.uy](http://www.utu.edu.uy)
- Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (2014). *Perfil y bases del llamado a Centros Juveniles*.
- Ley Nacional de Educación 18.437 de 2008*, República Oriental del Uruguay.
- Ley de creación del Ministerio de Desarrollo Social 17.866 de 2005*, República Oriental del Uruguay.
- Mesa Técnica de Villa García (2010) *Propuesta de formación de equipo de trabajo en dificultades en la integración escolar y proceso de enseñanza-aprendizaje*.
- \_\_\_\_\_ (2011) *Presentación institucional Mesa Técnica*.
- Ministerio de Desarrollo Social (2013). *Selección de una OSC y/o Cooperativa de Trabajo que ejecute la instalación y gestión del Proyecto Aulas Comunitarias*. Disponible en: <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/21704/1/1-tdr.pdf>
- \_\_\_\_\_ (2016). *Llamado a Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y/o Cooperativas de Trabajo para presentar propuestas de trabajo a los efectos de prestar Servicios de Orientación, Consulta y Articulación Territorial (SOCAT)* Disponible en: [https://www.comprasestatales.gub.uy/Pliegos/pedido\\_538136.pdf](https://www.comprasestatales.gub.uy/Pliegos/pedido_538136.pdf)
- \_\_\_\_\_ (2017a). *Llamado para Educador de Jóvenes en Red-MIDES*. Llamado N° 6507/2017. Disponible en: <https://www.uruguayconcurso.gub.uy/Portal/servlet/com.si.recesel.verllamado?10805>
- \_\_\_\_\_ (2017b). *Llamado para Operador Técnico Programa Cercanías*. Llamado N° 6816/2017. Disponible en: <https://www.uruguayconcurso.gub.uy/Portal/servlet/com.si.recesel.verllamado?11131>
- Nodo Educativo Casabó (2015) *El conflicto y la convivencia*.
- \_\_\_\_\_ (2016) *Actas Nodo Educativo julio a diciembre de 2016*.
- \_\_\_\_\_ (2017) *Actas Nodo Educativo marzo a agosto de 2017*.
- Nodo Educativo Nuevo París (2015) *Presentación institucional sobre el Nodo Educativo*.

## **GLOSARIO**

- ANEP:** Administración Nacional de Educación Pública
- CEIP:** Consejo de Educación Inicial y Primaria
- CES:** Consejo de Educación Secundaria
- CETP:** Consejo de Educación Técnico Profesional (en algunos casos denominado como UTU por los entrevistados)
- CODICEN:** Consejo Directivo Central
- DSEJA:** Dirección Sectorial de Educación de Jóvenes y Adultos
- DSIE:** Dirección Sectorial de Integración Educativa de CODICEN
- FPB:** Formación Profesional Básica, CETP-UTU
- INFAMILIA:** Dirección Nacional de Infancia, Adolescencia y Familia
- INAU:** Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay
- MEC:** Ministerio de Educación y Cultura
- MIDES:** Ministerio de Desarrollo Social
- OSC:** Organización de la Sociedad Civil
- OT MIDES:** Oficina Territorial del Ministerio de Desarrollo Social
- SOCAT:** Servicio de Orientación, Consulta y Articulación Territorial
- SPTE:** Sistema de Protección de Trayectorias Educativas
- UCDIE:** Unidad de Coordinación Departamental de Integración Educativa
- UCC:** Uruguay Crece Contigo

## ANEXOS

### Anexo I. Principales dimensiones de análisis

Cuadro 13. Dimensiones de análisis en la pauta de entrevista a actores territoriales.

Dimensiones de la intersectorialidad		Pauta de entrevista a actores territoriales
Coordinación vertical		¿Cuáles son las orientaciones institucionales respecto a la coordinación intersectorial?
Coordinación horizontal	Coordinación bilateral	¿Qué propuestas que atienden adolescentes conoce usted en este territorio? Para cada una de las propuestas, mencionar: Conoce la propuesta: si/no Coordina: si/no Frecuencia coordinación: puntual/ permanente Extensión coordinación: bilateral/ en red Conoce requisitos de ingreso: si/ no Ha derivado/recibido adolescentes: si/no
	Origen y actores participantes	¿Cómo surgió este espacio de coordinación? ¿Cuáles son los actores involucrados en el espacio de coordinación y cuáles participan con regularidad?
	Estructuras y mecanismos de coordinación	¿Cómo funciona el espacio de coordinación? ¿Con qué frecuencia se reúnen? ¿Existe una planificación que establezca objetivos comunes?
	Recursos de poder	¿Con que recursos humanos cuentan para desarrollar la coordinación? ¿Con que recursos financieros cuentan para desarrollar la coordinación? ¿Con que otros recursos cuentan para desarrollar la coordinación?
	Principales acciones	¿Cuáles son las principales actividades que se han desarrollado desde el espacio de coordinación? ¿Qué mecanismos se han utilizado en este territorio para difundir las ofertas educativas existentes? ¿Existen instancias de encuentro y reflexión común entre los educadores y técnicos de las diferentes propuestas en este territorio?
	Etapas del ciclo de la política	Desde su punto de vista, ¿cuál es la incidencia de este espacio de coordinación en: el diseño de nuevas propuestas/ la implementación/ la evaluación de los programas en el territorio?
	Sistemas de	¿Existen mecanismos de monitoreo y evaluación en

	información y monitoreo	relación a las acciones desarrolladas? En caso de existir, descríbalos por favor.
	Grados de coordinación /integralidad	¿Cuáles son las principales dificultades que se observan para avanzar en mayores niveles de coordinación intersectorial para la protección de trayectorias? ¿Cuáles son las principales potencialidades que se observan?
Dimensiones de las trayectorias educativas		
	Orientaciones institucionales	¿Cuáles son las orientaciones institucionales respecto a la protección de trayectorias educativas?
	Conceptualización sobre trayectorias	Desde su punto de vista, ¿las propuestas educativas en este territorio han incorporado la noción de “trayectoria educativa”?
	Mediaciones institucionales	¿Qué estrategias desarrolla su institución frente a trayectorias educativas en riesgo? ¿Se trata de intervenciones puntuales o existe un protocolo definido con antelación que establezca mecanismos de intervención?
	Incidencia en revinculación educativa	Para usted, ¿qué incidencia ha tenido la coordinación intersectorial sobre la re-vinculación de adolescentes a la vida educativa?
	Sistemas de información y monitoreo	¿Acceden a la información respecto a los adolescentes que presentan situaciones de riesgo educativo? ¿La información a la que acceden permite observar la trayectoria educativa del joven o únicamente refleja a su situación actual?

Fuente: elaboración propia.

## Anexo II. Encuesta telefónica

Cuadro 14. Cuestionario de encuesta aplicado a SOCATs y UCDIEs.

<b>Cuestionario</b>	
¿Su SOCAT/ UCDIE participa de algún espacio de coordinación intersectorial a nivel territorial que aborde la temática de la inclusión educativa? <i>(en caso de respuesta afirmativa)</i>	
¿Cómo se denomina ese espacio de coordinación?	
¿Cuál es la zona de influencia de este espacio de coordinación?	
¿Desde qué año funciona?	
¿Con que frecuencia se reúne?	
¿Qué instituciones públicas participan?	
¿Qué organizaciones de la sociedad civil participan? En relación al liceo, ¿considera que ha participado en menos de la mitad o más de la mitad de las reuniones del espacio de coordinación realizadas en el correr del 2017?	
En relación a la escuela técnica ¿considera que ha participado en menos de la mitad o más de la mitad de las reuniones del espacio de coordinación realizadas en el correr del 2017?	
¿Cuáles son los principales temas trabajados en el año 2017? Muchas gracias.	

Fuente: elaboración propia.

### Anexo IV: Relevamiento sobre espacios de coordinación intersectorial

Cuadro 21. Listado de ámbitos de coordinación sobre inclusión educativa en Montevideo ordenados por año de surgimiento.

Nº	Nombre de la red/ Barrio	Año creación	Principales acciones y temas abordados en 2017	Organismos Públicos participantes	Organizaciones de la Sociedad Civil participantes	Grado de participación instituciones Educación Media en 2017	Frecuencia reuniones
1	Red Educativa Malvin Norte	2002	Se busca promover el intercambio, el trabajo en red y la elaboración de estrategias para las problemáticas identificadas en lo relativo a la educación, entre las instituciones educativas formales y no formales, desde una perspectiva territorial. En particular se trabaja sobre dos temáticas: estrategias para mejorar la convivencia en centros educativos; sensibilización sobre problemáticas ambientales.	Liceo 42, UTU Malvin Norte, Facultad de Ciencias, Escuelas, UCDIE.	SOCAT Gurises Unidos, Aula Comunitaria N°5 Gurises Unidos, Centro Juvenil CPP, CAIF Juan XXIII.	Participan esporádicamente	Mensual
2	Comisión Educación de la Red del Barrio Lavalleja	2006	Se está trabajando en el mapeo de los recursos educativos presentes en territorio. Se llevó adelante un Mapeo de los recursos educativos presentes en territorio. Se implementó una propuesta de talleres artísticos en diferentes instituciones del barrio. Se realizaron tres instancias de formación sobre propuestas educativas alternativas.	Liceo 60, Liceo 63, UTU Lavalleja, Museo de la Memoria, Centro Referencia INAU, UCDIE, CEIP (Coord. de Educación Física), OT MIDES.	SOCAT AUDIC, Centro Juvenil Tacurú, Centro Salesiano Aires Puros, Club de Niños Centro Morel, Centro de Barrio Peñarol de El Tejano; Cooperativa de Vivienda COVIN 9.	Participan activamente	Mensual

3	Nodo Educación y Salud/ La Cruz de Carrasco	2006	El Nodo participó en la realización de una investigación sobre abuso y explotación sexual infantil. Asimismo se está trabajando en relación a la preocupación por las ofertas educativas en el territorio, en particular por el cierre de Aulas Comunitarias. Las dificultades de aprendizaje son otro foco de atención, coordinando acciones entre las diferentes instituciones educativas y de salud para su atención.	Liceo 20, Liceo 33, Escuelas, Municipios F y E, Centro de Salud, Casa de la Mujer, Centro de Escucha.	SOCAT Educación Solidaria (hasta agosto), Centro Juvenil y Aula Comunitaria La Pascua, vecinos.	Participan esporadicamente	Mensual.
4	Red de Salud y Educación de la Unión	2007	La Red trabaja sobre el abordaje de situaciones puntuales de niños y adolescentes coordinando acciones entre los centros educativos y de salud. Asimismo se han realizado diferentes solicitudes en relación a recursos educativos para la zona. Se impulsan también algunas propuestas de carácter comunitario, que apuntan a la integración entre los niños y adolescentes de la zona.	Centro de Referencia INAU, Jóvenes en Red, Escuelas 73 y 38, Liceo 55 y Liceo 19, Centro de Salud Unión, Plaza de Deportes (Secretaría de Deporte)	SOCAT Gurises Unidos, Centro Juvenil y Aula Comunitaria N°6 CPP, CIPPUS.	Participan esporadicamente	Mensual
5	Nodo Educativo Adolescente Colón/ Conciliación	2009	Se trabaja sobre los problemas de acceso y continuidad educativa a nivel de la educación media básica en la zona, buscando facilitar aspectos administrativos que obstaculizan la continuidad educativa. Se organizó la feria educativa "Pisando fuerte" promoviendo la difusión de la oferta educativa.	Liceo 62, Liceo 23, UTU Colon Municipio G, UCDIE, escuelas., Centro de Educación de Jóvenes y Adultos, Facultad de Psicología, OT MIDES..	SOCAT ICPT, SOCAT Convivir, Aula Comunitaria N°1 Convivir, Proyecto Calle El Abrojo, Centro Juvenil América.	Participan esporádicamente	Mensual
6	Mesa Técnica/	2009	Se trabaja sobre el abordaje de	Liceo 52, Liceo 25, UTU	SOCAT Iniciativa	Participan	Mensual

	Villa Garcia		<p>situaciones de niños y adolescentes entre las diferentes instituciones. En particular se realizan coordinaciones interinstitucionales para favorecer el tránsito entre Primaria y Secundaria, difundiendo las propuestas existentes y generando actividades de intercambio entre los diferentes centros.</p> <p>Se realizaron gestiones para promover la instalación de nuevas propuestas educativas en el territorio, existiendo una gran preocupación por el cierre de Aulas Comunitarias.</p>	Villa García, UCDIE, Escuela 157, policlínicas, Jóvenes en Red, UCC, Centro de Referencia INAU.	<p>Latinamericana, Aula Comunitaria N° 13</p> <p>Iniciativa Latinoamericana, Club de Niños CEPID, Centro Juvenil Iniciativa Latinoamericana, CAIF</p> <p>Cooperativa Azahares, Hogar Marista.</p>	activamente	
7	Colectivo Educación Casavalle	2009	<p>Se está trabajando en relación a algunas reivindicaciones sobre propuestas educativas para la zona, tales como un nuevo local para el Liceo 69 o la construcción de una UTU.</p> <p>Paralelamente también se trabaja en relación a las dificultades de aprendizaje, intercambiando estrategias de abordaje.</p>	Liceo 73, UCDIE, Municipio D, Centro Cívico, INAU, Escuelas.	SOCAT CPP, SOCAT Obra Ecuménica, Centro Juvenil CPP, Aula Comunitaria N° 2 CPP,	Participa esporádicamente	Mensual
8	Nodo Educativo Adolescente La Teja	2009	<p>Se organizan actividades recreativas y de integración que convocan a adolescentes de las distintas instituciones educativas. Se promueve específicamente que los adolescentes participen del Nodo para llevar sus preocupaciones y propuestas.</p>	UTU, Liceo 22.	SOCAT Arbolito, Centro Juvenil La Casilla, Centro Juvenil Mercado Victoria.	Participan esporádicamente	Mensual

9	Red "Recreando vínculos cotidianos" Cerro Norte	2010	Se organizaron diferentes actividades comunitarias intergeneracionales (educativas, deportivas y recreativas) que promueven la convivencia en el barrio. Se realizó una instancia de formación e intercambio sobre la temática de "complementariedad educativa" entre educación formal y no formal.	Escuelas, Liceo 70 , Plaza de Deportes N°10 (Secretaria Deporte), Estudiantes ISEF, policlínica, Centro de Referencia INAU, OT MIDES.	SOCAT IPRU, Centro Juvenil ADRA, Club de Niños Providencia, CAIF Casa de la Amistad, vecinos.	Participa esporádicamente	Mensual
10	Nodo Educativo Nuevo Paris	2012	Se realizó una feria educativa para difundir propuestas en el territorio. Se está implementando un diagnóstico sobre las necesidades educativas del territorio. Asimismo se impulsaron diferentes gestiones para evitar el cierre de Aulas Comunitarias y la apertura de nuevos cursos de UTU.	Liceo 51, UTU Anexo La Casona, Escuela 292 y 177, Jardín 328, OT MIDES.	SOCAT CEPID, Aula Comunitaria N°3 , Centro Juvenil CEPID, CAIF CEPID, Club de Niños CEDEI.	Participan activamente	Mensual
11	Nodo Educativo Ituzaingo.	2012	El Nodo depende de la Mesa de Coordinación Zonal de Ituzaingo, la cual cuenta con una fuerte presencia de instituciones educativas. En algunos momentos del año cuando se focaliza en el tema educación se convoca al Nodo Educativo. Este año se está organizando una Feria Educativa donde exponer las diferentes opciones existentes.	Liceo 37, 13, UCDIE, Centro Educativo Asociado de UTU, escuelas 330, 113 y 55, Centro de Salud Maroñas, OT MIDES.	Santa Gema (SOCAT y Casa Joven), Colegio Domingo Savio, CAIF Juventud para Cristo .	Participan activamente	Se reúnen en forma puntal en algunos momentos de año.

12	Nodo Educativo Pajas Blancas	2014	Se trabaja sobre abordaje de situaciones familiares; asimismo se está planificando una propuesta de formación laboral para adultos vinculados a las diferentes propuestas educativas.	Escuela, UTU Agraria, Centro de Referencia INAU.	SOCAT CEPID, Centro Educativo Kelekele, CAIF Kelekele, ETAF CEPID,	Participan esporadicamente	Mensual
13	Nodo Educativo Casabó	2015	Se implementó una instancia de formación e intercambio sobre la temática de "complementariedad educativa" entre educación formal y no formal. Se realizó una feria educativa con las diferentes ofertas de formación para adolescentes. Se organizaron de diferentes actividades comunitarias recreativas y deportivas.	Liceo 50, CEC (UTU), UCDIE, policlínica municipal, escuela 143 y 327, y Jardín de Infantes 346, Curso de Educación de Jóvenes y Adultos N° 1, OT MIDES.	SOCAT IPRU, Centro Educativo Providencia, Club de Niños y Centro Juvenil IPRU, Comisión de Vecinos Villa Esperanza, Comisión de Vecinos Puntas de Sayago.	Participan activamente	Mensual
14	Nodo Educativo 19 de Abril/ Sarandí/ Paso de la Arena	2017	El Nodo comenzó a funcionar en forma muy reciente. En esta primera etapa se está realizando un diagnóstico sobre intereses y necesidades de las instituciones participantes. Asimismo se abordó el tema del tránsito escuela liceo y la escasez de cupos para la población que va a egresar.	Liceo 46, Liceo 24, UTU Paso de la Arena, UCDIE, escuelas, OT MIDES.	SOCAT IDH, SOCAT CEPID, Centro Juvenil CEPID, Centro Juvenil IDH, CAIF.	Participan activamente	Mensual
15	Nodo Educativo Municipio C	2017	El Nodo comenzó a funcionar en forma muy reciente. Se está trabajando sobre Trayectorias educativas protegidas, el traspaso de información sobre los estudiantes de	Liceo 21, UTU Arroyo Seco, jardines de infantes, escuelas, UCDIE, FIC-UDELAR.	SOCAT CEPID. Club de Niños Gurisae, Club de Niños Los Caramelos, CAIF CEPID.	Participan activamente	Mensual

			las diferentes instituciones y la adaptación curricular.				
16	Nodo Educativo Municipio B	2017	El nodo recién está comenzando a funcionar, relevando qué propuestas educativas hay en territorio, así como intereses y expectativas de las instituciones. Se está organizando una jornada comunitaria de cierre del año con muestras artísticas de las diferentes propuestas educativas e información sobre las mismas.	Liceo 1, Liceo 27, Centro de Educación de Jóvenes y Adultos N° 2, Escuela 65.	SOCAT Vida y Educación, Centro Juvenil Gustavo Volpe, Centro Juvenil Hincapie, Centro Juvenil El Anheló.	Participan activamente	Mensual
17	Nodo Educativo Santa Catalina	2017	Se trata de un Nodo Familia que en 2017 se dividió y comenzó a trabajar aspectos educativos. Se está trabajando sobre propuestas para el tránsito entre ciclos educativos y actividades para el período de verano. Han abordado también temáticas vinculadas a la convivencia en instituciones educativas.	UTU Santa Catalina, UCDIE, escuelas, jardín, Jóvenes en Red, UCC, ISEF.	SOCAT CEPID, CAIF CEPID, Centro Juvenil ADRA, ETAF CEPID.	Participan activamente	Mensual

Fuente: elaboración propia.