

IX jornadas de Investigación
de la Facultad de **Ciencias Sociales**

Los Dilemas del Estado

Reformas | Largo plazo | Intervención

13 al 15 setiembre de 2010

Balance de las
políticas de inclusión
educativa en la
Educación Media de
Uruguay (2005-2009)

Tabaré Fernández Aguerre



Balance de las políticas de inclusión educativa en la Educación Media de Uruguay (2005-2009)¹

Dr. Tabaré Fernández Aguerre²
Depto. Sociología / UDELAR
Montevideo, agosto 2010

Correspondencia: tabaref@fcs.edu.uy

Trabajo presentado en las IX Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR, Montevideo, 13 al 15 de setiembre de 2010.

¹ Este artículo reelabora un trabajo más general realizado por el autor y Cecilia Pereda sobre las políticas de inclusión educativa y que fuera publicado como capítulo 12 del libro “La Desafiliación en la Educación Media y Superior de Uruguay: conceptos, estudios y políticas”, editado por la CSIC, colección Art.2. de próxima aparición.

² Profesor Agregado e Investigador del Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Nivel II del Sistema Nacional de Investigadores. Miembro del Grupo de Investigación sobre Políticas Educativas y de la Asociación Uruguaya de Ciencia Política (AUCIP).

Abstract

Este trabajo describe las políticas de inclusión educativa diseñadas para los adolescentes y jóvenes que cursan o que abandonaron sin concluir, la Educación Media de Uruguay. Dos son las dimensiones privilegiadas: el marco institucional de la política y el modelo organizacional-pedagógico desarrollado. El sentido de este tipo de políticas es discutido en el marco más general de las políticas sociales encaminadas a reforzar o reconstruir la red de protección y asistencia social en esas edades; en el país este marco lo ha provisto con claridad el Plan de Equidad impulsado por el gobierno de Tabaré Vázquez. Sin embargo, se establecen diferencias entre las distintas modalidades: la compensación, la inclusión y las transferencias condicionadas. Las conclusiones presentan sintéticamente siete grandes problemas institucionales en estas políticas, derivados precisamente de las innovaciones que ensayaron en la institucionalidad y en la organización. La teoría neo-institucionalista de la “path dependency” es utilizada como clave más general para explicar las singularidades en ambos aspectos.

Introducción

En *sentido amplio*, la finalidad de la *inclusión educativa* delimita un conjunto novedoso de programas entre las políticas públicas que se proponen cumplir con dos grandes objetivos. Por un lado, fortalecer la integración a la escuela³ de adolescentes y jóvenes escolarizados pero que tienen un alto nivel de riesgo de abandonar el curso debido al rendimiento académico o su origen social. Por otro, revincular a quienes han abandonado la educación formal sin completar el nivel que estaban cursando. Es frecuente encontrar que en la bibliografía se reserva el término *inclusión* para las políticas que tienen el primer objetivo, en tanto que las políticas con el segundo objetivo se denominan de *reingreso*⁴. A los efectos de este trabajo, reunimos ambos tipos bajo el término *inclusión educativa* porque que consideramos forman una familia de políticas socioeducativas novedosas e innovadoras, tanto para Uruguay como para la región.

El marco de referencia que orienta el trabajo pone en relación las políticas de inclusión con las políticas de protección y asistencia social focalizadas en adolescentes y jóvenes vulnerables o pobres. Sin embargo, marca como diferencia conceptual crucial el hecho de que la inclusión está organizada por una estructura de incentivos educativos específicos destinados a construir un nuevo entorno de enseñanza y aprendizaje adaptado a la realidad de estos adolescentes y jóvenes. Sobre esta base, el relevamiento realizado identificó siete grandes políticas que aquí se describen fundamentalmente en dos dimensiones: el marco institucional y el modelo pedagógico organizacional. En tanto innovaciones en las políticas, estas dimensiones analíticas permiten resaltar desde una perspectiva institucional, la emergencia y las relaciones entre las distintas agencias que intervienen en el diseño y en la implementación, así como interpretarlas como continuidades de la historia institucional. Esto último en clara alusión a una aplicación del enfoque del “path dependency” al estudio de la elaboración de políticas.

³ Por escuela entenderemos todo centro educativo formal que imparte el nivel de Ciclo Básico, los bachilleratos (diversificados o tecnológicos) o la educación superior en alguna de sus modalidades.

⁴ La excepción a este uso se encuentra en el reciente libro publicado por Tenti Fanfani et al (2009) producto de una investigación conjunta del IPE y el PNUD hecha en Argentina.

Marco de referencia

Algunos autores han hecho notar que desde mediados de la década pasada, la noción de inclusión ha pasado a ser el “concepto estelar” en educación, particularmente en el nivel medio al punto que en algunos discursos ha desplazado las nociones de *calidad y equidad*, e incluso la idea de políticas *compensatorias* propugnadas desde inicios de los noventa⁵. El punto es interesante: el foco de interés ya no está puesto en el bajo desempeño *promedio* que tienen los estudiantes escolarizados o en la gran *heterogeneidad* de resultados observados entre las escuelas del sistema educativo; aspectos, por ejemplo, resaltados sobre América Latina por los tres ciclos de PISA (OECD-PISA, 2004 y 2007). La atención de las autoridades está puesta en la forma más brutal y extrema del *fracaso del sistema educativo*: la incidencia de la desafiliación; un resultado que, como hemos señalado antes, coloca a los adolescentes y jóvenes en una situación vulnerable frente al mercado de trabajo, compromete el ejercicio de la ciudadanía e incrementa la probabilidad de vivir en pobreza durante una parte importante de su curso de vida. Este desplazamiento anuncia una segunda característica crucial de estas políticas: su *carácter integral y focalizado*; de ahí su relación (en general conflictiva) con la larga historia de políticas *sectoriales y universalistas* en la educación.

A. Inclusión educativa, transferencias y protección social

Los estudios más recientes sobre políticas públicas coinciden en que por su naturaleza, las políticas de inclusión trascienden el campo sectorial de la educación para ubicarse como *componentes clave de las redes de asistencia social* focalizadas en la adolescencia y juventud, enmarcadas más ampliamente en los programas de lucha contra la pobreza (Terigi, 2009). Uruguay sigue esta tendencia: los programas que revisamos aquí forman parte articulada del Plan de Equidad, que la Administración Vázquez lanzó en diciembre de 2007 con el

⁵ La observación pertenece a María Ester Mancebo, politóloga uruguaya, quien la realizó en una conferencia sobre el tema en el marco del seminario de UTU sobre “La mirada docente sobre el abandono: investigaciones en el segundo nivel de la Educación Técnico-Profesional”, el 11 de diciembre de 2009.

objetivo de *revisar y adecuar el esquema de protección a los nuevos problemas sociales, propiciando la generación de un sistema renovado de bienestar y asistencia social articulado en diversos componentes y con capacidad de atender las necesidades de los distintos segmentos sociales* (CNCPS, 2008: 17).

Las políticas de inclusión constituyen un desarrollo teórico que imperativamente han impuesto las evaluaciones (más o menos rigurosas) hechas a los programas de transferencias condicionadas en dinero (TCD), tal como lo fue el PANES y lo está siendo Asignaciones Familiares de Uruguay, Chile Solidario, Oportunidades de México o Bolsa Escola de Brasil, entre otros (Fizbein & Schady, 2009). Estos incentivaron casi exclusivamente con dinero la inscripción y permanencia educativa con la finalidad de incrementar el capital humano, mejorar la empleabilidad de los jóvenes y aumentar las chances de quebrar la transmisión intergeneracional de la pobreza. Este esquema *economicista* fue criticado por buenas razones. En términos agregados, han generado desequilibrios importantes puesto que incentivaron *sólo* la demanda *sin modificar* problemas serios existentes en la oferta (de la educación media o en la atención primaria de salud). Existen serias dudas sobre si el incentivo está correctamente dirigido en el caso de los adolescentes, cuando en estos programas quienes lo cobran son sus madres o tutores. También se han hipotetizado y en algún caso, analizado evidencia, de la generación de efectos perversos que concluyen obstaculizando el objetivo de la acumulación del capital humano. Por un lado, los adolescentes se podrían mantener en la escuela, realizando un esfuerzo mínimo en las escuelas que no incluye mejoras en el aprendizaje y *sin otra motivación que el dinero* (Garza & Villareal, 2007). Por otro lado, las TCD pueden impulsar la inscripción y la asistencia de grupos de adolescentes con muy bajos niveles en sus competencias académicas, lo cual tiene múltiples efectos distorcionantes sobre las estrategias establecidas de enseñanza, el clima del aula y en general, en la convivencia en el centro educativo.

Ahora bien, las políticas de inclusión también se diferencian de aquellas *compensatorias* o de *equidad*, típicamente instrumentadas como corolarios de las reformas

educativas de segunda generación de primeros años de la década del noventa⁶. Estas se orientaron a mejorar la calidad de la educación de las escuelas *desfavorecidas* reduciendo la inequidad con que el sistema distribuía oportunidades educativas. Por lo general, se orientaron a mejorar las *condiciones* materiales de las escuelas (edificación, mobiliario), profesionales (sobresueldos, capacitación) y didácticas (textos, útiles, bibliotecas) con que se impartía la enseñanza, además de mejorar o aumentar el servicio de alimentación que se les proporcionaba a los niños y adolescentes. Fortalecieron directamente la oferta (sobre todo en la educación primaria y en la educación inicial), utilizando incentivos no económicos dirigidos a los estudiantes⁷. Compartiendo lo afirmado por López et al (2004) sobre las políticas compensatorias de CONAFE⁸ en México, podría decirse que proporcionaron la base que era condición necesaria pero no suficiente para generar la asistencia, la motivación y los aprendizajes.

En el caso de Uruguay, esta somera revisión de antecedentes debería completarse aludiendo a las fuertes tradiciones institucionales que fragmentaron o restringieron hasta muy recientemente, y no sin conflictos, la incorporación de estas políticas en la Educación Media. La atención de los adolescentes y jóvenes excluidos ha sido la opción histórica para el desarrollo de la UTU: es la razón de la instalación de la Escuela de Oficios a fines del siglo XIX y de las sucesivas reformas de la educación técnica hechas por Figari y Arias. En su origen, Secundaria ha sido, en el origen de las primeras decisiones curriculares y organizacionales, el sector institucional depositario de la preparación pre-universitaria (Bralich, 2008). Tal fragmentación se mantuvo hasta el diseño del Plan 1986 que unificó los dos Ciclos Básicos. Los cursos de compensación atendieron a adolescentes en riesgo de desafiliación dentro de los liceos y en el mismo turno; sin embargo, sólo obtuvo débiles

⁶ Brasil municipaliza la educación básica en 1988; Argentina provincializa la Educación Secundaria en 1991; México descentraliza la educación básica en 1992; Colombia en 1993-1994. Chile inicio su reforma más temprano: entre 1981 y 1984; la llegada de la Concertación al gobierno con Aylwin en 1990 implicó el inicio de políticas compensatorias tales como el programa de las 900 escuelas (P-900) y luego el MECE.

⁷ Es de recordar que estas políticas no utilizaron o lo hicieron muy selectivamente, incentivos salariales dirigidos a los maestros; una carencia que ha sido uno de los puntales de la crítica hecha por los sindicatos.

⁸ Consejo Nacional de Fomento Educativo: organismo autónomo del Estado Federal competente en la provisión de educación inicial y básica en las localidades rurales más aisladas y en las zonas de más alta marginación.

niveles de implementación con excepciones, fue visto como una acción marginal a la educación media estándar (Aristimuño, 1996; Mancebo, 1998).

El Plan de Ciclo Básico 1996 ensayó una nueva estructura general de incentivos para que estudiantes y docentes mejoraran su participación en el proceso de enseñanza y aprendizaje, orientado sobre todo a los jóvenes de clases trabajadoras y susceptibles de desafiarse. Esto se instrumentó a través de: i) un diseño curricular por áreas; ii) la concentración de horas docentes por turno para habilitar una más amplia relación docente-alumno; y iii) un nuevo modelo de gestión de centros (MESYFOD, 1998). Sin embargo, son más que conocidos los conflictos políticos que desencadenó, la oposición sindical que tuvo (Bertolini et al 2001) y los problemas de implementación identificados ya desde el cuarto año de su aplicación (Fernández, 2001).

La singularidad de las políticas de inclusión es el propósito de motivar la permanencia por el aprendizaje, asociando incentivos económicos a la demanda con el fortalecimiento directo de las organizaciones escolares y la introducción de incentivos específicos tanto a docentes como a estudiantes.

B. Dimensiones de análisis

Existen distintos elementos en las políticas de inclusión que habilitan a la construcción de esquemas analíticos que podrían resultar igualmente útiles. Reconociendo esta diversidad, aquí opté por definir sólo dos dimensiones generales de la política: la población objetivo y nivel del sistema educativo implicado (Ciclo Básico, Media Superior o Superior). (Ver esquema nº 1).

Esquema 1

Espacios de la política de inclusión

	Adolescentes y jóvenes que presentan riesgo de abandonar la educación	Adolescentes y jóvenes que abandonaron o se desafilieron
Ciclo Básico de Educación Media	[1]	[3]
Educación Media Superior	[2]	[4]

Desde un punto de vista lógico, dos son las poblaciones que pueden atender estas políticas: los adolescentes y jóvenes que estando escolarizados presentan un alto riesgo de abandonar el curso, y aquellos que han abandonado o están ya desafilados. El primer grupo constituye una población definida y además “a mano”: son adolescentes y jóvenes inscriptos y asistentes a los liceos de Secundaria y a las escuelas técnicas de la UTU⁹. Por tanto, la *propia* escuela es naturalmente la *primera* agencia de la política (aunque no necesariamente la única y/o la más importante). El segundo grupo es de más compleja localización: en nuestra conceptualización son jóvenes desafilados del sistema educativo: un estado social caracterizado por la decisión reiterada durante dos ciclos escolares de no matricularse en ninguna escuela o modalidad de educación formal (Fernández, 2009). Excepcionalmente, las escuelas pueden intervenir en el curso de vida de los desafilados, en la medida en que, por el tiempo transcurrido, estos adolescentes ya no se identifican como estudiantes ni menos aún como miembros de una escuela en particular. Por lo tanto, se requiere de otras agencias que puedan intervenir, que en general son de base territorial y no necesariamente estatales; también se requiere de la formación de una red de asistencia, en la medida en que la desafiliación educativa coloca al adolescente en una posición laboral vulnerable y en una segura situación de exclusión de la protección social¹⁰.

⁹ Excluyo aquí a los liceos privados. La evidencia que se tiene informa que una ínfima proporción de adolescentes y jóvenes se ha desafilado de un centro privado. Vide: Fernández, 2009; Cardozo, 2010; Boado & Fernández, 2010; y Fernández (coord), 2010.

¹⁰ Es de recordar que por ejemplo, el cobro de Asignaciones Familiares, así como otras múltiples transferencias, están condicionada a la asistencia a la escuela. Al respecto, vide Fernández (2010), capítulo 1.

Al revisar las políticas comparadas sobre inclusión educativa se encuentra que en casi todos los países comparten esta premisa de partida, y que un resultado de esta ha sido el *ingreso* de nuevos actores con nuevas legitimidades al campo de la educación.

La distinción de las políticas según el nivel del sistema implicado puede aparecer secundaria frente a otros elementos destacables (por ejemplo, aspectos que tienen que ver con la cobertura, la innovación o los resultados). Sin embargo, la investigación educativa nacional cuenta con una acumulación crítica relevante como para fundamentar que los problemas sociales y educacionales ligados a la desafiliación son distintos en el Ciclo Básico, en la Educación Media Superior y en la Educación Superior, tanto en la educación general, como en la educación técnica. Fundamentalmente por tres razones: i) la *democratización* alcanzada en cada uno de los niveles es diferente, siendo la Educación Superior Universitaria la más elitista; ii) corolario de la anterior, es de destacar que la incidencia de la pobreza en la generación de los fenómenos de desafiliación también es distinta, al punto que **no** se puede decir que la primera es causa de la segunda en la EMS (Cardozo, 2009; Fernández, 2009 y 2010: capítulo 7); y iii) *sobre todo*, porque existen diferentes historias y experiencias institucionales respecto de este problema en cada uno de los niveles, siendo la más rica y antigua la afincada en la propia UTU y en menor medida, el Ciclo Básico como se detallara más atrás.

El enfoque del “path dependency” en el análisis institucional proporciona marco adecuado para explicar el tipo de problemas que han surgido y que motivarán la última sección de este artículo. Esta teoría se basa en tres ideas centrales: (i) toda evolución está condicionada por los primeros eventos de la secuencia histórica de las instituciones; (ii) estos primeros eventos son contingentes; y (iii) los eventos siguientes están condicionados por una fuerte inercia institucional que restringe la gama de opciones de diseño (Howlett & Rayner, 2006; Trouvé et al, 2010).

C. Metodología

El objeto del análisis son las políticas de inclusión dirigidas a los adolescentes y jóvenes entre 12 y 24 años, cuyas transferencias están condicionadas a la asistencia escolar, pero

en el nivel Medio. La mayoría de las políticas que reportamos sintéticamente en este capítulo están contenidos en las líneas de acción 1 y 2 de los componentes de la Red Asistencia e Integración Social del Plan de Equidad (CNCPS, 2008:23-28). Soy consciente que esta decisión implica dejar fuera del análisis otras políticas de protección y asistencia que se enfocan a los adolescentes y jóvenes a través de transferencias o pasantías laborales y que sin dudas tienen consecuencias sobre la inclusión educativa. Entre estas se encuentra el más importante instrumento del Plan de Equidad: las Asignaciones Familiares de la Ley nº 18.227, que re-emplazaron el Ingreso Ciudadano del PANES y el programa homónimo instaurado a inicios de los cuarenta¹¹. Otros trabajos han hecho aportes sustanciales al respecto (Arim, Cruces & Vigorito, 2009).

Me concentraré evaluando cómo han jugado los incentivos específicos dirigidos a los adolescentes y jóvenes que en su trayectoria académica, ya registran eventos que redujeron su integración, o que plenamente ya experimentaron la desafiliación educativa. El análisis se detiene en el *diseño de la estructura* de los incentivos que se ha hecho a nivel central. La tarea debiera complementarse con un análisis sobre cómo el diseño se ha implementado en las escuela, sobre cómo ha afectado la afiliación de los adolescentes y jóvenes, y finalmente, si se han mejorado sus competencias cognitivas y metacognitivas¹².

El relevamiento fue realizado entre agosto y diciembre de 2009, utilizándose como fuente de información los documentos públicos sobre las políticas, los estudios de monitoreo publicados, investigaciones específicas con distintos objetivos y las páginas web de los organismos (MIDES, UTU, CES). Cada una de las políticas fue fichada con base en una grilla que contaba con las siguientes dimensiones: i) génesis; ii) marco institucional; iii) población objetivo, cobertura y perfil de los beneficiarios; iv) organización y curriculum y v) monitoreo y evaluación de sus resultados

Durante junio y julio de presente año se triangularon indicadores con los dos

¹¹ El régimen se instauró con la Ley 10.449 de 1943. Fue extendido a los funcionarios públicos por las reformas sucesivas de la ley 11490 de 1950 y la ley nº 12801 de 1960. El decreto-ley nº 15084 de 1980 no hizo mayores cambios. Las leyes nº 17.139 de 1999 y nº 17.758 de 2004 intentaron extender el régimen pero sin mayor éxito hacia los hogares más humildes: estos no asistían a la educación a pesar de la existencia del incentivo.

¹² Respecto del primer punto, comienzan a publicarse estudios interesantes: por ejemplo, Mancebo & Monteiro (2009) y Aristimuño (2010).

estudios prospectivos hechos por la ENIA sobre adolescencia y Educación Media (Llambí, Pereira & Velázquez, 2010; Ferrari et al, 2010). Algunos datos resultaron discordantes pero no ha sido posible contar con otras fuentes directas, entre otras razones, debido a las incertidumbres generadas por el cambio de autoridades en la Educación Pública.

Hallazgos

El relevamiento identificó trece políticas de asistencia y protección social de las cuales siete clasifican estrictamente como de inclusión educativa: tres en el marco del Consejo de Secundaria, tres en el marco de la UTU y una en el marco del Ministerio de Educación. De éstas, seis se orientan al Ciclo Básico y sólo una está orientada a la Media Superior. Sólo dos de ellas, el CECAP y el Bachillerato Diversificado 2009, fueron diseñadas con anterioridad a la Administración Vázquez, y datan de 1991 y 1994 respectivamente. Todas, sin embargo, fueron reorganizadas y resignificadas en el marco del Plan de Equidad. El cuadro 1 resume las características generales.

Tal como se aprecia, todas las políticas tienen un alto grado de complejidad institucional: para su implementación requieren de la coordinación de distintas agencias gubernamentales y no gubernamentales, de distinto rango, que realizan distintos tipos de aportes y que también tienen diferentes responsabilidades. Todas sin embargo, tienen en común que reservan la enseñanza curricular a docentes regulares de Secundaria y de UTU. Su selección, contratación, monitoreo, y evaluación resultan competencia privativa de la ANEP.

Destaca la intervención del Ministerio de Desarrollo Social, a través de su programa Infamilia, y de las organizaciones de la sociedad civil (OSC), implementadoras de las Aulas Comunitarias y de la Formación Profesional Básica Comunitaria. Estas agencias extra-ANEP ingresan aportando el tipo de saberes necesario para el desarrollo de acciones socioeducativas relacionadas con el acompañamiento, la tutoría y la orientación social de los adolescentes. Como se anticipó, esta es una dimensión clave en cada uno de las políticas y marca la gran diferencia entre éstas y las acciones compensatorias de los noventa. Esto conlleva una previsible contraposición de lógicas (académica vs. social) entre los agentes

educativos tradicionales y los nuevos agentes, cuestión que ha sido ya señalado en reportes; pero también su pone un alto grado de complejidad en toda la implementación.

A continuación me concentraré en un análisis transversal del marco institucional y de la dimensión pedagógico-organizacional de las políticas para cada celda del esquema de análisis.

A. Políticas orientadas a estudiantes del Ciclo Básico

Entre las políticas de inclusión educativas orientadas a des-incentivar la desafiliación de los jóvenes del Ciclo Básico, destaca por su novedad y extensión el Programa de Impulso a la Universalización (PIU) puesto en marcha por el Consejo de Educación Secundaria. Se instrumentó en 37 (de los 71) liceos de Montevideo y 42 del interior del país. Sus beneficiarios fueron 52.000 alumnos matriculados en Ciclo Básico. Demandó una inversión inicial de casi dos millones de dólares en 2008 y una cantidad similar para 2009. Su financiamiento provino básicamente del rubro de proyectos de inversión del Presupuesto quinquenal de la ANEP y de la cooperación de UNICEF. Dada su magnitud, se infiere rápidamente que es la política de inclusión más importante emprendida por la Educación Media. Por su parte el Consejo de Educación Técnico- Profesional (UTU), instrumentó dos programas de asistencia: uno financiera, consistente en becas escolares, y el otro laboral, consistente en pasantías en empleos relacionados con los cursos técnicos que realizan los jóvenes.

Tal como se aprecia en el cuadro 1, toda la gestión del PIU está en manos de distintas organizaciones internas a Secundaria: el Consejo, las Inspecciones, el Departamento de Proyectos Educativos Especiales y las direcciones liceales. Dado que el PIU se diseñó sobre la base de una importante transferencia de responsabilidades sobre los procesos (focalización, derivación, áreas, horarios, modalidades, monitoreo) a los directores de los liceos, la mayor variación en la implementación observada se debe a las diferencias organizacionales pre-existentes (Aristimuño, 2010).

El modelo organizacional y pedagógico del PIU puede catalogarse como “híbrido”, que sin ser el modelo de la Compensación del Plan 1986 no llega a ser un modelo de

“escuela dentro de escuela” (school-within-school”) (Rumberger, 2004). Desde el punto de vista curricular, mantiene el Plan 2006 en todos sus términos, incluido el reglamento de asistencia y de pasaje de grado. De hecho, el PIU no afectó ni involucró las tareas de los inspectores de asignaturas.

La innovación se ubican en el tiempo del contra turno, donde asisten a tutoría los estudiantes “derivados”. El PIU modifica la experiencia diaria de los estudiantes mediante la generación de dos “nuevos mediadores”, roles intermediarios entre los adolescentes y la organización escolar (formal), una *innovación organizacional* que se aplica en el Uruguay, pero que está ampliamente documentada en todos los programas análogos. Estos “nuevos mediadores” son docentes que ya están trabajando en el centro educativo (e incluso en el mismo turno al que asiste el adolescente) y que se aproximan al perfil definido centralmente en el programa¹³. El Profesor Referente, en lo vincular, realiza un acompañamiento individualizado a los adolescentes a través de distintas estrategias informales de comunicación. También tiene entre sus tareas fomentar la comunicación de los adolescentes con el staff docente y los directivos, así como acompañar al equipo multidisciplinario en los contactos con las familias. El Docente Tutor, por su parte, se ocupará de los problemas relativos al aprendizaje en las distintas disciplinas curriculares. Para esto trabajará con grupos reducidos de estudiantes en el contraturno en los que hará un seguimiento de aprendizajes y abordaje de dificultades, elaboración de agendas de trabajo, revisión de cuadernos, realización de tareas domiciliarias, búsqueda de materiales de estudio, preparación de exámenes y pruebas, etc. (Aristimuño, 2010).

B. Políticas orientadas a estudiantes desafiados del Ciclo Básico

En este apartado reseño cuatro políticas: el Programa Aulas Comunitarias (PAC); el nuevo plan de Formación Profesional Básica (FPB) iniciado por la UTU; el Programa Nacional de Educación y Trabajo (PNET) impartido en los Centros Educativos de Capacitación y

¹³ Buenos vínculos con los estudiantes, antigüedad de permanencia en el centro y compromiso institucional; asiduidad; buen desempeño docente; capacidad para emplear estrategias metodológicas diversificadas; capacidad para articular el trabajo con las familias y la comunidad; disponibilidad horaria en el turno en el que desarrolla su tarea como docente.

Producción (CECAP) dependiente del Ministerio de Educación y Cultura; y el Plan 2009 de Ciclo Básico Nocturno del Consejo de Secundaria. La bibliografía internacional los denomina como sistemas de segunda oportunidad ("*second chance systems*"). Los primeros tres, son los únicos instrumentos considerados en el Plan de Equidad, sin perjuicio de los restantes 14, que tienen el objetivo específico de *reabrir* la trayectoria académica trunca de los jóvenes para que puedan obtener la acreditación del Ciclo Básico de Enseñanza Media. El CB 2009 no estaba incluido en el diseño inicial del Plan de Equidad; fue delineado y aprobado en el transcurso del año 2008.

El **Plan de Formación Profesional Básica** (FPB) de UTU tiene similitudes en el nivel de complejidad análogo al PIU. Se comenzó a instrumentar en 2008 en 11 escuelas técnicas del país, pero se ha extendido en forma marcada hasta abarcar 79 escuelas. A modo de ejemplo, en sólo una escuela de Montevideo que implementa FPB desde 2008, hay 800 estudiantes cursando esta modalidad: un número casi tan elevado como los estudiantes que asisten al Ciclo Básico de Secundaria en el mismo barrio. El FPB ocupa un lugar más destacado en razón de las transformaciones emprendidas por la UTU. Su implementación ha coincidido con el cierre progresivo del ciclo básico tecnológico, la transformación de escuelas en institutos tecnológicos superiores, la reformulación de la educación media superior profesional. Es una política compleja también debido a la gran cantidad de agentes internos de UTU intervinientes. Abrir una orientación de FPB en una escuela requiere de una gestión compleja: además de obtener los consensos internos en la propia escuela, se requiere contar con el apoyo activo de la inspección del programa respectivo, la asistencia del Programa de Gestión Escolar, la Inspección Regional y la determinación del Consejo.

El plan de estudios poco tiene que ver con los planes tradicionales del Ciclo Básico. Fue diseñado por la UTU entre julio de 2005 y fines de 2007, en un proceso de negociación interna amplia, que incluyó a los Directores de Programa, la Asamblea Técnico Docente (ATD), la Inspección de Gestión Escolar y la Dirección de Planificación Educativa (Ferrari, 2009). Para 2008 se abrieron 11 orientaciones profesionales: Electrotecnia, Belleza Capilar, Gastronomía, Mecánica Automotriz, Carpintería, Mecánica General, Vestimenta (de prendas de punto), Metalúrgica, Belleza Postizos, Producción Animal y Viveros.

El curriculum tiene un diseño complejo que pone en práctica premisas pedagógicas innovadoras. Como es típico en la UTU, la malla curricular está organizada en dos componentes (formación general y formación profesional). Se han sustituido los “grados” anuales por tres trayectos. Hay sólo 6 asignaturas (frente a las 14 que por ejemplo, incluye el PAC). Estas son: Matemática, Español, Informática, Inglés, Ciencias Experimentales y Espacio de Ciencias Sociales y Artes. La lógica de “áreas integradas” y el destaque superlativo de las materias instrumentales, recuerda el diseño del Plan de 1996. Pero al contrario de aquel, la experiencia cotidiana está pautada por gran espacio del “Taller”, que ocupa alrededor de 2 tercios del tiempo lectivo.

Los tiempos lectivos semanales están distribuidos en horas específicas para cada asignatura (incluido el Taller) y espacios integrados. Esta innovación supone que el maestro técnico coordine e implemente en conjunto con los otros profesores (inglés, informática, matemática, etc.), actividades previamente planificadas. Ningún otro curriculum en la Educación Media había pretendido formalmente que dos profesores de distintas materias trabajaran al mismo tiempo con el mismo grupo.

Analizando el curriculum, es evidente que el “módulo” tiene un papel crucial. Son 14 en total, seis de ellos en el trayecto I. Tiene una extensión de 510 horas lectivas distribuidas en promedio en paquetes de 30 horas semanales, lo cual razonablemente ocupa unas 17 semanas de clase; esto es tiene la misma extensión que un “semestre” lectivo en los programas estándar. También aquí aparecen otras dos innovaciones: i) la acreditación independiente por módulos y ii) la inscripción independiente a cada módulo.

Si el FPB resulta una política más próxima al modelo “school-within-school”, el **Programa de Aulas Comunitarias** (PAC) es un “second chance system” desarrollado totalmente fuera de un liceo tradicional. Fue diseñado en 2006 conjuntamente por técnicos del Programa Infamilia del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y del CES. Comenzó a funcionar en el año 2007 con 12 centros en los departamentos de Montevideo, Canelones, Maldonado y San José, elevándose en 2009 a 18 centros, abarcando también los departamentos de Paysandú y Rocha. Alrededor de mil adolescentes han sido sus beneficiarios. El PAC es el que más interés ha despertado en la academia nacional y también a los estudiosos de políticas comparadas. Al igual que los CAIF en primera infancia,

constituye una innovación histórica en el campo de las políticas de educación media en Uruguay por tres razones fundamentales: desestandariza la trayectoria académica típica en el Ciclo Básico, articula la educación con una red de protección social y subsidia agentes educativos de la sociedad civil organizada (OSC)¹⁴, concretando una fuerte cooperación público-privado (Mancebo & Monteiro, 2009).

A través de una licitación pública, una OSC asume la responsabilidad de coordinar con el MIDES la identificación y motivación de los adolescentes desafiados para que se integren al Aula Comunitaria. Este es un centro educativo con estructura organizacional no tradicional, de reducida escala (máximo 40 estudiantes) que combina una estructura *dual* de roles y jerarquías, innovadora pero también portador de conflictos difícilmente resolubles. Por un lado, los docentes designados y supervisados por el CES. Por otro, un conjunto de tres figuras novedosas en cada centro: un educador social, un trabajador social y un profesor referente. Los tres son seleccionados por la OSC según su adecuación a la propuesta que se han comprometido a desarrollar. Los profesores referentes se ocupan del seguimiento individualizado a los egresados que se inscriben para realizar el segundo grado del CB. Los centros son dirigidos por un coordinador nombrado por la OSC que tiene injerencia *unicamente* sobre las actividades y decisiones *no curriculares*. No hay ámbitos predefinidos de coordinación entre los docentes y los técnicos sociales. El coordinador no tiene competencia para observar problemas pedagógicos; no puede recomendar la corrección de problemas de vínculo entre docentes y estudiantes; tampoco tiene potestad disciplinaria sobre los docentes, por ejemplo, en el caso de inasistencias. Finalmente, las aulas han sido incorporadas a los calendarios de paros gremiales, todo lo cual contribuye a “equipararlas” con varios de los problemas estructurales que padecen los liceos públicos.

Es interesante notar que si bien tanto el PAC como el FPB constituyen ejemplos nítidos de políticas de inclusión que conforman una red de protección y asistencia social, en su estructura no hay incentivos dirigidos a la demanda: esto es en sí mismos no pueden disminuir los costos de oportunidad que los adolescentes afrontan si desean estudiar en

¹⁴ Esta lógica de políticas educativas implementadas a través de la asociación con OSC es característico también el Plan CAIF.

lugar de estar en el mercado de trabajo¹⁵. Aquí tal vez se encuentre la diferencia más notoria sobre la que se diseña el **Programa Nacional de Educación y Trabajo** (PNET) y un CECAP.

El PNET tiene cuatro componentes nítidos, uno formativo (reseñado más abajo) y tres asistenciales: una transferencia monetaria con contraprestación de asistencia; alimentación gestionada ante el INDA y atención de salud con ASSE a través de la emisión del carné de salud del adolescente. En los centros del CECAP los jóvenes realizan cursos, bajo la modalidad de talleres, en siete grandes áreas: i) referencia educativa (acompañamiento y trabajo grupal); ii) conocimientos básicos; iii) informática; iv) expresión artística; v) capacitación profesional; vii) formación laboral, y vii) educación física, recreación y deportes. En sus objetivos, se propone diseñar y desarrollar un curriculum integral y flexible que organice una reapertura de la trayectoria académica truncada de los jóvenes a través de experiencias graduales, personalizadas, que generen logros en el corto tiempo de tal forma de reconstituir y reafirmar progresivamente una autoestima positiva. El componente laboral culmina con una pasantía educativo – laboral en instituciones públicas y empresas privadas¹⁶.

En el momento de la inscripción, cada uno los jóvenes es ubicado en relación al nivel y en el grado que tiene pendiente de completar. Así el PNET resulta el más flexible de los programas de inclusión estudiados. Inscribire jóvenes en tres niveles distintos y para cada uno de los grados de Primaria, Ciclo Básico y EMS, aunque en los hechos, en el año 2008 se registraron en todo el país sólo seis jóvenes cursando este último nivel (uno en Paysandú y cinco en Rivera). A partir de su integración, el joven da inicio al proceso grupal de los talleres y por separado, comienza su proceso de preparación para rendir los exámenes que le permitan aprobar las asignaturas pendientes. Esto se ha logrado en virtud de un convenio con el CES que permite cursar el Ciclo Básico en forma “acelerada”, mediante la concurrencia a clases presenciales dictadas en el CECAP y presentación de exámenes libres

¹⁵ De nuevo: la asistencia a PAC y FPB habilita el cobro de Asignaciones Familiares; sin embargo, este ingreso va dirigido a la familia y no al adolescente.

¹⁶ El régimen de pasantías laborales fue creado por la Ley n° 17230 de 2000 y extendido a los alumnos del CECAP por la Ley n° 17896 de 2005.

en los liceos de la localidad con mesas especiales convocadas cuando el docente del joven considere que está listo para examinarse.

El PNET define un rol central en el desarrollo de su propuesta: el educador referente, una figura que ya hemos anotado tanto en el PAC como en FPB. Él se hace cargo del proceso individual, orientado a cada joven en su plan de reinserción escolar, y del proceso grupal, a través del trabajo en el taller. Dada la cantidad de educadores existentes, cerca de cien en todo el país, y de la matrícula, el PNET trabaja con la escala de relación más baja de todos los programas analizados y a su vez la más apropiada para cumplir las expectativas de una tutoría.

Finalmente, entre las políticas de inclusión para adolescentes desafiados se encuentra el **Ciclo Básico Nocturno Plan 2009**. Fue diseñado y aprobado en el transcurso del año 2008 e implementado con carácter experimental en 9 liceos durante el año lectivo 2009¹⁷. Hasta la fecha, el diseño curricular propuesto a los estudiantes de extra-edad y a los adultos que retomaban clases tenía características muy similares al propuesto para la población en edad normativa, con la única diferencia del horario (nocturno) en el cual se impartían. En cambio, el Plan 2009 se puede cursar en dos modalidades: presencial y libre-asistido.

La modalidad presencial es escolarizada: requiere de una asistencia rutinaria del joven al centro educativo cinco días a la semana durante tres horas reloj. Las asignaturas incluidas en el programa son las mismas del Plan de CB Reformulación 2006. La innovación curricular radica en la introducción de la figura de módulo: el proceso de aprendizaje se organiza en cuatro módulos que incluyen clases, tutorías y pruebas. El primero, de nivelación, dura seis semanas; los restantes, 12 semanas cada uno. Todo el CB insumiría año y medio de cursos. Se han flexibilizado las previas de tal forma que la reprobación de un módulo no impide al estudiante continuar con el siguiente.

El módulo de nivelación, otra innovación introducida por este plan, *“permitirá compensar la heterogeneidad de diferentes situaciones en cuanto al nivel esperado de los estudiantes que ingresan. Se inicia el primer día hábil de marzo. Al comienzo, se realizará*

¹⁷ Médanos de Solymar (Canelones), Piriápolis, Pan de Azúcar, N° 1 de Rivera, Libertad, N° 2 de Mercedes, Castillos, N° 14 y n°45 de Montevideo.

una Evaluación Diagnóstica, para valorar los conocimientos y los desempeños básicos de cada estudiante” (Circular 2884/09 del CES). Las asignaturas de la nivelación podrán acreditarse con los trabajos realizados y una prueba de carácter nacional. Se evaluará el desempeño en base a saberes, conocimientos, habilidades, destrezas, estrategias relevantes y pertinentes, en el marco del fundamento de este Plan. Dicha prueba presentará diferentes niveles de resolución acordes con los módulos eventualmente acreditables, para determinar qué módulos se tendrán en cuenta. La frecuencia de tutorías es de tres horas semanales para el primer módulo y de dos los siguientes. A ellas asistirán obligatoriamente los estudiantes cuyos profesores entiendan que requieren de este espacio complementario de apoyo y orientación.

Desde el punto de vista institucional, el Plan 2009 no presenta complejidades mayores: se realiza en liceos tradicionales y en los horarios comunes en que se dictan clases. La supervisión es realizada tanto por los inspectores de asignaturas como de institutos y liceos, bajo las mismas reglas que en los demás casos.

3. Programas orientados a la revinculación con la Educación Media Superior.

Los instrumentos disponibles en el Plan de Equidad para las edades cubiertas por la EMS tienen una estructura de incentivos *exógenos* a la educación, compuestos principalmente por transferencias monetarias no contributivas pero condicionadas a la asistencia regular a los programas estándar; en algunos casos también incluyen esquemas de pasantías laborales. Existe, empero, una excepción en este panorama que resulta *difícil* de calibrar en su alcance por falta de información precisas. Se trata del nuevo plan de estudios para cursar los BD en los liceos nocturnos y que fue denominado “Reformulación 2009 Martha Averbug”. La falta de mayores documentos e información sobre este plan y su desconexión con los otros instrumentos de la red de asistencia social, confirman un diagnóstico tajante: no hay políticas que tengan el objetivo específico *de proporcionar una nueva oportunidad pedagógica para reabrir* la trayectoria académica trunca de los jóvenes que no acreditaron la Educación Media Superior. Esta carencia no es hecho aislado sino consistente con el

relativo abandono que, en materia de reformas estructurales, ha caracterizado este nivel del sistema educativo durante los últimos 40 años (con la excepción del BT y del Plan TEMS de 2003).

El **Plan 2009 para Bachilleratos** fue puesto en marcha el año pasado por el CES con base en los resultados de una experiencia *aislada*, que iniciada en 1994 en el Liceo n°1 y luego continuada en el Liceo n°3 Montevideo. Actualmente se imparte en todo el país, en el turno nocturno, cubriendo en 2010 a 64 liceos¹⁸.

Introduce innovaciones curriculares interesantes de resaltar que en alguna medida se corresponden con el “espíritu de flexibilización” que se concretara en otros programas. El estudiante puede optar por una de las dos modalidades de cursado establecidas: la presencial o la libre-asistido. La modalidad *presencial* se desarrolla a través del formato tradicional de asignaturas de cursado anual o en el formato semestral. Cada centro educativo de acuerdo a sus realidades estipula cuál de las dos opciones ofertará, esto en acuerdo con el CES. Las clases se dictarán de lunes a viernes a partir de las 20 horas (4to turno) y tendrán una duración máxima cada una de 30 minutos. En un día de clase coexistirán hasta 7 unidades didácticas. Se promueve que el horario de las asignaturas se organice siguiendo el principio de concentración en unidades sucesivas y en la menor frecuencia semanal posible. En la carga horaria de cada asignatura se distingue entre horas pizarrón (enseñanza grupal) y horas de apoyo (de tipo personalizado).

Otra innovación a resaltar en la modalidad presencial de este Plan 2009, es el establecimiento de un curso de nivelación (propedéutico) que se desarrollará durante la primer semana de clases (mes de marzo) en tres áreas instrumentales: Matemática, Producción de Textos e Idiomas. Al concluir se realizará una prueba evaluatoria sin efectos curriculares diseñada en conjunto por la sala docente. Asimismo, todas las asignaturas dedicarán la primera semana de clases a realizar una introducción a la materia, luego de

¹⁸ En Montevideo: liceos 1, 2, 3, 4, 6, 19, 25, 26, 27, 35, 39, 45, 55, 61, 65. En el interior: Paysandú (1,5), Fray Bentos, Young (2), Rivera n°1, Castillos, Chuy n°1, Salto n°1, San José n°1, Libertad, Playa Pascual, Rincón de la Bolsa, Mercedes (1 y 2), Cardona, Dolores (1), Tacuarembó n°1, Treinta y Tres n°1, Artigas n°1, Canelones, Atlántida, Pinar, Suárez, Piedras n°1, Pando (1 y 2), Paso Carrasco, Progreso, San Ramón, Shangrila, Médanos, Toledo, Río Branco, Carmelo n°2, Juan Lacaze, Nueva Helvecia, Nueva Palmira, Rosario, Tarariras, Durazno (1 y 2), Sarandí del Yi, Trinidad (1 y 2), Florida n°1, Sarandí Grande, Pan de Azúcar, Piriápolis, San Carlos n°1.

la cual el docente aplicará una evaluación diagnóstica que le permitirá ajustar la planificación del curso a las realidades del grupo y estimular una reflexión entre los estudiantes sobre las necesidades de aprendizaje que deberán suplir.

La *modalidad libre asistido* para el cursado de bachilleratos tiene su origen en una adaptación que ya se había hecho al plan 1994. El joven que opta por esta modalidad debe luego de la inscripción realizar una primera entrevista de orientación con los profesores tutores, a los efectos de evaluar conjuntamente, cuales son sus necesidades de aprendizaje y establecer un plan de formación que puede incluir la realización de un curso de nivelación presencial de por lo menos 12 horas sea en las asignaturas instrumentales (análogo al previsto para la modalidad presencial) o en cualquier otra asignatura. El docente tutor debe realizar una orientación pedagógica y entregar bibliografía, así como ejercicios, situaciones problemáticas, etc., que puedan apoyar al estudiante a transitar su propio camino de aprendizaje y descubrir, en el caso de que las hubiere, dificultades y dudas para que el alumno los plantee en las instancias presenciales y principalmente de consultoría.

Según el Reglamento vigente, la extensión de los cursos tendrán como mínimo quince semanas (casi cuatro meses), con una carga horaria de las clases presenciales de al menos 40 horas distribuidas en forma semanal o quincenal. La consulta deberá alcanzar las 3 o 4 horas semanales, acorde a las dificultades y necesidades de la asignatura.

Para finalizar, es importante resaltar que las innovaciones pedagógico-curriculares se realizan en el marco de la estructura tradicional del liceo de bachilleratos, sin incorporar mayores cambios. Es así que a los requerimientos de espacios y tiempos especiales para estos alumnos (ya observados en PIU y en el Ciclo Básico 2009), aquí se añade un alto requerimiento de disponibilidad horaria a los profesores que trabajan en el Plan BD 2009, tanto el desarrollo de las tutorías individuales, como colectiva (para salas docentes generales, por asignaturas y por tutores). Por ejemplo, el Reglamento fija una rutina de reuniones bimensuales, donde además recomienda que asistan tanto los inspectores de asignaturas como los directores. Es previsible que este tipo de modelo pedagógico-organizacional con este marco institucional sólo pueda desarrollarse en pequeña escala, casi en forma excepcional, dentro de los liceos de bachilleratos.

Discusión

Fortalecer la integración escolar y revincular a quienes la han abandonado, son dos tipos de políticas de inclusión educativa que, como tales, trascienden el campo sectorial para ubicarse como componentes clave en la construcción de redes de asistencia y protección social focalizadas en la adolescencia y juventud. El diseño de estas políticas ha sido un avance crucial de la Administración Vázquez. Sin embargo, el balance realizado identifica al menos siete problemas originados en el condicionamiento histórico del diseño institucional de estas políticas que deberán ser seriamente atendidos en la presente Administración Mujica si se desea desincentivar y revertir la desafiliación educativa en el nivel medio.

En primer lugar, en todo el ciclo de la política (concepto, diseño, implementación, monitoreo), la inclusión educativa requiere del concurso de una amplia diversidad de agencias educativas, gubernamentales no-educativas y no gubernamentales. Esta cuestión expresa una aplaudible “des-sectorialización” y desestatización de la temática y una activa asunción de coresponsabilidad política por parte de diversos organismos, y también de entidades privadas. Es menos claro con qué grado este avance en las coresponsabilidades se ha incorporado en el modo en que los consejos de ANEP gestionan las políticas. A su vez, dentro de Secundaria y de UTU, las políticas de inclusión han jerarquizado el papel de la escuela como una agencia estratégica para una correcta implementación, lo que conlleva delegación de tareas y presupuestos, procesos de empoderamiento que terminan por modificar las relaciones entre las direcciones, las inspecciones y las autoridades centrales. Mi hipótesis, y alguna evidencia hay para analizarla, es que una óptima coordinación de tal complejidad de agencias es dependiente de las tradiciones institucionales en materia de coordinación. Si bien el experimento institucional más interesante aquí ha sido el PAC, parecería que la UTU tiene esa secuencia de experiencias más compatible con la articulación requerida con la sociedad; esto debido a la longeva vinculación que ha buscado entre educación y trabajo en adolescentes originarios en las clases trabajadoras. El éxito global del establecimiento de una red de protección para los adolescentes requerirá superar las restricciones que impone la historia institucional (“path dependency”) del

principal agente en la educación media.

En segundo lugar, la coordinación de agentes de inclusión educativa requiere de una fuerte *coordinación en el territorio*. Se necesitan de socios, redes de asistencia y técnicos *locales y barriales* para operar varios aspectos de la propuesta transformadora. Aquí también opera un condicionamiento apreciable de la historia institucional de las agencias educativas. Por un lado, las escuelas técnicas y liceos públicos están organizadas *divisionalmente*, con reducidos mecanismos para concertar en forma *horizontal* con actores locales. Por otro lado, es claro que las capacidades instaladas a nivel de la sociedad civil organizada están distribuidas en forma desigual entre localidades y departamentos; no existen en todas las localidades, agentes capaces de asociarse para llevar adelante estrategias de tipo PAC. Hay por tanto un problema de identificar un nivel intermedio óptimo para la coordinación territorial para el cual no existen aún ni normas ni agentes visibles en ninguna de las políticas revisadas. Tal vez pueda ser esta una de las tareas prácticas de las comisiones *departamentales* creadas por la ley de educación.

En tercer lugar, las políticas revisadas se han desarrollado con altos niveles de autonomía y con escaso (re)conocimiento recíproco: Secundaria con el PAC y el Plan de CB 2009 y la UTU con el FPB y Acreditación de Saberes. El resultado es una oferta *fragmentada*, muy influenciada por el historial institucional de desconocimiento intersectorial característico desde la década del treinta del siglo pasado. También sobre este aspecto, la perspectiva del “path dependency” permite formular una hipótesis prospectiva. Libradas a su propio desarrollo, nada impediría que, en cada barrio, llegara a financiarse simultáneamente PAC y FPB, cuestión que ya ocurre en varias zonas de Montevideo. Las coordinaciones territoriales propuestas en el párrafo anterior debieran tener como principal objeto el establecimiento de puentes que habiliten trayectorias académicas flexibles entre las distintas propuestas. Un ejemplo que ya se ha empezado a observar es la continuidad no prevista de la trayectoria educativa entre las Aulas Comunitarias y los FPB, y no con los liceos tradicionales de Secundaria. Otro aspecto debiera ser el momento de la vida del adolescente en que comienzan a operar las políticas ¿es necesario esperar a que los estudiantes lleguen a configurar la desafiliación en un liceo tradicional para orientarlos a un FPB o podría sugerírseles esta alternativa mucho antes,

incluso en los primeros meses de clase?. La pregunta tiene un tenor aún más grave cuando se analizan las recomendaciones de los estudios prospectivos de la ENIA: para atender a los estudiantes desafiados y des-incentivar la desafiliación se ha propuesto construir 58 liceos de Ciclo Básico en todo el país. ¿Acaso la coordinación territorial no podría informar en realidad lo que se requieren son escuelas técnicas con FPB?. Una hipótesis institucional que puede formularse es que el espacio de la coordinación inter-institucional será el que logren abrir otras agencias gubernamentales posicionadas en el campo más general del desarrollo de la red de protección y asistencia social; por ejemplo, el MIDES.

En cuarto lugar, el análisis del modelo pedagógico-organizacional hace emerger una contradicción en la estructura de incentivos que se les presentan a los jóvenes. Por un lado, las políticas han creado condiciones especiales de enseñanza y aprendizaje siendo uno de los cambios más notables, la extensión de la doble figura de Tutor (académico) y Educador o Referente (socio-emocional). Esta innovación fortalece las organizaciones escolares y desarrolla un entorno especial, sea basado en un modelo de “school-within-school” o en uno de “escuela paralela” (Rumberger, 2004). Pero, por otro lado, el ideal que subsiste, sobretudo en Secundaria con el PIU, el PAC y el Plan de Ciclo Básico 2009¹⁹, es reintegrar al adolescente a las “clases normales” de un “liceo común”. Mi hipótesis sostiene que aquí hay un incentivo negativo que desestimula la continuidad educativa más allá del “tiempo excepcional de la derivación”. Aunque aún no hay evidencia sistemática que permita discutir esta hipótesis, en algunas entrevistas este tema ha emergido con fuerza. Aquí también es nítido el condicionamiento de la historia institucional: desde su inicio, la UTU ha rechazado el modelo “liceo” y esto se observa en las fuertes innovaciones presentes en el plan de FPB y en la “audacia” de la Acreditación de Saberes.

En quinto lugar, al revisar los estudios encontramos grandes dificultades para obtener información básica de monitoreo, y sólo excepcionalmente encontramos evaluaciones. Además, se apreció que la información disponible es desigual entre los diferentes programas, e incluso entre escuelas. Aquí hay un desafío compartido: la generación y difusión de información válida y rigurosa, sobre todo de los impactos en el

¹⁹ Este supuesto también puede detectarse en el fondo en el PNET, visto que su acuerdo ha sido con Secundaria y no con la UTU, sector con el que parecía más lógico llegar a un acuerdo.

aprendizaje. Sin esta información a nivel de cobertura poblacional y geográfica, de estrategias y componentes y de resultados e impactos, lejos se estará de poder revertir la situación de superposición de la oferta en algunas zonas del país y a una misma población. Una mejor difusión contribuiría no sólo a una mayor transparencia con la ciudadanía en general sino también a la mejora continua de los programas introducidos. Sin embargo, es de reconocer que este es un problema estructural de la Educación Media, sobre todo en Secundaria, donde recién afines del año pasado ha podido publicarse información oficial sobre indicadores de resultados luego de casi una década sin estar disponible.

En sexto lugar, se hace evidente un problema que afecta a todos los programas que “usufructúan” el régimen de designación docente de la ANEP: lentitud en la designación de suplentes, rotación e inestabilidad anual del equipo y pocos incentivos para disminuir el crónico ausentismo que afecta al sistema educativo. En particular, la inasistencia docente es una señal de falta de compromiso inadmisibles en programas que se proponen resignificar el valor de la educación entre jóvenes que perdieron su confianza en ella.

En séptimo lugar, las políticas de inclusión educativa tienen sentido en tanto están dirigidas a una proporción relativamente reducida de adolescentes y jóvenes que tienen dificultades en el sistema tradicional. Sin embargo, algunas cifras desmienten que la población objetivo pueda ser tenida por marginal. Si bien la tasa de desafiliación a los 15 años ha descendido entre 2003 y 2009, del 25% al 20%, entre 18 y 22 años de edad se acumulan aproximadamente 50 a 75 mil jóvenes desafiliados. La Educación Media Básica tiene 150 mil alumnos, y la Media Superior, 140 mil. Estas cifras no se corresponden con la premisa anotada: las políticas de inclusión educativa son necesarias pero no suficientes porque el problema causal se encuentra en el mismo sistema tradicional que genera desafiliación. Existe un consenso extendido: si el modelo tradicional de enseñanza media **no sirve** para quienes están escolarizados “sin problemas” (Fernández & Bentancur, 2008), menos puede servir para quienes están en riesgo de, o ya se han desafiliado. El problema central no son los eventos de insistencia, abandono y desafiliación aquí estudiados, sino el sistema que las genera. Las políticas de inclusión son “paliativas”, “compensatorias” pero no “curativas”; se requieren de políticas de cambio estructural.

Bibliografía

- Arim, Rodrigo; Cruces, Guillermo & Vigorito, Andrea (2009) *Programas sociales y transferencia de ingresos en Uruguay: los beneficios no contributivos y las alternativas para su extensión*. Serie Políticas Sociales n°146. Santiago: CEPAL.
- Aristimuño, Adriana (1996) *Do Schools Matter?*. Tesis Doctoral inédita. Lovaina: Universidad Católica de Lovaina (La Vieja).
- Aristimuño, Adriana (2010) *La inclusión vista desde dentro: las tutorías como herramienta de prevención del fracaso escolar, en el marco del Programa de Impulso a la Universalización (PIU) del Ciclo Básico*. Ponencia a las IX Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales. Montevideo: FCS / UDELAR.
- Berttolini, Marisa et al (2001) *Educación Secundaria: la reforma impuesta. Días visiones críticas*. Montevideo: FENAPES / NORDAN.
- Bralich, Jorge (2008) "Antecedentes y marco institucional". En Nahúm, Benjamín (coord) *Historia de la Educación Secundaria 1935-2008*. Montevideo: Consejo de Educación Secundaria.
- Cardozo, Santiago (2009) "Experiencias Laborales y Deserción en la Cohorte de Estudiantes Evaluados por PISA 2003 198 en Uruguay: Nuevas Evidencias". Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación (REICE) vol. 7 n°4.
- CNCPS (2008) *Plan de Equidad*. Montevideo: Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de la Presidencia de la República.
- Errandonea, Gabriel & Rey, Rafael (2009) "Las becas de apoyo económico y su contribución a las estrategias de estudio". En AAVV *El Uruguay desde la Sociología, Vol. VII*. Montevideo: Departamento de Sociología / UDELAR.
- Fernández, Tabaré (2001) *Contribución al análisis organizacional en educación*. Facultad de Ciencias Sociales (UDELAR). Montevideo: Ediciones Plural.
- Fernández, Tabaré (2009) "La desafiliación en la educación media en Uruguay. Una aproximación con base en el panel de estudiantes evaluados por PISA 2003". Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación (REICE) vol. 7 n°4.
- Fernández, Tabaré (2010) "Efectos de la escuela media superior sobre la desafiliación en Uruguay (2003-2007)". En Fernández, Tabaré (coord) *La desafiliación de la Educación Media y*

- Superior de Uruguay*. Montevideo: CSIC / UDELAR.
- Fernández, Tabaré & Bentancur, Nicolás (2008) "La Enseñanza Media en Uruguay: cuatro problemas estructurales y tres líneas de política para su rediseño institucional". Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en la Educación (REICE), vol 6, num. 4.
- Ferrari, Rita (2009) "Formación Profesional Básica. Una deuda con la sociedad uruguaya". En Ubal, Marcelo & Bianchi, Cristiana (editores), *FPB - formación profesional básica, plan 2007*. Tomo 1. Montevideo: ANEP/ Consejo de Educación Técnico Profesional (UTU).
- Ferrari, Fernanda; Martínez, Juan Pablo; Saavedra, Enrique; Salas, Gonzalo & Zerpa, Mariana (2010) *Estudio 4: identificación y dimensionamiento económico de alternativas para favorecer la permanencia o motivar el retorno a la educación media*. Montevideo: ENIA / Presidencia de la República.
- Fizbein, Ariel & Shady, Norbert (2009) *Conditional Cash Transfers. Reducing present and future poverty*. Washington, D.C.:The World Bank.
- Garza, Mabel & Villareal, Héctor (2007) Do Conditional Transfers Affect Poor Student Performance?. Paper del World Bank. Consultado el 15 de enero de 2010 en el sitio: http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1121703274255/1439264-1171379341729/SessionI_HectorVillarreal1.pdf.
- Howlett, Michael & Rayner, Jeremy (2006) "Understanding the historical turn in the policy sciences: a critique of stochastic, narrative, path dependency and process-sequencing models of policy-making over time". Policy Sciences, no. 39: pp. 1-18.
- Llambí, Cecilia; PereIra, Marcelo & Velazquez, Cecilia (2010) *Estudio prospectivo 3: dimensionamiento económico de la universalización de la educación media básica (en centros de una escala que posibilite un vínculo más personalizado entre los y las adolescentes y la institución educativa)*. Montevideo: ENIA / Presidencia de la República.
- Manceo, Ester (1998) "Las políticas educativas de Uruguay en el contexto latinoamericano (1985-1994)". Revista Uruguaya de Ciencia Política, vol. 10.
- Mancebo, Ester & Monteiro, Lucía (2009) "El Programa de Aulas Comunitarias de Uruguay: un Puente hacia la Inclusión en la Educación Media". Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación (REICE) vol.7 num. 4.
- MESYFOD (1998) *Seguimiento de la experiencia piloto 1997*. Montevideo: Proyecto de Modernización de la Educación Secundaria y Formación Docente /ANEP.
- OECD-PISA (2004) *Learning for Tomorrow's world. First Results from Pisa 2003*. París: Organisation For Economic Co-operation And Development (OECD)/ UNESCO.

- OECD-PISA (2007) *Scientific competencies for the world of tomorrow. Vol 1. Analysis. Vol. 2 Data.*
París: Organization for Economic Cooperation and Development (OECD).
- Rumberger, Russell (2004) “What can be done to reduce dropout rates?” En ORFIELD, Gary. (ed)
Dropouts in America. Confronting the Graduation Rate Crisis. Cambridge: Harvard Education
Press.
- Tenti Fanfani, Emilio; Frederic, Sabrina; Steinberg, Cora, et al (2009) *Abandono escolar y políticas
de inclusión en la educación secundaria.* Buenos Aires: Programa de Naciones Unidas para
el Desarrollo (PNUD) / International Institute for Educational Planning (IIEP).
- Terigi, Flavia (2009) “Segmentación Urbana y Educación en América latina. Aportes de Seis
Estudios sobre Políticas de Inclusión Educativa en Seis Grandes Ciudades de la Región”.
Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación (REICE)
vol. 7, nº 4.
- Trouvé, Hélène; Courtier, Yves; Etheridge, Francis & Saint_Jean, Olivier (2001) “The path
dependency theory: analitical framework to study institutional integration. The case of
France”. International Journal of Integrated Care, vol. 10, june.

