

Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República

Instituto de Ciencia Política

Monografía de Grado

LOS PROGRAMAS DE INCLUSIÓN
EDUCATIVA EN EL MARCO DEL PLAN DE
EQUIDAD: UN ESTUDIO SOBRE LA
COORDINACIÓN DE LAS POLÍTICAS
PÚBLICAS (2005-2009)

Julia Pérez Zorrilla

Tutora: María Ester Mancebo

Mayo 2011

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar, quisiera agradecer especialmente a María Ester Mancebo, por ayudarme y acompañarme a lo largo de esta investigación, desde fines del 2009, siempre preocupándose por darme confianza y motivándome a realizar este trabajo.

Asimismo me gustaría agradecer a mis queridos amigos y colegas Vanessa Hernández, Miguel Lorenzoni, Silvana Balsa, Ramiro Moreira y Carolina Rius por aportar ideas y sugerencias y releer borradores una y otra vez.

Quisiera destacar el apoyo de Marcelo Castillo por ayudarme en los comienzos del proyecto a definir aquello que realmente quería investigar.

A cada uno de los entrevistados, por su disposición y su opinión sincera y por hacer posible este trabajo.

Finalmente, quisiera agradecer a mi familia, a mis abuelos, a mis padres, a mi hermano y a Alejandro por apoyarme y acompañarme siempre.

ÍNDICE

Índice de tablas	4
Glosario de siglas	5
I. Introducción	6
II. Políticas públicas y coordinación: el estado de la teoría	7
III. El tema de estudio y el problema a investigar	11
1. El diagnóstico social, la voluntad de coordinación y el Plan de Equidad	11
2. El diagnóstico educativo y el Plan de Equidad	14
3. El Plan de Equidad y las políticas de inclusión Educativa	17
4. Los programas de inclusión educativa	18
5. Hipótesis de trabajo	23
IV. Aspectos metodológicos de la investigación	24
1. El tipo de estudio y las técnicas utilizadas	24
2. Operacionalizando la coordinación de las políticas públicas	25
3. Las dimensiones de análisis y los indicadores de la coordinación	27
<i>3.1 El reconocimiento entre programas</i>	27
<i>3.2 El trabajo en común entre programas</i>	28
<i>3.3 El trabajo en común entre cada programa y ANEP</i>	29
<i>3.4 El rol de la autoridad central para coordinar los programas</i>	29
V. El grado de coordinación alcanzado entre los programas de inclusión educativa	30
1. El reconocimiento entre los programas	30
2. Análisis de la coordinación horizontal: el trabajo en común entre los programas.	35
3. Análisis de la coordinación vertical: el trabajo en común entre cada programa y ANEP	38
4. El rol de la autoridad central para coordinar los programas	39
5. El grado de coordinación alcanzado: resultados finales	41
6. Autoridades políticas y responsables de programas: ¿dos miradas distintas de la coordinación?	42
<i>6.1 El reconocimiento entre los programas visto por las autoridades</i>	42
<i>6.2 El enfoque de las autoridades para analizar el rol de la autoridad central coordinadora: un nuevo punto de vista</i>	45

VI. Los principales obstáculos a la coordinación de las políticas de inclusión educativa	46
VII. Conclusiones	56
VIII. Bibliografía	59
IX. Anexos	64

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. El Grado de Reconocimiento Interprogramas según los responsables de los programas de inclusión educativa.	30
Tabla 2. El trabajo en común interprogramas según los responsables de los programas de inclusión educativa.	35
Tabla 3. El trabajo en común existente entre cada programa y ANEP según los responsables de los programas de inclusión educativa.	38
Tabla 4. El rol de la autoridad central para coordinar según los responsables de los programas de inclusión educativa.	39
Tabla 5. El grado de coordinación alcanzado entre los programas según los responsables los programas de los programas de inclusión educativa.	41
Tabla 6. El Grado de Reconocimiento Interprogramas según las autoridades entrevistadas.	42
Tabla 7. El rol de la autoridad central para coordinar según las autoridades entrevistadas.	45

GLOSARIO DE SIGLAS

AEJ	Programa Arrimate-Espacio Joven
AP	Unidad Áreas Pedagógicas
ANEP	Administración Nacional de Educación Pública
CES	Consejo de Educación Secundaria
CETP	Consejo de Educación Técnico Profesional
FPB	Plan de Formación Profesional de Base
INAU	Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay
INDA	Instituto Nacional de Alimentación
INFAMILIA	Programa de Infancia, Adolescencia y Familia
INJU	Instituto Nacional de la Juventud
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PAC	Programa Aulas Comunitarias
PNET-CECAP	Programa Nacional de Educación y Trabajo de los Centros de Capacitación y Producción.
SOCAT	Servicios de Orientación, Consulta y Articulación Territorial

I. INTRODUCCIÓN

En el Uruguay, durante el primer gobierno del Frente Amplio, se crearon diversos programas de inclusión educativa que procuraban revincular y retener a los adolescentes y jóvenes en el sistema educativo formal. Dichos programas fueron concebidos como respuesta a las altas tasas de deserción y repetición que el país ha presentado en los últimos 20 años y se enmarcaron en una estrategia de política más amplia, el Plan de Equidad. El mismo se ha propuesto fomentar la inclusión e integración social, superando la dicotomía universal - focal y fortaleciendo la coordinación entre el conjunto de políticas sociales existentes. En función de ello, esta investigación se propuso analizar el grado de coordinación efectivamente alcanzado en el período 2005 - 2009 entre los programas de inclusión educativa dirigidos a adolescentes y jóvenes y entre estos y las políticas universales de educación media. Consecuentemente, se procuró asimismo establecer cuáles fueron los principales obstáculos que se presentaron a la hora de llevar a cabo dicha articulación.

Para ello se definió, en un primer apartado, la política pública y la política social y se realizó un breve recorrido de esta última a través de las recientes décadas, para luego describir el enfoque de protección social en que se inspiró el Plan de Equidad. Posteriormente, se especificó lo que se entendería a continuación por coordinación entre políticas y se expusieron los potenciales obstáculos a la misma presentados por la teoría. En un segundo apartado se recapituló brevemente el contexto socioeconómico en que fue concebido el Plan de Equidad y se detallaron sus principales objetivos para luego profundizar en la descripción de las distintas políticas de inclusión educativa comprendidas en el mismo. En tercer lugar, para medir el grado de coordinación alcanzado, se construyó una escala ordinal de medición en función a tres indicadores: el conocimiento existente entre los distintos programas, el trabajo en conjunto entre los mismos y por último el rol que adoptó la autoridad central para coordinarlos. Finalmente, en un cuarto apartado, se describieron los principales obstáculos que estuvieron efectivamente presentes a la hora de coordinar estos programas, identificados como la fragmentación institucional, la autonomía de ANEP, la competencia entre agencias, la debilidad de los mecanismos y estructuras de coordinación, la ausencia o debilidad de los sistemas de información y comunicación existentes y la escasa formación o voluntad de coordinación de los recursos humanos intervinientes en la etapa de implementación.

II. POLÍTICAS PÚBLICAS Y COORDINACIÓN: EL ESTADO DE LA TEORÍA

Como el presente proyecto se propuso estudiar las políticas públicas en educación dirigidas a adolescentes y jóvenes, se definió política pública como los *“Reglamentos y programas gubernamentales, considerados individualmente o en su conjunto, esto es, los productos de las decisiones de autoridad de un sistema político. Puede tomar la forma de leyes, órdenes locales, juicios de corte, órdenes ejecutivas, decisiones administrativas y hasta acuerdos no escritos acerca de lo que se debe hacer. Por política suele entenderse un conjunto o secuencia de decisiones más que una decisión singular acerca de una acción de gobierno particular.”* Se puede añadir además que se trata de una acción colectiva intencional, pero también del curso que efectivamente toma dicha acción y de los hechos reales que la misma produce (Aguilar Villanueva, 1994:24).

Asimismo, al proponerse estudiar políticas públicas educativas, se consideró que las mismas están compuestas por tres dimensiones: las instituciones *“que conforman el marco de la política en cuestión”*, el contenido, *“sus líneas de acción orientadas normativamente por ciertos principios rectores”* y el proceso, *“la historia y el ciclo de la política”* (Mancebo, 2006:6). A su vez este proceso se compone fundamentalmente de tres grandes etapas que constituyen el ciclo de la política.

La primera, la etapa de formulación, *“incluye la inclusión de la temática en la agenda, el diseño del curso de acción a seguir y la toma de decisiones, lo que implica la identificación de la situación-problema, la definición de prioridades y objetivos, el análisis de opciones y la selección entre opciones de programas y políticas”*. A su vez, la etapa de implementación es un momento crucial del ciclo donde intervienen actores que no permanecen neutros ni pasivos, es la continuación de la lucha política, y en consecuencia, el contenido de una política está tan condicionado por esta etapa como por la formulación, razón por la cual muchas veces se genera una brecha entre la política diseñada y la que realmente se ejecuta (Meny-Thoenig, 1992 y Mancebo 2001:8-9). Finalmente, la evaluación de la política *“permite medir el desempeño de una política, explicar los resultados de dicha medición, así como también analizar la relación entre dos términos: procesos y recursos por un lado, y resultados e impactos, por otro”* (Mancebo 2001:9).

Siguiendo la línea emprendida en este trabajo, es pertinente aclarar que se abordó a la política educativa como un tipo de política social, definiendo a esta última como *“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). Es por ello que a continuación se recapitulan brevemente el recorrido que han tenido en las últimas décadas las políticas sociales en la región.

En América Latina predominó desde los albores del siglo hasta la década del 70’ un modelo de protección social de pretensión universal. La política social en este período era prestada centralmente por el Estado y aspiraba a proteger a toda la población (Filgueira, 2001). En los hechos, no obstante, dicho universalismo en nuestro país se encontraba estratificado (Filgueira, 1997) y amparaba primeramente a aquellos insertos en el mercado formal de trabajo, priorizando a aquellos grupos organizados que tenían mayor capacidad de presión sobre el Estado. La protección comenzaba entonces por las clases medias para luego derramarse y alcanzar a los sectores informales y a los trabajadores rurales. Este modelo denominado “*dominante*” por Rolando Franco (1996) comenzó a abrirle paso a comienzos de los 80’, y luego de la crisis del modelo de sustitución de importaciones, a un nuevo paradigma “*emergente*” que recortaba las responsabilidades del Estado como proveedor de protección social, promoviendo la participación del sector privado, la descentralización y la focalización.

Por focalizar se entendió a continuación “*identificar con la mayor precisión posible a los beneficiarios potenciales y diseñar el programa con el objetivo de asegurar un impacto per cápita elevado sobre un grupo seleccionado, mediante transferencias monetarias o entrega de bienes o servicios*” (Franco, 1996:14). Dicha herramienta, que comenzó a implementarse durante los años 80 y se profundizó en los 90’, estaba abocada a los sectores más carentes y vulnerables de la sociedad, “*quienes en el seno de una comunidad están expuestos a riesgos en sus condiciones de vida tanto desde el punto de vista biológico como social*” (Brawermann y Minujin, 1991:22 en Brodersohn 1999), condición que a su vez “*dificulta sus posibilidades de integración social*” (Serrano, 2005:12).

Este paradigma “*emergente*” hace dos décadas devino en la actualidad altamente cuestionado, entre otras cosas, luego de los fracasos que dichos programas sociales focalizados han tenido a la hora de combatir la pobreza y la desigualdad latinoamericanas, generando muchas veces fracturas aún mayores en sociedades ya fragmentadas. El carácter cortoplacista de los mismos generó a su vez consecuencias negativas al constatarse en el largo plazo el solapamiento entre dichos programas y una convivencia poco articulada entre los mismos y las clásicas políticas sectoriales de corte universalista (Midaglia, 2006). Se plantea en la actualidad entonces la

necesidad de promover políticas de largo plazo, políticas de Estado, que ya no planteen la oposición entre programas focalizados y políticas universales, sino la articulación de ambos en el marco de un enfoque de protección social.

Al decir de Serrano (2005: 38) *“La protección social se asocia a la idea de los mínimos sociales que deben operar como un piso de protección social a las personas que debe ser garantizado por el Estado por medio de sus políticas públicas. Los mínimos se determinan en función de disminuir las brechas de determinados grupos de población en relación al conjunto de la comunidad”*. Dicho enfoque de protección social plantea la necesidad de crear una malla de protección social, o red de asistencia e integración social, dirigida a la población más vulnerable y expuesta a los nuevos y múltiples riesgos sociales.

Para hacerlo se propone la implementación de programas focalizados que se enlacen con los universales, de carácter sectorial, constituyentes de la clásica matriz de protección social, como la salud, la educación y la seguridad social, fortaleciendo además dicha matriz. *“La propuesta de una red de protección social dirigida especialmente a los más pobres plantea aportes a la preocupación sobre política social y pobreza, particularmente en tanto propone una visión integrada de programas universales y focalizados, permanentes y transitorios para toda la población y para segmentos en mayor condición de riesgo. A la vez, articula un conjunto de programas dirigidos especialmente a los extremadamente pobres”* (...) *“Del enfoque de protección social derivan programas altamente focalizados que, se supone, deben establecer enlaces con programas sectoriales relacionados con el fortalecimiento del capital humano (educación y salud)”* (Serrano, 2005: 39).

Para que dicha articulación se materialice eficazmente es fundamental introducir el concepto de **coordinación** *“como un instrumento estratégico que contribuye al logro de los objetivos de la política social”* (Licha y Molina, 2006: iii). Coordinar se entiende 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 (o re-definiendo en caso de su pre-existencia) 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, 2006:42).

Como se constata, Repetto hace hincapié en dos factores a la hora de incentivar la coordinación, por un lado las características de la institucionalidad formal e informal, las

instituciones o reglas del juego, por el otro los actores participantes en la política, que pueden ser gubernamentales o no gubernamentales, tienen poderes distintos e intereses desiguales. Cuando se genera la sinergia señalada por el autor, la coordinación resulta, al decir de Licha y Molina (2006:1) en que *“las políticas y programas gubernamentales se caractericen por un mínimo de redundancia, incoherencia y vacíos”*. Estos autores, a su vez, distinguen entre un **proceso horizontal y vertical de coordinación**, *“los gobiernos centrales son vistos como los entes que deciden las políticas y la coordinación que ejercen es vertical”* (...) *“La coordinación horizontal es también llamada intersectorial y articula la acción de las distintas agencias sectoriales”* (2006:4).

A su vez, es posible afirmar que no se puede medir la coordinación de manera dicotómica, existen distintos **grados de coordinación** y Guy Peters (1998) propone cuatro posibles niveles. Por un lado, la **coordinación negativa** en la cual las organizaciones evitan a las demás y no tienen interacción entre ellas. Un segundo nivel 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, no obstante lo cual cada organización posee sus propias metas particulares. Un tercer nivel de coordinación sería la **integración de políticas**, donde no solo se coordina la provisión de los servicios brindados por las distintas organizaciones públicas pero también las metas perseguidas por las mismas. En este nivel deviene necesaria la negociación y la imposición de una autoridad desde el gobierno central. El último nivel alude al **desarrollo de estrategias de gobierno** donde se generen además de acuerdos sustanciales en torno a los objetivos de las organizaciones, una visión estrategia sobre el futuro de las políticas a llevar a cabo.

Rolando Franco (2004:10) señala que **en la región los sistemas de políticas sociales se caracterizan por la desarticulación y fragmentación institucional** e identifica que *“entre los diversos problemas de falta de coordinación es común que existan unidades administrativas ubicadas en distintos sectores que cumplen la misma función (...); la duplicación de esfuerzos dentro de un mismo sector y a diferentes niveles de provisión de servicios (...); la competencia entre unidades administrativas asignadas a la misma función que, en un clima de restricción de recursos, luchan por sobrevivir provocando ineficiencias del tipo “no hacer ni dejar hacer”; la ignorancia recíproca entre distintos subsistemas de política social respecto a la provisión de servicios, y otros problemas similares. Esto se complica (...) sobre todo, por la existencia de administraciones especializadas que, pese a mantener vinculaciones legalmente establecidas con algún Ministerio, no están sujetas a*

relaciones jerárquicas y tienen autonomía de decisión. Pueden tener incluso presupuesto propio, elaborado, discutido y aprobado con normas diferentes a las que rigen para el resto de la Administración del Estado.” A su vez, Licha y Molina afirman que *“la falta de coordinación entre departamentos y programas (...), es atribuida en buena parte a la desarticulación que existe entre el diseño y la implementación de las políticas.”* (2006:1).

Consecuentemente, en América latina en los últimos años se han llevado a cabo distintos esfuerzos para coordinar las políticas a través de la creación de distintos mecanismos institucionales. La solución más común ha sido la creación de una **autoridad social** *“que ejerza funciones de ordenamiento y coordinación”* (Franco, 2004:11) y priorice, coordine, asigne recursos, controle y evalúe las políticas sociales. Entre las distintas alternativas de autoridad social, se encuentran, entre otras, la creación de un Ministerio coordinador de lo social que puede ser uno de los ministerios tradicionales en materia social, como salud o educación, o uno nuevo que se superponga a los sectoriales. También otra opción es la creación de un gabinete social, una autoridad colegiada con conducción gubernamental.

III. EL TEMA DE ESTUDIO Y EL PROBLEMA A INVESTIGAR

1. EL DIAGNÓSTICO SOCIAL, LA VOLUNTAD DE COORDINACIÓN Y EL PLAN DE EQUIDAD

En las últimas décadas del siglo XX, el cambio internacional del modelo de desarrollo económico ha tenido importantes consecuencias sobre la estructura del riesgo social y la correspondiente adecuación de los regímenes de bienestar a la misma. Si se considera como Gosta Esping Andersen que la distribución de los riesgos sociales varía en función de la clase, el sexo y la edad, es posible decir que *“la sociedad postindustrial está alterando drásticamente la estructura de riesgos, debido en parte a la aparición de nuevas desigualdades, y en parte al mercado de trabajo y la transformación demográfica”* (G.E.Andersen, 1998:50).

Nuestro país no ha sido ajeno a estos cambios, y en los últimos 50 años se han producido importantes modificaciones en dos de las tres esferas que hacen al régimen de bienestar: el mercado y la familia¹. La precarización de las relaciones laborales y el surgimiento de un desempleo de carácter estructural, por un lado, y por el otro los cambios en la composición de

¹ “Se puede definir un régimen el bienestar como la forma conjunta e interdependiente en que se produce y distribuye el bienestar por parte del estado, el mercado y la familia”, Andersen (1998)

las familias, donde la monoparentalidad con jefatura femenina y la cantidad de divorcios y de uniones libres es cada vez más alta, no fueron acompañados por cambios en la arquitectura de protección del Estado, que continuaba sustentándose en el empleo formal, la familia tradicional y el jefe de hogar masculino (Filgueira, 2005). Este proceso fue acompañado por un lento pero constante incremento de la desigualdad desde fines de los 60 y por un continuo retroceso en materia social que se acentuó en el período de facto (De Armas, 2006; Midaglia, 2008).

Luego de la crisis del 2002 esta situación empeoró y los índices de pobreza y desigualdad alcanzaron valores que el país desconocía desde comienzos de los 80. Así, entre el 2002 y el 2003 la tasa de desempleo llegó a alcanzar un 17% y la pobreza afectó a un 33,6% de la población. Teniendo en cuenta además que el país se encuentra bajo una nueva estructura de riesgos donde los niños, los jóvenes y las mujeres pasaron a ser los más expuestos a la vulnerabilidad social, el Frente Amplio entendió que hacia el 2005 era necesario modificar el sistema de protección uruguayo.

Dicho sistema no solamente no se adaptaba a la nueva estructura de riesgo, pero también presentaba un gran desorden organizativo en el campo público social (Midaglia, 2008). De hecho, a partir de los 90, los gobiernos de turno implementaron un número importante de reformas sociales heterogéneas en cuanto a su orientación, su impacto y las arenas de política en que operaban. Existieron políticas que se revisaron pero mantuvieron su orientación clásica, otros servicios que se tercerizaron y se orientaron a sectores específicos de población y se instauraron también nuevas prestaciones de tipo focalizado. Estas últimas se dirigían a la población más vulnerable y excluida y procuraban, entre otras cosas, alivianar o revertir las nuevas situaciones de pobreza que se daban en el país. Además, solían llevarse a cabo a través de nuevas instituciones públicas, fomentando la multiplicación de bocas de entrada para servicios análogos (Midaglia, 2008). Estos procesos implicaron una complejización de la matriz institucional, *“una convivencia con escasa articulación entre políticas sectoriales renovadas y de carácter universalista con nuevas iniciativas sociales de tipo focal”* (Midaglia, 2008: 86).

Según su diagnóstico, en el 2005 el Frente Amplio se enfrentaba entonces a dos problemas importantes en materia de política social que eran característicos de la región, por un lado la agudización de las persistentes situaciones de vulnerabilidad social y exclusión, por el otro, la desarticulación, fragmentación y solapamiento de las políticas sociales. Para ello, comenzó a

instrumentarse en el segundo semestre del año 2007 el Plan de Equidad, una iniciativa de mediano a largo plazo que tenía como objetivo general asegurar el pleno ejercicio de los derechos de todos los ciudadanos, en especial de aquellos en situación de vulnerabilidad social.

Dicho Plan se constituía de dos grandes componentes, se proponía por un lado fortalecer y universalizar los componentes estructurales de la matriz de protección social y, por otro, crear paralelamente una Red de Asistencia e Integración Social que se articulara con las políticas sectoriales y contemplara los nuevos riesgos sociales, evitando las situaciones de pobreza o indigencia. Esta malla *“debe dar oportunidades y crear vías de pertenencia y participación para que las familias y los individuos puedan ejercer sus derechos ciudadanos y disfrutar de una calidad de vida digna”* (Plan de Equidad, 2007:28) y procuraba, entre otros cometidos, corregir los desbalances intergeneracionales a favor de los niños y los jóvenes. De esta manera se planteaba, en el marco de un enfoque de protección social, la implementación de políticas focalizadas pero con el fin específico de permitirle a los sectores más vulnerables de la población el acceso a bienes y servicios universales. Asimismo se combinó una lógica tradicional de provisión social con nuevas estrategias de acción, procurando fortalecer los pilares de nuestro sistema de protección social pero generando un espacio para la innovación (Midaglia, 2007).

Otro de los pilares de este plan fue la importancia que se le dio a la coordinación de las políticas sociales. La articulación entre las mismas y entre esta red de protección con las políticas sectoriales, fue vista como un instrumento indispensable para el logro de las metas propuestas. La integralidad de la intervención pública en materia social pasó a ser un criterio orientador (Plan de Equidad, 2007). En el documento del Plan se diagnosticó a la matriz de protección como híbrida, se criticó la *“falta de articulación o ensamblaje entre las prestaciones”* y se concluyó que *“el problema central no se agota en un déficit de ingeniería institucional (...), la dificultad mayor se centró en la falta de un proyecto político que considerara un renovado sistema de protección en su conjunto”* (p.15). La coordinación interinstitucional se tornaría entonces obligatoria, según el documento, como un componente organizativo de una estrategia política reformadora y no simplemente como una intencionalidad política efímera (Midaglia, 2007).

Le compete al nuevo Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), creado por la Ley n°17.866 en marzo del 2005, implementar y monitorear al Plan de Equidad. Pero a su vez la creación de

una autoridad coordinadora de lo social evidenció la voluntad política del Frente Amplio de articular las políticas públicas sociales. Dicha entidad tiene como misión ser la responsable de las políticas sociales *nacionales “así como la coordinación - tanto a nivel sectorial como territorial -, articulación, seguimiento, supervisión y evaluación de los planes, programas y proyectos, en las materias de su competencia, propendiendo a la consolidación de una política social redistributiva de carácter progresivo.”*². Además, en la propia ley de creación, se planteó la administración y coordinación de las diversas estrategias dispersas en el entramado social (Midaglia, 2008) trasladando los programas de combate a la pobreza bajo su órbita, así como los institutos que atienden a las nuevas demandas sociales como la niñez, la juventud y el género. Este es el caso del Instituto Nacional de la Juventud (INJU), el Instituto del Niño y el Adolescente (INAU), el Instituto de la Familia (INFAMILIA) y el Instituto Nacional de la Mujer (INAMU).

Se creó asimismo por decreto presidencial³ en julio del 2005 un Gabinete Social, presidido por el MIDES pero integrado por todos los Ministerios que operan en el área social. El mismo posee entre sus cometidos el asesorar y proponer al poder Ejecutivo planes, programas y proyectos de carácter social, el establecimiento de estrategias y lineamientos de acción conjunta en materia de políticas sociales entre los distintos Ministerios y la articulación entre los distintos órganos y entes públicos. Nuevamente se manifiesta una voluntad política de coordinar y articular.

2. EL DIAGNÓSTICO EDUCATIVO Y EL PLAN DE EQUIDAD

En el marco de este lento proceso de incremento de la desigualdad en la distribución del ingreso y de enlentecimiento del crecimiento económico (en comparación con los países de la región) que atravesó nuestro país en la segunda mitad del siglo, la educación pasó a ser una de las áreas donde el estancamiento se hizo más evidente (De Armas, 2006). Desde el período de facto se produjo una reasignación del Gasto Público Social en detrimento de las políticas de salud y educación y durante el período previo a la asunción del gobierno de izquierda, 2002-2004, apenas un 3,2% del mismo fue asignado a la educación. Estos valores se mantenían netamente por debajo de los países de la región como Chile (4,0%), Argentina (4,2%) o Cuba (12,3%) (Midaglia 2008; De Armas, Filgueira 2007; De Armas, 2006). En consecuencia, en

² Ver Ley n° 17.866 en http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/61/1/ley_mides.pdf

³ Ver Decreto n° 236/005 en http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/4083/1/estructura_del_mides.pdf

materia de calidad y equidad educativa el país en el 2005 continuaba arrastrando los mismos problemas, detectados quince años atrás (Bentancur, Mancebo; 2010).

Dentro del área educativa, la educación media es la que ha implicado mayores desafíos. Si bien el acceso es casi universal, aunque aún existan diferencias entre el ingreso al Ciclo Básico en el medio rural y en el urbano, se han constatado serios problemas de deserción del sistema y altas tasas de repetición y de rezago.

Según la Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud (ENAJ) realizada en el 2008 por INFAMILIA-MIDES, del total de jóvenes de entre 20 y 29 años, un 97,5% finalizó la primaria pero solamente un 36,5% culminó la educación media, y apenas un 25% finalizó el ciclo educativo en el tiempo previsto institucionalmente, 12 años (Campanella et al, 2009). Las tasas de egreso en nuestro país nuevamente presentaron valores inferiores a los de Chile, Argentina, Brasil y el promedio latinoamericano. Paralelamente, las tasas de repetición y extraedad fueron muy elevadas. En el 2006, un 30% de los matriculados en los liceos diurnos se encontraban en situación de extraedad⁴ y más de 40% de los alumnos de primer grado del ciclo básico repitieron el año. La situación se agrava al constatar que este índice de repetición ha aumentado constantemente desde el año 2002 y que más del 30% de los alumnos que repiten el ciclo básico no se inscriben al año siguiente, desvinculándose definitivamente del sistema educativo formal (Cardozo, 2008).

Adicionalmente, este sistema es extremadamente desigual. El Uruguay presenta brechas sociales enormes en cuanto a la culminación del bachillerato entre los alumnos del primer quintil de ingreso y del quinto. De hecho, los últimos resultados de la prueba estandarizada PISA⁵ realizada en el 2009 a 5900 estudiantes de 15 años que asistían a centros de educación media, a pesar de haber alcanzado en promedio el segundo lugar entre los ocho participantes de Latinoamérica en materia de calidad educativa, volvieron a reflejar resultados alarmantes en cuanto a la dispersión de los puntajes del alumnado. Entre todos los países que realizaron la prueba, Uruguay se encontró entre los más desiguales, presentando resultados muy heterogéneos no solamente en relación a los países de la OCDE, pero también frente al resto de los países de la región, registrándose niveles de dispersión mayores a los de países como México.

⁴ Dos años mayores a la edad teórica para el nivel.

⁵ Resumen Ejecutivo PISA 2009- diciembre 2010 - Programa PISA Uruguay - ANEP/CODICEN. DIEE.

Si como lo demuestran numerosos estudios al respecto, asumimos que el contexto económico, social y cultural de la familia afecta el rendimiento escolar de los estudiantes, el impacto de dichos factores no debería ser mayor en nuestro país que en los del resto de la región. No obstante, como lo arrojan estos resultados, se constata que los niveles de desigualdad en materia educativa son sumamente elevados en relación al desarrollo económico y la estructura social del país, demostrando la débil capacidad del sistema educativo de paliar estas diferencias y fomentar la equidad de los aprendizajes (Cardozo, 2008).

Este diagnóstico sobre los problemas estructurales de nuestro sistema educativo data desde la vuelta a la democracia y, en consecuencia, desde la fecha se han realizado numerosas reformas curriculares apuntando a combatir el deterioro de la educación media. En lo que hace al Primer Ciclo, la sucesión de planes curriculares ha sido constante, primeramente el Plan 1986, que se reajustó en 1993, luego el plan Piloto o Plan 1996 que fue parte de la Reforma Educativa liderada por Germán Rama y finalmente la llamada “*reformulación 2006*”. Esto refleja claramente el consenso que existe entre las diferentes fuerzas políticas acerca de la constatación generalizada del carácter estructural del fracaso escolar y de la necesidad de reformar un ciclo educativo incapaz de responder a las nuevas demandas educativas y sociales (Cardozo, 2008).

Este era el estado de situación que debía afrontar el Frente Amplio en el año 2005 en lo que respecta a la educación media. Más allá de las metas planteadas a largo plazo, el gobierno implementó algunas intervenciones durante el período 2005-2009.

Por un lado, además de aumentar el presupuesto destinado a la educación a un 4,5% del PBI, se promulgó el 12 de diciembre del 2008 una nueva Ley General de Educación⁶ que reemplazó a la Ley de Emergencia de 1986. El proceso de creación de esa ley fue innovador dado el alto grado de participación de numerosos actores, como organizaciones de la sociedad civil o sindicatos, a través de la convocación del Debate Educativo.

Entre las principales novedades de la Ley, es de destacar el establecimiento de la obligatoriedad de la educación inicial para niños de 4 y 5 años, y de la educación media superior. En consecuencia, los años de escolaridad obligatoria se extendieron a 14, 2 años de educación inicial, 6 años de primaria y 6 años de secundaria. En lo que respecta al gobierno de la educación, se le otorgó al cuerpo docente la potestad de elegir dos de los cinco consejeros del Consejo Directivo Central y uno de los tres miembros de cada Consejo

⁶ Ver Ley N° 18.437

Desconcentrado. Paralelamente, en lo que hace al marco institucional, los Consejos de Educación fueron reemplazados por un Consejo de la Educación Inicial y Primaria (CEIP), un Consejo de Educación Media Básica (CEM Básica), un Consejo de Educación Media Superior (CEM Superior) y un Consejo de Educación Técnico-Profesional (CETP). Asimismo se propone la creación de un Instituto Nacional de Evaluación educativa (INEE), de un Instituto Universitario de Educación (IUDE) encargado de la formación docente de profesores y maestros, otorgándole a la misma un carácter universitario y de un Instituto Terciario Superior (ITS) con el propósito de formar técnicos de nivel superior en las áreas de la producción y de los servicios (Bentancur, Mancebo; 2010).

Sin embargo, en lo que refiere a los contenidos, no se realizaron cambios significativos en la política educativa en el período 2005-2009, además de volver a reformular la propuesta curricular de secundaria en el 2006 (Bentancur, 2008; Cardozo, 2008).

De ahí la importancia de la implementación de programas de inclusión educativa, planteados en el marco de la Red de Asistencia e Integración Social, que aspiraban a superar la dicotomía universalismo - focalización como estrategia indispensable para efectivizar la universalidad de las políticas (Bentancur, Mancebo; 2010). Estas políticas de inclusión educativa, dependientes de distintos organismos estatales, se enmarcaron en el Plan de Equidad y se añadieron a una estrategia de mejorar la integración social de los adolescentes y jóvenes en las áreas de educación, salud y participación. Las políticas educativas focalizadas devinieron así componentes de la malla de protección y contención de dicho plan y debían articularse con el resto del sistema educativo.⁷

3. EL PLAN DE EQUIDAD Y LAS POLÍTICAS DE INCLUSIÓN EDUCATIVA

Como se ha visto, las políticas que procuran la revinculación de los adolescentes al sistema educativo formal trascendieron la esfera del ente autónomo rector de la educación (ANEP) y pasaron a formar parte de una estrategia más amplia. Esto se justifica en el documento oficial del Plan de Equidad al hacerse referencia a la política educativa en dos grandes instancias. Primeramente se la contempló dentro del fortalecimiento de uno de los componentes

⁷ Se constata como la posición del gobierno de izquierda parecía estar en sintonía con la inclinación de López y Corbetta (2009: 314) hacia la necesidad de *“articular las acciones propiamente educativas con otras que aseguren el adecuado desarrollo social, y el acceso a las familias a niveles de bienestar adecuado”*. Los autores afirman en esta línea que *“una adecuada complementariedad de las acciones desde una visión sistémica del espacio intervenido y en coherencia con las políticas nacionales permitirá que el ministerio de educación se dedique a orientar recursos hacia otros aspectos, con la certeza de que desde otros sectores del Estado se están realizando acciones complementarias que potencian la efectividad de sus acciones”*.

estructurales de la matriz de protección social al afirmar que la misma *“Sin dudas constituye una de las prioridades estratégicas para el país y para el gobierno”* (Plan de Equidad, 2007: 29). Luego, y en conjunción con lo anterior, se planteó que al ser considerada la educación como un derecho, se procuraba implementar políticas en el área de la asistencia social que combatieran la deserción de adolescentes y jóvenes y que fomentasen el acceso y egreso al bachillerato, orientando a las mismas dentro de *“aquellas líneas de política que refieren al movimiento focal universal que orienta el conjunto del Plan”* (Plan de Equidad, 2007: 35)

La educación fue considerada entonces en el documento como uno de los componentes principales que hacen a la integración social, y al constatar los altos grados de desigualdad del sistema educativo, se justificó la implementación de estas acciones focalizadas en los 20.000 adolescentes y jóvenes pertenecientes al primer quintil de ingresos.

Sin embargo, como se señala a continuación, aunque dichas políticas se plantearon objetivos similares dentro de una misma línea de acción y focalicen sus acciones para obtener un mayor impacto en las poblaciones socioeconómicamente más vulnerables, dependen de distintos organismos, poseen modalidades de gestión diferentes y diversas metas en cuanto a la cobertura poblacional. Esta complejidad institucional puede haber dificultado la articulación entre los nuevos programas de inclusión educativa.

4. LOS PROGRAMAS DE INCLUSIÓN EDUCATIVA:

Dentro de estas iniciativas se encuentran programas como el Programa Impulso a la Universalización del Ciclo Básico y el Programa de Aulas Comunitarias, llevados a cabo por la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP-CES) y el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), el Plan de Formación Profesional de Base implementado por la ANEP-CETP, Áreas Pedagógicas, implementado por el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) en co-ejecución con la ANEP-CES, el Programa Nacional de Educación y Trabajo llevado a cabo por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) o el programa Arrimate-Espacio Joven del Instituto Nacional de la Juventud (INJU).

A continuación se describen brevemente estos seis programas. Los mismos se han propuesto la revinculación de adolescentes y jóvenes de entre 12 y 20 años con el sistema educativo formal y se enmarcaron dentro del Plan de Equidad. La selección estuvo basada en la publicación del Plan de Equidad realizada por el MIDES en el 2007 y en el documento *“La inclusión educativa: oportunidades en el marco del Plan de Equidad”*. La inclusión en el

análisis no implica necesariamente que la fecha de creación del programa sea posterior al 2005, como es el caso de “Áreas Pedagógicas” del INAU, pero sí que el mismo se enmarque en la estrategia de dicho Plan.

La ANEP implementa tres de los seis programas que se abordaron, dos de ellos se encuentran bajo la órbita del Consejo de Educación Secundaria (CES) y uno bajo la del Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP).

El Programa de Impulso a la Universalización del Ciclo Básico (PIU)⁸ es el más ambicioso en cuanto a cobertura poblacional. Comenzó a implementarse en el año 2008 y está dirigido a adolescentes de entre 12 y 18 años. Se propone como meta la mejora de los aprendizajes de los alumnos que asisten al ciclo básico de educación media pública en aquellos liceos que presentan mayores dificultades socioeducativas, procurando mejorar la calidad de los aprendizajes y evitar paralelamente la deserción de los estudiantes. Se seleccionaron 74 liceos de Montevideo y el Interior que presentaban los mayores índices de repetición y deserción, por lo que se estaría planteando el programa como meta atender a 50.000 jóvenes por año. El programa consta de cinco componentes, el fortalecimiento técnico pedagógico de los docentes en los liceos, el fortalecimiento de equipos multidisciplinarios que incluyen un psicólogo y un asistente social por liceo, la transferencia de recursos materiales, el apoyo a los alumnos más vulnerables al fracaso escolar (principal componente) y la participación y comunicación social. De esta manera se pretendió impulsar la universalización del ciclo básico y fomentar la equidad en materia educativa, fortaleciendo a los establecimientos para trabajar con poblaciones en situación de vulnerabilidad social y a los equipos técnicos y docentes. En el año 2008 el equipo coordinador del programa identificó a 15.600 adolescentes como beneficiarios directos del PIU.

El Programa de Aulas Comunitarias (PAC) surgió en el 2006 y también es implementado por el CES. Sin embargo, esta iniciativa nació en conjunto con el programa Infamilia del MIDES, con el cual se coejecuta junto con el Instituto Nacional de Alimentación (INDA). Este programa “puente” apunta a adolescentes de entre 12 y 15 años que tienen problemas de vinculación con la educación media formal, ya sea porque desertaron, nunca se matricularon o poseen altos riesgos de desertabilidad, procurando su reincorporación y permanencia en los centros de enseñanza. Opera a través de aulas gestionadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), con pertenencia y arraigamiento en el territorio, y con horas docentes del CES

⁸ La información de los programas seleccionados fue extraída del documento “Programas de Inclusión educativa. La inclusión educativa: oportunidades en el marco del Plan de Equidad.”

en los departamentos de Montevideo, Maldonado, San José y Canelones. Lo hace a través de tres modalidades, la Introducción a la Educación Media, la inserción efectiva en primer año y el acompañamiento al egreso y seguimiento en la continuidad educativa, según el perfil de los estudiantes. El PAC se plantea como meta alcanzar a 4.000 adolescentes, en el año 2008 se trabajó con 861 jóvenes.

La ANEP también lleva a cabo desde el 2008 el Plan de Formación Profesional de Base (PFPB). Sin embargo, en lugar de implementarlo el CES, como a los anteriores, lo hace el Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP). Se trata de un nuevo plan de estudios dirigido a jóvenes de entre 15 y 20 años que hayan terminado la Educación Primaria pero no la educación media básica y quieran continuar estudiando. El mismo se propone favorecer la inclusión de los jóvenes, posibilitando que continúen estudiando y facilitando la concreción de los objetivos de la educación básica obligatoria, pero a su vez brindándoles formación profesional y certificándolos para el trabajo. Así, a diferencia de los anteriores, este programa les enseña un oficio permitiéndoles una mejor inserción al mercado laboral. Posee también tres modalidades o niveles diferenciando entre aquellos egresados de primaria que no hayan ingresado o completado el primer año del Ciclo Básico, aquellos que hayan culminado primero y los que hayan egresado de segundo año. El FPB se implementó en el 2008 en 12 centros de Montevideo y el Interior y se planteó una meta de 300 estudiantes para el 2008 y 900 para el 2009.

A diferencia de lo que es la norma en nuestro país, se implementaron también programas de inclusión educativa fuera de la órbita de la ANEP. El Ministerio de Educación y Cultura (MEC) a través de su Dirección de Educación ejecuta, desde el año 2005, el Programa Nacional de Educación y Trabajo de CECAP (PNET-CECAP). Este programa de educación no formal se propone brindar educación integral y favorecer la participación e inclusión social de aquellos jóvenes de entre 15 y 20 años con educación primaria completa que no estudien en el sistema educativo formal ni trabajen. Para llevar a cabo su objetivo se fomenta la continuidad educativa y la integración de los jóvenes al sistema educativo formal pero paralelamente, al igual que el PFPB, se los capacita para que puedan incorporarse con mayor facilidad al mercado de trabajo. La población accede al PNET a través de los SOCAT (Servicio de Orientación Consulta y Articulación Territorial) de INFAMILIA (MIDES), las Intendencias, definidas como “socio clave” para implementar el programa en el territorio, las OSC, el INAU o el INJU (a través del programa Rutas de Salida Adolescente). A su vez se trabaja con la ANEP que permite a los estudiantes reincorporarse al sistema educativo formal

a través del CES o del CETP. El programa ofrece fundamentalmente un componente educativo, pero también provee de recursos materiales a los estudiantes, como becas de transporte o alimentación (INDA), y gestiona con empresas públicas o privadas y con ámbitos de la educación para facilitar la incorporación de los jóvenes a estas esferas. Se propone una meta anual de 240 adolescentes por año.

El MIDES también ejecuta a partir del 2007 el programa Arrimate-Espacio Joven a través del INJU. El mismo constituye una propuesta socio educativa dirigida a adolescentes y jóvenes entre 12 y 20 años que tiene por objeto promover la participación, así como la reinserción y sostén a nivel educativo. Desarrolla sus acciones sobre tres dimensiones, la atención directa a adolescentes y jóvenes, el trabajo con las familias y el trabajo en red con la comunidad. Se propone así entre sus cometidos la revinculación de los adolescentes a la educación media formal pero desde la educación no formal y desde un enfoque distinto, donde el espacio y la localidad cobran un rol muy importante. De hecho, aunque impulsados centralmente por el INJU, cada espacio es gestionado por OSCs en el territorio o con las propias Intendencias Municipales ya que el programa aborda la temática de adolescencia y juventud desde la descentralización, el territorio y lo local. A diferencia de los anteriores programas, este no está exclusivamente dirigido a una población vulnerable, de hecho no existe ningún prerequisite socioeconómico para el ingreso a los espacios. No obstante, la meta de cobertura es baja, 760 adolescentes y jóvenes por año en todo el país.

Finalmente, el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) continúa a su vez implementando desde 1991, en convenio con el CES/ANEP desde el 2001, la unidad “Áreas Pedagógicas”. A través del mismo el INAU también se propone permitir que los adolescentes que tengan la primaria completa pero que no hayan culminado la educación secundaria obligatoria, con características de extraedad, de entre 15 y 19 años, puedan hacerlo a través de este programa que imparte clases de nivel Ciclo Básico, para luego insertarse en el sistema educativo formal. Lo que distingue a este programa del resto, es que el mismo apunta a jóvenes que, además de las características ya señaladas, pertenecen al sistema INAU. De hecho el proyecto se lleva a cabo en la División apoyo Técnico de INAU, con dos turnos de 220 estudiantes, en Paso de la Arena-Instituto Del Hombre con 70 estudiantes y en la Colonia Berro con 45 estudiantes.

Como vimos entonces, la Administración del Frente Amplio se planteó como meta articular una Red de Asistencia e Integración Social con los clásicos componentes estructurales de la

Matriz de Protección Social, implicando por ende la utilización de criterios de focalización en algunas políticas que complementen una matriz de protección proveedora básicamente de bienes y servicios universales. Esto permitiría el acceso de aquellos sectores más excluidos de la población a dichos bienes y servicios e implicaría a su vez una mayor articulación entre las políticas públicas. Asimismo, se propuso como meta en materia de educación media universalizar el egreso del ciclo básico de enseñanza, el incremento sustantivo del egreso en educación media superior y la disminución de las brechas de calidad de los aprendizajes. Además, a la hora de implementar las políticas, se planteó evitar la falta de articulación existente en el actual sistema de protección uruguayo donde conviven independientemente distintas políticas, ya sean universales como focalizadas, que muchas veces se proponen objetivos similares.

Se implementaron por ende durante el período 2005-2009 los programas anteriormente señalados, que parecerían reflejar esta voluntad de coordinación manifestada por el gobierno. Sin embargo, estos poseen modalidades de gestión muy diversas, priorizando por ejemplo algunas el territorio y revalorizando lo local mientras que otras ejecutan sus acciones más centralmente. Además, a pesar de tener metas comunes, cada programa aborda la temática de manera distinta, dando lugar a veces a la educación no formal o a la capacitación laboral y al mundo del trabajo. Poseen asimismo metas muy diversas en cuanto a cobertura poblacional y no todas se focalizan en una población socioeconómicamente vulnerable, además de que cuando sí se focaliza, se utilizan muy diversos criterios de selección de la población.

Además de lo antepuesto, se debe tener en cuenta que nuestra Constitución le otorga un alto grado de autonomía técnica y administrativa a los órganos rectores de la educación con respecto al Poder Ejecutivo (ver art. 202 de la Constitución de la República), siendo la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) el Ente Autónomo responsable de la educación en nuestro sistema educativo en sus distintos niveles. A su vez, la educación media está regida por dos Consejos distintos, el Consejo de Educación Secundaria y el Consejo de Educación Técnico Profesional⁹.

Todos estos factores pueden constituir serios obstáculos a la hora de articular las distintas políticas públicas, más allá de la voluntad política manifiesta en el diseño del Plan de Equidad o hasta de algunos programas de inclusión educativa. Al decir de Repetto (2005) “*coordinar*

⁹ Esto se modifica, como se señaló anteriormente, con la nueva Ley de Educación, al crearse cuatro nuevos Consejos de Educación. No obstante, el CES y el CETP continúan rigiendo en la práctica entre el 2005 y el 2009.

no suele ser por lo general un proceso de interacción donde todos los involucrados ganan, sino un proceso donde los resultados suelen ser de suma cero: lo que gana quien lidera la coordinación suelen perderlo quienes deben ceder los bienes y/o servicios a ser coordinados y que previamente estaban bajo sus responsabilidades sectoriales”.

A continuación entonces se procuró estudiar cuál fue el grado de coordinación alcanzado por el componente educativo del Plan de Equidad. Se pretendió discernir si en lo referido a la política educativa dirigida a los adolescentes entre los años 2005 y 2009 existió realmente una articulación entre las políticas educativas clásicas y aquellas intervenciones, incluidas en el Plan de Equidad, que apuntaron a reinsertar a los adolescentes y jóvenes más expuestos al riesgo social, o si funcionaron independientemente entre ellas. Además, se investigó cómo se llevó a cabo dicha coordinación en un sistema donde la educación es potestad de un Ente Autónomo pero existe un Ministerio de Educación y Cultura que implementa políticas educativas dirigidas a adolescentes y un Ministerio de Desarrollo Social que diseña, implementa y evalúa políticas educativas dirigidas a la misma población y que tiene entre sus cometidos la coordinación de las políticas sociales nacionales.

5. HIPÓTESIS DE TRABAJO

- Como todo el Plan de Equidad, el componente educativo se basó en una firme voluntad política de coordinación. Sin embargo, **la coordinación que efectivamente se desarrolló** entre los programas de inclusión educativa y entre éstos y las clásicas políticas educativas universales fue **débil**.
- Esta debilidad se debió fundamentalmente a:
 - **La fragmentación institucional.** La existencia de una **multiplicidad de unidades administrativas** que cumplen funciones similares y están a cargo de distintos programas de inclusión educativa operó como un obstáculo a la hora de coordinar las políticas. Asimismo, las características jurídicas diversas de estos órganos pueden a su vez complejizar aún más los intentos de coordinación del gobierno central.
 - **La Autonomía de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP).** El carácter autónomo de la ANEP en materia técnica y administrativa constituyó un freno a la hora de coordinar las políticas de inclusión educativa del Plan de Equidad tanto en su diseño como en su implementación.

- **La competencia entre unidades políticas y administrativas.** La existencia de distintas unidades políticas y administrativas encargadas de implementar los programas de inclusión educativa fomentó la competencia entre las mismas ya que, dada la restricción de recursos, ellas verían incentivos para luchar entre sí por la supervivencia.
- **La debilidad de las estructuras y mecanismos de coordinación.** Aunque se creó en el 2005 un Consejo Nacional de Políticas Sociales y un Comité de Coordinación Estratégica para la Infancia y la Adolescencia, a la hora de coordinar las políticas de educación en estudio, existieron dificultades para efectivizar dicha coordinación.
- **La inexistencia o debilidad de los sistemas de información, comunicación, evaluación y monitoreo.** La debilidad en estos sistemas fomentó la ignorancia recíproca entre las diversas unidades administrativas que implementan estos programas, perjudicando ineludiblemente la coordinación de los mismos.

IV. ASPECTOS METODOLÓGICOS DE LA INVESTIGACIÓN

1. EL TIPO DE ESTUDIO Y LAS TÉCNICAS UTILIZADAS:

Esta investigación se realizó a través de un diseño exploratorio - descriptivo, procuró analizar un objeto, la coordinación entre las políticas públicas de educación media incluidas en el Plan de Equidad e implementadas entre el 2005 y el 2009, describirlo y caracterizarlo a través de categorías de análisis ordinales. Luego de una primera aproximación a los distintos programas educativos incluidos en este marco, se pretendió estudiar de qué manera se llevaron a cabo los procesos de coordinación entre dichos programas y entre estos y las políticas universales de educación media implementadas por ANEP.

Este trabajo consistió en el estudio de un caso en particular, la coordinación que efectivamente se alcanzó en este contexto. A pesar de tratarse de un estudio descriptivo, se consideró que el mismo poseía características explicativas ya que se encuadró en una pregunta de este tipo. Al decir de King, Kehoan y Verba *“Encuadrar un estudio de este tipo en una pregunta explicativa puede producir una descripción más centrada y relevante, aunque al final el estudio no logre extraer una sola inferencia causal válida”* (1994:56).

Para llevar a cabo lo anteriormente anunciado se utilizó una metodología cualitativa con dos técnicas fundamentales: el análisis documental y las entrevistas semi-estructuradas.

A través de la primera se tornó posible la familiarización con el objeto, con el funcionamiento del gobierno de la educación en el Uruguay, con las potestades del Ministerio de Desarrollo Social y con el funcionamiento de las instancias de coordinación creadas a partir del 2005 por un lado, y a su vez también con el Plan de Equidad y los distintos programas de inclusión educativa que se desarrollaron en este marco. Los documentos analizados fueron:

- La Constitución de la República (art. 202, 203, 204, 205).
- La Ley General De Educación N° 18.347.
- La Ley de creación del Ministerio de Desarrollo Social N° 17.866.
- El decreto de creación del Gabinete Social y del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.
- El documento de creación del Plan de Equidad.
- Los cuadernos de la ENIA (Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia).
- Los documentos institucionales de los 6 programas de inclusión educativa a analizar.
- Las páginas web de los programas.
- El informe ejecutivo - Programa Nacional PISA Uruguay. Ciclo 2006 - ANEP/CODICEN. Dic. 2007.

Se realizaron un total de 12 entrevistas en profundidad semi-estructuradas a informantes calificados que procuraron analizar el grado de coordinación existente entre los 6 programas de inclusión educativa y entre estos y las políticas de educación media de ANEP. Dichas entrevistas fueron clasificadas en dos tipos:

Por un lado, se realizaron 6 entrevistas a los referentes responsables de los programas educativos analizados (PAC, PIU, FPB, PNET-CECAP, AP y AEJ). Por el otro, se realizaron 6 entrevistas a autoridades de los organismos que llevaron a cabo programas de inclusión educativa en la educación media (ANEP-CES, ANEP-CETP, MIDES, INFAMILIA-MIDES, MEC) y que conformaban entre otros las instancias coordinadoras encargadas de implementar y coordinar las acciones del Plan de Equidad en materia de inclusión educativa (el Consejo Nacional de Políticas Sociales y el Comité de Coordinación Estratégica).

2. OPERACIONALIZANDO LA COORDINACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

En base a la escala de Guy Peters (1998) presentada previamente, se procuró medir el grado de coordinación existente entre los programas de educación media del Plan de Equidad. Dicho autor propone cuatro niveles posibles de coordinación (coordinación negativa, coordinación positiva, integración de políticas y estrategia de gobierno). En la escala que plantea se valoran

tres dimensiones fundamentales: el reconocimiento entre los programas y agencias, el trabajo en común entre ellos en sus distintos niveles, ya sea a la hora de implementar los servicios o, profundizando más aún, a la hora de diseñarlos y plantear metas en conjunto y, finalmente, la necesaria negociación e imposición desde una autoridad central del gobierno que puede, o no, plantearse una estrategia de política a largo plazo. Es en función de esto que surgen tres dimensiones de coordinación:

- a. El reconocimiento entre los distintos programas.
- b. El trabajo en común:
 - entre los programas (coordinación horizontal)¹⁰.
 - entre los programas y las políticas de educación media de ANEP (coordinación vertical)¹¹.
- c. El rol de una autoridad central desde el gobierno.

De esta manera se planteó la creación de una escala ordinal con valores: NULA, BAJA, MEDIA y ALTA. Es de suponer entonces que si todos los responsables de los programas hubieran conocido y legitimado la existencia de los otros programas de inclusión educativa en el nivel medio, si hubieran trabajado juntos entre ellos y con las autoridades de ANEP a la hora de implementar los servicios y de diseñarlos y si el gobierno centralmente hubiera planteado metas comunes entre las distintas agencias y una estrategia de trabajo a largo plazo, la coordinación hubiera alcanzado el nivel más alto.

A continuación se procuró clasificar el grado de coordinación de los programas de inclusión educativa del Plan de equidad en uno de estos 4 niveles de coordinación según la evidencia recabada en las entrevistas realizadas a los responsables de los programas. Luego se compararon estos resultados con las opiniones de las autoridades participantes en instancias de coordinación interinstitucional con respecto al reconocimiento interprogramas y al rol del gobierno central a la hora de ejercer una autoridad que coordine las políticas implementadas.

¹⁰ “Coordinación horizontal o intersectorial: Involucra la acción conjunta entre agencias de diferentes sectores (Serrano. R, 2003)”.

¹¹ Coordinación vertical: Entendida como la coordinación ejercida por los gobiernos centrales (Licha y Molina, 2006:4).

Existieron ciertas preguntas a lo largo de las entrevistas, que podían ser cuantificables, ya fuera cuando se les pidió una valoración sobre 10 a los entrevistados como cuando se contó cuántos entrevistados estaban al tanto de la existencia de los programas, entre otros ejemplos. Dado el número de entrevistas realizadas (12) la escala de medición utilizada fue ordinal, según la siguiente codificación:

Igual a 0 → NULO

Inferior o igual a 4 → BAJO

Inferior o igual a 7 → MEDIO

Superior a 7 → ALTO

3. LAS DIMENSIONES DE ANÁLISIS Y LOS INDICADORES DE LA COORDINACIÓN¹²

3.1 RECONOCIMIENTO ENTRE PROGRAMAS:

Para medir el reconocimiento existente entre los distintos programas a analizar, se utilizaron tres indicadores:

a. El conocimiento espontáneo de los otros programas de inclusión educativa. Se realizó una pregunta abierta donde se le preguntó al entrevistado qué otros programas de educación media incluidos en el Plan de Equidad conocía. De esta manera, fue posible reconocer para cada programa cuántos responsables de los otros programas lo reconocieron espontáneamente:

- Cuando entre 4 y 5 entrevistados nombraron un programa espontáneamente, el mismo tuvo un nivel de conocimiento espontáneo ALTO.
- Cuando 3 entrevistados nombraron un programa espontáneamente, el mismo tuvo un nivel de conocimiento espontáneo MEDIO.
- Cuando entre 1 y 2 entrevistados nombraron un programa espontáneamente, el mismo tuvo un nivel de conocimiento espontáneo BAJO.
- Cuando ningún entrevistado nombró espontáneamente un programa en particular, el mismo tuvo un valor de conocimiento espontáneo NULO.

¹² Ver formularios de entrevistas en anexos.

b. El conocimiento de la existencia de los otros programas que se implementaron en el período. Se le realizó a cada uno de los entrevistados una pregunta dicotómica donde se les nombró a los distintos programas y se les preguntó si lo conocían. En función de ello podemos determinar que:

- Cuando entre 4 y 5 entrevistados estuvieron al tanto de la existencia de un programa, el mismo tuvo un nivel de conocimiento simple ALTO.
- Cuando 3 entrevistados estuvieron al tanto de la existencia de un programa, el mismo tuvo un nivel de conocimiento simple MEDIO.
- Cuando entre 1 y 2 entrevistados estuvieron al tanto de la existencia de un programa, el mismo tuvo un nivel de conocimiento simple BAJO.
- Cuando ningún entrevistado estuvo al tanto de la existencia de un programa en particular, el mismo tuvo un nivel de conocimiento simple NULO.

c. El reconocimiento de los otros programas. Considerando que para generar una coordinación eficiente no solamente alcanza con conocer a los otros programas, en este caso de inclusión educativa, sino que también se torna necesario legitimarlos, se les pidió a los entrevistados que evaluaran a los programas con un puntaje del 1 al 10. En función a los puntajes que los mismos le asignaron a cada programa y con la ayuda del análisis cualitativo de las respuestas que complementaba estos puntajes, se categorizó a los mismos en los 4 niveles NULO, BAJO, MEDIO y ALTO.

3.2 EL TRABAJO EN COMÚN ENTRE PROGRAMAS

A la hora de evaluar el trabajo en común horizontal, creamos cuatro categorías:

- a. Cuando no existió ningún tipo de interacción entre los programas, el valor del trabajo en común horizontal fue NULO.
- b. Cuando se generaron reuniones donde los responsables de los programas compartieron experiencias sobre el funcionamiento de los mismos pero no implementaron el programa en coordinación con algún otro, el valor del trabajo en común horizontal fue BAJO.
- c. Cuando existió un trabajo conjunto entre los responsables de los programas a la hora de implementarlos, el valor del trabajo en común horizontal fue MEDIO.

d. Cuando existió un trabajo interinstitucional a la hora de diseñar los programas el valor del trabajo en común horizontal fue ALTO.

3.3 EL TRABAJO EN COMÚN ENTRE CADA PROGRAMA Y ANEP

En esta etapa, para analizar el trabajo en común generado con ANEP se crearon asimismo 4 categorías:

a. Cuando no existió ningún tipo de interacción entre el programa y ANEP el valor de trabajo en común vertical fue NULO.

b. Cuando existió un convenio formal firmado entre el programa y ANEP el valor de trabajo en común vertical fue BAJO.

c. Cuando existieron recursos compartidos entre el programa y la ANEP el valor del trabajo en común vertical fue MEDIO.

d. Cuando el programa se diseñó en coejecución con ANEP el valor del trabajo en común vertical fue ALTO.

3.4. EL ROL DE LA AUTORIDAD CENTRAL PARA COORDINAR LOS PROGRAMAS

Para analizar el rol ejercido por el gobierno central a la hora de ejercer una autoridad que contribuyera a la integración de las políticas implementadas, se utilizaron 3 indicadores distintos:

a. La determinación de las metas del programa. Analizar quién pautó las metas de los programas nos proporcionó una pauta del grado de integración del programa con la autoridad central. Para ello se definieron 4 categorías:

- Cuando las metas fueron pautadas únicamente por el equipo técnico el valor que adquirió fue NULO.

- Cuando las metas fueron pautadas por la unidad ejecutora del organismo que lo implementó, adquirió un valor BAJO.

- Cuando las metas fueron pautadas por la dirección del organismo, adquirió un valor MEDIO.

- Cuando las metas fueron pautadas en una instancia de coordinación interinstitucional donde participaron más de un organismo, adquirió un valor ALTO.

b. El grado en que se reflejó lo concertado en las instancias de coordinación interinstitucional (Consejo Nacional de Políticas Sociales y Comité de Coordinación Estratégica) en la coordinación efectiva de los programas. Esto se trabajó en las cuatro categorías NULO, BAJO, MEDIO y ALTO en función a los valores del 1 al 10 preguntados en la entrevista.

c. La relación percibida entre el Plan de Equidad y el programa. A pesar de la existencia de un plan estratégico que engloba las distintas acciones del Estado en materia de inclusión educativa, se analizó la percepción de los responsables de los programas. Esto se trabajó nuevamente en las cuatro categorías NULO, BAJO, MEDIO y ALTO en función a los valores del 1 al 10 preguntados en la entrevista.

V. EL GRADO DE COORDINACIÓN ALCANZADO ENTRE LOS PROGRAMAS DE INCLUSIÓN EDUCATIVA

1. EL RECONOCIMIENTO ENTRE LOS PROGRAMAS

Tabla 1. El Grado de Reconocimiento Interprogramas según los responsables de los programas de inclusión educativa.

Programas	Conocimiento Espontáneo	Conocimiento Simple	Reconocimiento
PIU	MEDIO	ALTO	ALTO
AP	BAJO	ALTO	MEDIO
PAC	ALTO	ALTO	MEDIO
FPB	MEDIO	ALTO	MEDIO
AEJ	BAJO	MEDIO	BAJO
PNET – CECAP	MEDIO	ALTO	MEDIO
Valor del Indicador	MEDIO	ALTO	MEDIO

Fuente: Elaboración propia.

En lo que respecta a la primera dimensión de la coordinación, es posible afirmar que el grado de reconocimiento inter programas fue, a modo global, MEDIO. No obstante, cuando lo desagregamos en las tres categorías de análisis constatamos ciertas diferencias, los grados de conocimiento simple entre los responsables de los programas fueron claramente superiores a los de conocimiento espontáneo y al reconocimiento entre ellos.

Analizando en una primera instancia el conocimiento espontáneo, la respuesta a la pregunta abierta que alude a qué programas de educación media enmarcados en el Plan de Equidad

conocía el entrevistado, solamente el programa Aulas Comunitarias obtuvo un valor alto. Esto se debe a que todos los entrevistados nombraron al PAC a la hora de pensar en un programa de inclusión educativa implementado por el primer gobierno de izquierda. En un lugar intermedio se encontraron el PIU, el FPB y el PNET-CECAP, ya que tres de los cinco entrevistados (sin contar al responsable del propio programa) los nombraron espontáneamente. En última instancia se encuentran el programa Áreas Pedagógicas, señalado por dos entrevistados y el Arrimate Espacio Joven, nombrado únicamente por un entrevistado. Como se constata a continuación, existe una diferencia entre estos dos últimos programas.

Cuando se preguntó de manera dicotómica a los entrevistados si conocían cada programa, la mayoría respondió afirmativamente. 5 respondieron conocer a todos, y 4 a Áreas Pedagógicas, cuya puntuación, como se aprecia en el cuadro, continúa siendo alta. Existe una particularidad a la hora de analizar este programa, que es que la valoración que se le dio en la pregunta siguiente fue relativamente buena en comparación con los otros, y cuando se les nombraba el programa solían conocerlo, no obstante, no lo tuvieron presente a la hora de pensar en los programas de inclusión educativa. Como se afirmó anteriormente, el caso es distinto para el programa Arrimate Espacio Joven, ya que de los 3 referentes que lo nombraron, 2 afirmaron asociarlo más a un espacio recreativo y de participación que a una política de inclusión educativa: E2: *"AEJ también, no es una política de inclusión a la educación media básica, es una política de (...) generación de propuestas, de participación, generar espacios de participación juvenil, etc. "*; P3: *"no tengo muy claro cuál es la diferencia entre Arrimate, Casa Joven y Centro Juvenil"*

Finalmente, cuando se analizó la valoración que se otorgaron los diferentes responsables de los programas, el reconocimiento más alto entre los responsables de programas lo tuvo el Programa de Impulso a la Universalización del Ciclo Básico. Se manejaron como virtudes del programa la integración de equipos multidisciplinarios en los liceos y las tutorías docentes, *"ahí hay un plus que es que se logró instalar equipos multidisciplinarios (...) También se implementó creo que en el marco del PIU las tutorías docentes, que eso creo que también fue un elemento innovador"* (P3). Sin embargo, apareció como principal crítica el funcionamiento del liceo en sí y la falta de cuestionamientos que hace el programa frente a los problemas estructurales de secundaria:

E2: *"si fuera un proyecto diferente a ciclo básico sería muy bueno, pero como está pegado al CB y yo entiendo que el CB es un problema en sí mismo, no me parece que sea una buena cosa."*

E6: *"el PIU está dentro de nuestro sistema, y eso tiene peleas muy grandes, porque el año es anual, porque el sistema contamina mucho más el sistema formal al PIU de lo que contamina el sistema formal a las PAC"*

Paradójicamente, el programa que le siguió al PIU en materia de reconocimiento fue Áreas Pedagógicas que, como vimos anteriormente, casi no era nombrado espontáneamente por los mismos entrevistados. Consecuentemente, cuando se les preguntó explícitamente por el programa AP, no solo 4 entrevistados lo conocían sino que tuvieron conceptos muy altos del mismo. Se elogió primeramente su gran experiencia en materia de inclusión educativa:

E6: *"Pero igual, es el lugar que tiene más años, más experiencia (...) AP, es la madre de todo esto, 10."*

E3: *"Áreas es histórico lo que pasa. Áreas creo que es una experiencia que está buena."*

Asimismo, se destacó su mejor ajuste al estudiante y su buena articulación con secundaria:

E3: *"en relación a Aulas el dispositivo se ajusta un poco más a los tiempos del estudiantes."*

E2: *"Tiene un buen nivel de articulación con secundaria (...) INAU tiene toda una intencionalidad de coordinación con el sistema formal que me parece que es muy positivo"*

También se le criticó a Áreas su pequeña escala, E2: *"el desarrollo en sí es muy escaso, es muy pequeño todavía."* Y la generación de sistemas paralelos de educación, donde los adolescentes puedan cursar, como en este caso, todo el Ciclo Básico en el programa focalizado sin pasar por secundaria P3: *"Aunque no sería lo ideal, generar centros educativos paralelos, lo ideal sería tener mejores centros educativos."*

El programa de Formación Profesional de Base fue bastante bien evaluado por sus colegas entrevistados. No obstante, en algunos casos las opiniones fueron contradictorias, mientras que se algunos entrevistados criticaron el carácter anual E6: *"El FPB tiene un problema, el FPB tiene una repetición anual, (...) Entonces, a pesar de que está muy bien pensado, es un eliminador de personas"*, otro entrevistado elogió la semestralidad del programa, P3: *"ha incorporado la semestralidad, esta cuestión de poder entrar a la mitad del año. Como que es un diseño que se ajusta más a la vida de un adolescente"*. La misma contradicción se generó a

la hora de evaluar el vínculo del programa con las OSCs, por un lado se criticó su versión intramuros E6: *"FPB (..) en su versión intramuros, tiene que trabajar más el vínculo"* y por el otro se elogió su versión comunitaria, P3: *"El FPB comunitario creo que ha tenido una capacidad de respuesta o de dialogar con el territorio bastante importante"*. Además se afirmó que *"Es uno de los programas que ha tenido un nivel de cobertura por encima de las metas que establecía el PE."* (E6)

Con respecto a las PAC, teniendo en cuenta que todos los entrevistados nombraron espontáneamente este programa y dijeron conocerlo cuando se les pidió una opinión (lo que de por sí ponderó positivamente la nota promedio que obtuvo), las críticas de los colegas fueron más duras y se centraron básicamente en un aspecto en particular. Absolutamente todos los entrevistados responsables de programas criticaron las capacidades de retención de los estudiantes en el programa y particularmente en el puente que se genera en la vuela al liceo:

E1: *"yo he estado muy en contacto con las reales cifras que han salido de primer año de aulas y han ido al liceo hasta mayo. La mayoría de ellos no sostienen más que hasta antes de la primera reunión, a pesar de todas las cifras que ha dicho enseñanza secundaria."*

E4: *"el problema está en que me parece que deberían terminar en el sistema PAC los alumnos, porque cuando ingresan al liceo se vuelven a perder."*

E6: *"El problema es la inserción en el sistema formal, que el sistema formal no está preparado para eso, pero la idea es buena."*

Es interesante destacar, como se profundizó más adelante, que las críticas a las PACs fueron mucho más fuertes cuando las realizaron los colegas de otros programas que cuando venían de parte de las autoridades jerárquicas del gobierno y de la ANEP. De cualquier modo, algunos también hablaron bien del programa, principalmente en lo que hace al vínculo que han logrado las PACs con la sociedad civil, E2: *"Tiene algunos elementos como ser todo el tema del vínculo con la sociedad civil que me parece que es una fortaleza"*; E6: *"la ONG llega a lugares que nosotros no llegamos, puede captar esos chiquilines, trabajar con ellos como que vale la pena, y volverlos a insertar en el sistema formal."*

Finalmente, los programas más criticados fueron el PNET - CECAP y el Arrimate Espacio Joven. Con respecto al primero, un entrevistado nunca había oído hablar de él, dos lo criticaron fuertemente. Uno afirmó que *"creo que está dando educación para pobres. Es*

decir, no se preocupa demasiado en la calidad de la educación formal que está impartiendo.”(E1) y el otro no lo reconoció como programa de inclusión educativa “El PNET (...) no es un plan de inclusión a educación media, eso es seguro” y criticó fuertemente la falta de acreditación del programa “el CECAP lo que carece es la capacidad de acreditar las competencias que sí acredita la educación formal (...) me parece que no solamente a niveles de articulación pero como propuesta del PNET me parece que es una desinteligencia no solamente del Estado pero del gobierno”.

Aquí se comenzó a vislumbrar en el discurso del entrevistado un problema político que trascendía a la valoración del programa en sí, se planteó una cuestión bien de fondo que hace a las competencias disputadas entre el CETP y el MEC: *“lo que está pasando es que hay una lucha por el campo, (...)por los mismos gurises para que participen de tú propuesta o de mi propuesta y no hay un nivel de coordinación y hay un nivel de superposición de las propuestas. Entre la ANEP y el MEC hay una escasa coordinación, pero el tema de fondo es que tanta incidencia o cuál es la competencia del MEC en lo que la Constitución define como autonomía. En ese sentido me parece que es una desinteligencia del E porque el E es el que financia el CECAP, y la UTU y todo.” (E2)*

Los comentarios más positivos con respecto a este programa, vinieron del referente de AEJ en lo que hace a la relación con lo local P3: *“ha logrado sostener la propuesta en base a unas alianzas muy importantes con las intendencias”* y a la manera en que trabajaron sus recursos *“ha habido como una inyección de recursos técnicos muy bueno”.*

En correspondencia con lo anterior, el programa AEJ, desconocido totalmente por dos entrevistados y fuertemente criticado por los restantes, fue solamente nombrado espontáneamente por el responsable del PNET, que a su vez habló relativamente bien del mismo *“tiene un objetivo que es bien bueno, más vinculado a lo social y a lo recreativo (...) es un espacio de socialización que está bueno y que es bien interesante”.* Sin embargo, también este entrevistado no lo asoció tanto a un programa de educación media al afirmar *“En el grueso lo veo más parecido a un Centro Juvenil”*, opinión que se correspondió ampliamente con lo que afirmaron E2: *“AEJ también, no es una política de inclusión a la educación media básica, comparte lo que te decía de los CECAP (...) La carencia que tiene es la desarticulación con todo el otro sistema formal”* y E6: *“no acreditan, pero forman. Ahí hay un problema entre la acreditación y la formación. (...) ¿Y este que problema tiene? No acredita”.*

Como se pudo apreciar, analizar la valoración entre los programas, más allá de aportar a la construcción del “reconocimiento interprogramas”, comenzó a sugerirnos algunas afinidades entre, por ejemplo, los programas de educación no formal (PNET y AEJ) y algunas rispideces entre los programas pertenecientes a la ANEP y los que se encuentran fuera de la misma. Más adelante se retomará este análisis.

En lo que hace a una recapitulación de los tres componentes del reconocimiento, llegamos a un ordenamiento decreciente entre los programas, donde los más reconocidos fueron las PAC (dado el impacto del conocimiento espontáneo y simple) y el PIU, seguido por el FPB y el PNET, luego por AP (que queda atrás principalmente porque raramente se lo nombró espontáneamente, no por la valoración que se le dio) y finalmente por AEJ, que no fue muy conocido ni tampoco reconocido como programa de inclusión educativa.

2. ANÁLISIS DE LA COORDINACIÓN HORIZONTAL: EL TRABAJO EN COMÚN ENTRE LOS PROGRAMAS

Tabla 2. El trabajo en común interprogramas según los responsables de los programas de inclusión educativa.

Programas	Trabajo en común
PIU	BAJO
AP	BAJO
PAC	BAJO
FPB	MEDIO
AEJ	NULO ¹³
PNET-CECAP	NULO ¹⁴
Valor del Indicador	BAJO

Fuente: Elaboración propia.

En lo que respecta al trabajo en común entre los diferentes programas, el resultado global fue BAJO. Esto implica que los responsables de los distintos programas no trabajaron juntos, no coordinaron sus acciones. De hecho no existió ningún caso, según lo que afirmaron los entrevistados, en que un programa se hubiera diseñado en común con otro. Este tipo de coordinación es lo que Rodrigo Serrano denomina coordinación horizontal, intersectorial,

¹³ Existió en el CECAP de Colonia una interacción con el AEJ de Colonia, ya que convivían en el mismo local, no obstante no lo evaluamos ya que no solamente fue una interacción totalmente informal, sino que no se planteó entre los dos programas, solamente en esta localidad puntual.

¹⁴ Lo mismo sucede para el caso del CECAP. La responsable de este programa, a su vez, no hace alusión a ningún tipo de reunión sistemática con la coordinadora de programas especiales de secundaria.

entre agencias. Es en este aspecto en que encontramos las mayores debilidades de coordinación entre los programas estudiados.

En lo que respecta a la implementación conjunta, solo uno de los entrevistados afirmó trabajar con técnicos de las PACs *"La psicóloga del equipo, tiene como tarea la coordinación con las PAC específicamente, y aparte de las PAC nombraron un referente para que trabaje en conjunto la articulación de los dos programas para que el chiquilín que salga de las PAC pueda venir también a la UTU, de la misma manera que puede ir al liceo."* Cuando se le preguntó al entrevistado el porqué de esta colaboración entre los técnicos, el mismo afirmó que esta respondía a situación circunstancial, no planificada con anterioridad: *"fue más que nada como emergente de la realidad, o sea es que había gurises de las PAC que querían ir a UTU (...) Llegamos a un acuerdo en la institución de que ningún gurí de la PAC que quiera venir a UTU quede afuera. Entonces a partir de ahí empezó la coordinación, después de ahí empezamos a juntar más los equipos y después nombramos los referentes"* Es interesante constatar como frente a un problema de la realidad las políticas se adaptaron en la marcha para solucionarlo, no obstante, también se puede recalcar que ambos programas, a pesar de depender uno del CES y el otro del CETP, se encuentran bajo la órbita de ANEP, lo que tal vez haya facilitado este trabajo conjunto.

El resto de los programas tuvo una baja articulación. Existían reuniones quincenales entre los inspectores de los Programas Especiales de ANEP (PAC, PNET-CECAP y AP), sin embargo las mismas, por lo que afirmaron los entrevistados, eran meramente consultivas: *E6:"trabajamos cada 15 días nos reunimos los coordinadores de esos programas"*. La percepción sobre estas reuniones varió según los entrevistados. Mientras que desde inspectores de programas especiales respondieron a la pregunta de si implementaban el servicio en conjunto con otros programas *"Hacemos modificaciones de cómo implementar el servicio"*, desde los otros programas participantes se confirmó la existencia de estas reuniones pero no se les otorgó el mismo valor. Existió de parte de un responsable una distancia hacia los otros dos que se juntan en estas reuniones periódicas *"Este programa tiene la particularidad de que quiere ser creativo (...) Ellos (los estudiantes) eligen de acuerdo a sus fortalezas. Eso no pasó jamás en aulas, eso no pasa en CECAP"* (E1), cuando se le preguntó si este trabajo en común era con los otros programas o con secundaria, se afirmó que es estrictamente con secundaria y cuando se le preguntó si implementan en conjunto se contestó que no, que se trataba simplemente de *"un estado de situación"* entre los diversos programas. El responsable del otro programa, supuestamente participante en estas reuniones, ni siquiera

las consideró como instancias de trabajo en común, no nombró estas reuniones en la entrevista.

Desde el PIU también se afirmó algo similar a la hora de evaluar el trabajo en común *“Nos reuníamos con los coordinadores de programa e incluso poníamos en común las necesidades”* con referentes de *“programas especiales, FPB, de las PAC. Y también me parece que el año pasado se invitaba a alguien que tenía que ver con la educación no formal, perteneciente al MEC.”* Y agregó *“pero de eso no tenemos articulación de trabajo permanente. Lo que tenemos es, sabemos de qué se trata, que es lo que hacen”*. Asimismo, se aludió al CECAP pero el entrevistado ni siquiera conocía el nombre del programa, sino que lo asoció a *“algo que tenía que ver con la educación no formal del MEC”*. Esta falta de interés por la articulación es justificada *“No implementamos juntos acciones porque los destinatarios son diferentes (...) si bien la coordinación puede resultar necesaria, el mayor esfuerzo te lo demanda sostener los propios objetivos del programa, (...) O sea, para nosotros no es prioritario la articulación, lo prioritario es retener a los estudiantes con, entre otras cosas sí la articulación con INFAMILIA.”(E4)*. Se hace evidente que el trabajo en común no solamente fue bajo, sino que no existió tampoco en muchos casos un interés o una convicción en la utilidad de esta coordinación interinstitucional o intrainstitucional en algunos casos.

Finalmente, los programas CECAP y AEJ obtuvieron un valor NULO ya que se infirió de las entrevistas que solamente han trabajado juntos para el caso del CECAP de Colonia, donde circunstancialmente tuvieron que compartir el mismo local, y por lo tanto convivían sus técnicos en un mismo espacio. No nos pareció suficiente para afirmar que trabajaban en conjunto, ya que de los diversos Arrimate que operan en 8 departamentos y de los 10 CECAP distribuidos en todo el país, esta interacción se daba solamente en Colonia. De hecho, en ese sentido E5 afirma *“O sea, con los Arrimate si pinta o sea, se coordina, pero con el CES y con la UTU hay dos convenios firmados oficiales.”*

Cuando comparamos a los distintos programas entonces, primeramente encontramos a FPB, luego al PAC, PIU, AP y finalmente a CECAP y AEJ. No obstante, a pesar de haber diferencias entre ellos, es posible afirmar que el trabajo en común, la coordinación horizontal, ha sido BAJA, encontrando aquí una de las debilidades que hacen a la coordinación.

3. ANÁLISIS DE LA COORDINACIÓN VERTICAL: EL TRABAJO EN COMÚN ENTRE CADA PROGRAMA Y

ANEP

Tabla 3. El trabajo en común existente entre cada programa y ANEP según los responsables de los programas de inclusión educativa.

Programas	ANEP
PIU	ALTO
AP	MEDIO
PAC	ALTO
FPB	ALTO
AEJ	NULO
PNET-CECAP	BAJO
Valor del Indicador	MEDIO

Fuente: Elaboración propia.

Cuando se analizó la coordinación vertical, la coordinación que existió entre el organismo rector de la educación y los programas focalizados de inclusión educativa, se constató que fue superior a la coordinación entre programas. No obstante, es posible realizar una clara distinción entre aquellos programas que se encontraban dentro de la órbita de la ANEP, PIU, PAC y FPB, y el resto. Obviamente para el caso de estos tres, los mismos se diseñaron en conjunto con la ANEP y contaron con recursos humanos del organismo a la hora de implementarlos.

Entre los otros tres programas implementados fuera de la ANEP, la situación fue bastante distinta, aunque a su vez heterogénea. El programa AP es el que más ha trabajado con el resto de la ANEP, ya que comparten recursos en la implementación: “E1: *“hasta que en el año 2001 se firmó un convenio entre secundaria e INAU donde secundaria se comprometió a darnos a todos los profesores (...) a partir de allí comenzaron a caer los inspectores de secundaria”*, docentes e inspectores. No obstante, el programa no obtuvo un valor ALTO porque a pesar de la co-ejecución con el organismo en la implementación, en lo que hace al diseño, se formuló exclusivamente dentro del INAU, por los técnicos del programa.

A su vez el PNET-CECAP se encontró más aislado con respecto a la ANEP. Se firmó un convenio con el CES y otro con el CETP; sin embargo este último no se ha implementado hasta el momento: *“con el CES y con la UTU hay dos convenios firmados oficiales. El de Secundaria se ha operativizado, el de la UTU no”*. Si tomamos en cuenta que el convenio se firmó a fines del 2009, parecería que su falta de implementación trasciende una cuestión de tiempo y podría deberse a una falta de voluntad del CETP de implementar dicho convenio. Sobre todo porque cuando recabamos opiniones de las autoridades del CETP con respecto al

PNET las mismas no parecían estar de acuerdo con el proyecto y vislumbraban una amenaza de la parte del MEC: *“lo que está pasando es que hay un nivel de superposición de propuestas. Entre la ANEP y el MEC hay una escasa coordinación, pero el tema de fondo es que tanta incidencia o cual es la competencia del MEC en lo que la Constitución define como autonomía.”*(E2); *“Tenemos que ver ahí un poco si la población no es una población compartida con el FPB”* (E11)

Finalmente, el programa AEJ tuvo un grado de trabajo con la ANEP NULO, ya que se encontraba totalmente aislado de la política estructural educativa, al decir de un responsable *“Nosotros no tuvimos la capacidad institucional suficiente para poder generar esas coordinaciones, no la tuvimos. No por falta de intención, por falta de capacidad institucional.”*(P3).

4. EL ROL DE LA AUTORIDAD CENTRAL PARA COORDINAR LOS PROGRAMAS

Tabla 4. El rol de la autoridad central para coordinar según los responsables de los programas de inclusión educativa.

Programas	Pautación de metas	Reflejo de las instancias coordinadoras en la coordinación efectiva	Relación con el PE
PIU	BAJO	NULO	BAJO
AP	NULO	NULO	ALTO
PAC	ALTO	NS/NC	NS/NC
FPB	ALTO	NS/NC	ALTO
AEJ	BAJO	NULO	MEDIO
PNET-CECAP	BAJO	MEDIO	MEDIO
Valor del Indicador	BAJO	BAJO/NULO	MEDIO

Fuente: Elaboración propia.

Cuando se estudió la percepción de los entrevistados con respecto al rol de la autoridad central, se comprobó que nuevamente el resultado volvió a ser BAJO.

En lo que hace a la pautación de metas de los programas, solamente el PAC y el FPB parecieron estar ligados con el resto de las políticas del gobierno, fueron diseñados en alguna instancia de coordinación interinstitucional o participaron en su diseño referentes de otras instituciones más allá de la ANEP. El responsable del PAC afirmó que además de los técnicos del programa, a la hora del diseño se contemplaron otros intereses, *“es como muy colectivo (...) los coordinadores de las ONGs se reúnen con la coordinadora de programas por parte de secundaria”* *“también teníamos un aporte del lado de quienes nos dirigen, con demandas*

que nosotros instrumentábamos en acuerdo con aulas y en acuerdo con nosotros y en acuerdo con el MIDES” (E6). A su vez, las metas de los FPB se diseñaron en una instancia de coordinación donde participaban representantes del programa en sí, de la UTU y del MIDES.

El resto de los programas fueron diseñados y pensados a la interna de cada institución a la que pertenecen, las metas no fueron pautadas por la Dirección del organismo, sino que en la mayoría de los casos fue la propia Unidad Ejecutora del organismo quien lo hizo. Finalmente, en el caso de Áreas Pedagógicas, fueron los propios técnicos del programa quienes pautaron las metas e implementaron el programa *“Quienes gestionamos AP somos los que tratamos que acá, en Paso de la Arena y en Berro, se sigan los mismos criterios.”(E1).*

Cuando se estudió la percepción de los responsables de los programas sobre el grado en que lo tratado en las instancias interinstitucionales de coordinación se reflejó en la coordinación efectiva, los resultados fueron muy bajos, casi nulos. De los seis entrevistados 3 afirmaron que no hubo conexión entre estos dos niveles o ni siquiera estaban al tanto de la existencia del CNPS o el CCE:

E1: *“Todos esos movimientos son a través de mí. El directorio del INAU y el directorio de secundaria jamás se han reunido para hablar.”*

E4: *“Si yo miro para atrás yo sé que existían comisiones donde se reunían la directora general con otros organismos gubernamentales, a nosotros eso nunca nos afectó.”*

Finalmente, en relación al Plan de Equidad, las opiniones de los entrevistados fueron más heterogéneas. Mientras algunos afirmaron sentirse parte del plan:

E2: *“10, porque gran parte de la financiación y del desarrollo que tuvo el FPB fue por el PE. Eso es, a partir de ahí también articulamos con INFAMILIA una cantidad de cosas, dimos lugar también a los FPB comunitarios, a un convenio marco entre la ANEP y el MIDES.”*

E5: *“el área de educación no formal se encargó de que la educación no formal también fuera parte del PE”*

Otros se sintieron mucho más ajenos, como el entrevistado E4, que cuando se le pregunta del 1 al 10 cuál fue su relación con el PE responde: *“3, y el 3 gracias a INFAMILIA.”*

A su vez, también se vio el desconocimiento de qué programas integraban el plan y la percepción sobre el mismo: *“No me doy cuenta cómo está metido el INAU en el PE (...) No sabía ni siquiera que esto otro, Arrimate Espacio Joven, estaba dentro del PE. Claro, el PIU*

por ejemplo fue un préstamo del PE, entonces ahí lo que vemos del PE es la plata (...) Y bueno, la PAC no, ahí hubo un intercambio real (...y con CECAP se vuelve un poquito más difícil por las personas.”

Constatamos que en líneas generales, en lo que hace a la valoración del rol de la autoridad central, la percepción fue BAJA. Desde programas como el FPB y el PAC el vínculo pareció ser más claro, pero la percepción de los responsables de programas como el AEJ, el PIU o AP, los mostraron mucho más aislados dentro de la estrategia de gobierno entre el 2005 y el 2009.

5. EL GRADO DE COORDINACIÓN ALCANZADO: RESULTADOS FINALES

Tabla 5. El grado de coordinación alcanzado entre los programas según los responsables los programas de los programas de inclusión educativa.

Dimensiones	Grado de coordinación
Reconocimiento entre programas	MEDIO
Trabajo en común horizontal	BAJO
Trabajo en común vertical	MEDIO
Autoridad central	BAJO
Valor del Indicador	MEDIO – BAJO

Fuente: Elaboración propia.

Las entrevistas realizadas a los responsables de los programas de educación media incluidos en el PE mostraron que el grado de coordinación alcanzado, o al menos percibido por los entrevistados, fue MEDIO - BAJO. Las fortalezas relativas de esta coordinación fueron el reconocimiento entre programas y el trabajo en común con la ANEP (que sin embargo fue percibido como BAJO o NULO por aquellos que trabajaban en programas ajenos a la propia ANEP). Contrariamente, las debilidades se centraron en el trabajo en común entre los distintos programas, la coordinación horizontal, y en el rol que el gobierno central tuvo a la hora de dirigir y transmitir, de implementar, esta coordinación. Se consideró relevante, antes de adentrarse en las posibles causas que debilitaron a la coordinación interinstitucional, comparar estos resultados con las opiniones de las autoridades participantes de las instancias de coordinación interinstitucional como el CNPS y el CCE, ya que las mismas a su vez pertenecen a las mismas instituciones que llevaron a cabo dichos programas.

6. AUTORIDADES POLÍTICAS Y RESPONSABLES DE PROGRAMAS: ¿DOS MIRADAS DISTINTAS DE LA COORDINACIÓN?

6.1 EL RECONOCIMIENTO ENTRE LOS PROGRAMAS VISTO POR LAS AUTORIDADES

Tabla 6. El Grado de Reconocimiento Interprogramas según las autoridades entrevistadas.

Programas	Conocimiento espontáneo	Conocimiento Simple	Reconocimiento
PAC	ALTO	ALTO	ALTO
PIU	ALTO	ALTO	MEDIO
FPB	ALTO	ALTO	ALTO
CECAP	BAJO	ALTO	MEDIO
AP	BAJO	ALTO	MEDIO
AEJ	NULO	ALTO	MEDIO
Valor del Indicador	MEDIO	ALTO	MEDIO

Fuente: Elaboración propia.

A continuación entonces se realizó el mismo ejercicio con seis autoridades participantes en las instancias de coordinación interinstitucionales y representantes de organismos que implementaron estos programas. Al analizar la variable reconocimiento, los resultados en rasgos generales presentaron grandes similitudes con las opiniones de los responsables de programas. Es posible afirmar que el reconocimiento fue MEDIO.

En lo que refiere al “reconocimiento espontáneo”, todos nombraron espontáneamente a las PAC, “ese es como el programa estrella” (E6). A su vez, cinco de los seis nombraron al FPB y al PIU, los tres programas de ANEP. Contrariamente, solamente uno nombró a los CECAP y a AP y ninguno pensó espontáneamente en AEJ cuando se les preguntó. Estos tres programas fueron menos tenidos en cuenta por las autoridades que por los propios referentes de los programas.

No obstante, cuando se refirió a “conocimiento”, todos los entrevistados conocían a la gran mayoría de los programas. La razón básicamente porque ninguno nombró a AEJ fue porque no lo consideraron una política de inclusión educativa, como a las otras: “es como un Centro Juvenil, similar a los de INAU, a las Casas Jóvenes de INAU” (E10), “no es una propuesta de educación formal, por eso tampoco te lo mencioné.”, “Sí pero ese no es educativo en realidad, (...) porque ahí en el Arrimate se trabaja mucho sobre teatro, yo que sé, pintarse las caras, al deporte, yo que sé, cosas diferentes de ese tipo” (E7). Opiniones similares justificaron de la misma manera porque no se nombró espontáneamente a CECAP “Mirá, el

programa CECAP, el del MEC, es un programa no formal, por eso en la primera pregunta no te lo mencioné” (E8). No explicitaron los entrevistados porque no nombraron a AP cuando se les preguntó.

Finalmente, en lo que hace al “reconocimiento” y contrariamente a la opinión de los responsables de programas, que lo ubicaban en cuarto lugar a la hora de valorarlo, las autoridades entrevistadas ubicaron en primer lugar al PAC cuando se les preguntó. Las razones fueron básicamente el carácter innovador de la propuesta y fomentador de la intersectorialidad, el trabajo entre diversos organismos por un lado y con las OSCs por el otro, el carácter multidisciplinario y el vínculo entre la educación formal y no formal. E10 sintetizó estas razones claramente al afirmar *“es un programa innovador en la medida en que vincula la educación formal con la no formal, porque es un programa ejecutado con OSCs, es un programa que vincula al MIDES, a través de INFAMILIA; con el CES, a través de Programas Especiales de secundaria. Es innovador porque tiene una semestralización en las asignaturas, porque hay flexibilidad con el tema faltas.”*

Asimismo, el programa FPB también fue bien evaluado por las autoridades, que elogiaron la capacidad del mismo de conjugar la educación formal con una formación para el trabajo:

E8: *“tiene la ventaja de que a la vez de que permite cumplir el CB formal apronta a los estudiantes, los adiestra en una tecnicatura, tiene como un gancho superior. Se ha demostrado mejor para este tipo de población como propuesta”*

E10: *“es un programa flexible que garantiza dos cosas, una es la culminación del CB y la segunda, bueno, la acreditación en un oficio”*

Solamente desde el MEC se vio este vínculo con recelo, apareciendo nuevamente esta situación de tensión entre estos dos organismos al afirmar una autoridad del mismo: *“Quizás la dificultad está en las posibilidades o escasas posibilidades de generalización de esto y en notorios problemas de personal y de recursos y además una propuesta quizás demasiado vinculada a lo técnico.”* (E12)

Luego, en tercer lugar se ubicó el PIU. Al mismo se le elogiaron las tutorías docentes y la alta cobertura de alumnos, *“Creo que el PIU trabajó en 74 liceos, tenía una propuesta bastante integral o integradora, habían equipos multidisciplinarios, tutorías docentes”* (E8). En cuanto a las críticas, las mismas coincidieron con las de los responsables de programas, a la falta de cuestionamiento de la estructura de secundaria:

E11: *“no hay un cuestionamiento de la propuesta educativa central”, E8: “le faltó una vinculación bastante más fuerte con el entorno comunitario del liceo y con otras iniciativas.”*

Con respecto al AEJ, no solamente no se lo consideró perteneciente o vinculado a la educación media cuando se les preguntó espontáneamente, pero además la mayor crítica fue la falta de estímulo a la educación formal *“no tiene todavía este enganche formal con la educación formal en términos de un complemento, de estar bien atados. (...) Tal vez parte del desafío para este quinquenio es la reconversión de esos AEJ”* (E10)

El programa AP había sido el segundo más valorado por los responsables de los programas, no obstante, fue distinta la percepción que tuvieron las autoridades, que lo ubicaron incluso después de Arrimate Espacio Joven. Las críticas más frecuentes aludieron, por un lado, a que se trató de un sistema paralelo al sistema educativo, que a diferencia de aulas, no procuraba reinsertarlos en el liceo sino que permitía que terminaran todo el ciclo básico en el INAU. *“hay jóvenes del INAU que tienen que estar transitando los mismos centros educativos del resto... Digo ya está Aulas Comunitarias, bueno, hay que potenciar de repente AC y tenemos que tratar de no discriminar si los jóvenes provienen del INAU o no”* (E11), *“Yo creo que en cómo está planteado AP, queda muy autorreferido, muy encerrado, es poca la capacidad que tiene de permear a la institución”*. Por el otro, se criticó la dimensión del programa, que mantiene una escala muy pequeña: *“AP a diferencia del PAC tiene una escala pequeña, el PAC ya tiene 1600, mil y pico de chiquilines, AP es más restringida”* (E10).

El programa más criticado por las autoridades fue el PNET-CECAP. Básicamente se le hicieron tres críticas importantes. Primeramente se cuestionó que el programa no acreditara a la educación formal:

E8: *“Los jóvenes y las jóvenes que participan de CECAP no acreditan educación formal. (...) Yo creo que la principal política de inclusión en la adolescencia es la política educativa formal. No tenemos que dar nunca batallas perdidas con las adolescentes y los adolescentes”*

E12: *“Creo que las diferencias y las deficiencias están sobre todo en la posibilidad de tener una mayor articulación con el sistema educativo”*

Se le criticó a su vez la pequeña cobertura que han alcanzado:

E11: *“Es una población también acotada. (...), porque si no tiene la capacidad de extenderse, (...) creemos que el sistema educativo no tiene que conformarse con un proyecto que atiende a mil o 2000 personas y que no sea posible luego socializarlo”*

E7: “El CECAP no existe prácticamente, es chiquito así, el Ministerio le da mucha manija, mucha cuerda, pero fijate los números del CECAP, no existe”

Pero finalmente, al igual que lo visto en algunas entrevistas de los responsables de programas, se volvieron a mencionar los problemas de competencias con el CETP, el solapamiento existente con el FPB y hasta se llegó a cuestionar la propia existencia del programa:

E11: “Tenemos que ver ahí un poco si la población no es una población compartida con el FPB. Porque si la población fuera la misma población objetivo del FPB, ¿quién está atendiendo a aquellos más débiles?”

E9: “hay un problema de competencia de partida que a veces dificultan las cosas, porque en realidad, CECAP, UTU, ¿no estamos apuntando más o menos a la misma población objetivo?”

6.2 EL ENFOQUE DE LAS AUTORIDADES PARA ANALIZAR EL ROL DE LA AUTORIDAD CENTRAL

COORDINADORA: UN NUEVO PUNTO DE VISTA

Lo que más se destaca de este cuadro es la notoria diferencia entre estas percepciones y las de los responsables de los programas. Como se puede apreciar, las autoridades de los organismos afirmaron que lo tratado en las instancias de coordinación interinstitucional se reflejó ampliamente en la coordinación efectiva de los programas de inclusión educativa y que por lo tanto el rol que tuvo el gobierno central a la hora de coordinar sus políticas fue ALTO.

Tabla 1. El rol de la autoridad central para coordinar según las autoridades entrevistadas.

Autoridades	Reflejo de las instancias coordinadoras en la coordinación efectiva	Relación con el PE
E7	ALTO	ALTO
E8	ALTO	ALTO
E9	MEDIO	MEDIO
E10	ALTO	ALTO
E11	ALTO	ALTO
E12	MEDIO	MEDIO
Valor del Indicador	ALTO	ALTO

Fuente: Elaboración propia.

“Y bueno, yo creo que hay varios ejemplos de que funcionaron bien las coordinaciones.”
“Funcionaron muchísimas instancias, digo trabajo de autoridades tanto de los organismos de gobierno a nivel institucional, que son los que diseñan las políticas, como incluso también los directores de las ONG.”

No obstante dos de los entrevistados tuvieron opiniones más críticas al respecto: *“A nosotros nos costó enormemente la incorporación de las instituciones educativas públicas al ámbito de la coordinación macro.”*(E9); *“Me parece que todavía no hemos pasado, eso lo ha dicho gente del INAU, a la etapa de planificar juntos algunas de estas acciones y no solo coordinar acciones”* (E12).

Más allá de las críticas, el balance continuó siendo muy positivo a la hora de evaluar cómo funcionaron estas instancias. Lo mismo sucedió con respecto a la relación entre los programas y el Plan de Equidad, como lo resumieron los entrevistados a continuación de manera clara y sencilla: *“el PE fue un buen paraguas para todos estos programas, los presionó, les dio una pertenencia, un marco más estratégico”*. Aunque E12 continuó reafirmando su crítica en este aspecto al sentenciar *“Un poco por lo que yo te decía como crítica, en realidad son más iniciativas de las instituciones que se suman a una visión común que una visión que da origen a los proyectos.”*

A partir de esta primera parte del análisis se puede afirmar que, a grandes rasgos, el grado de coordinación alcanzado en el período 2005-2009 por los programas de educación media incluidos en el Plan de Equidad fue MEDIO-BAJO. Paralelamente, es interesante destacar como las percepciones de los actores varían según el lugar en que se encuentran en el proceso decisorio de la política, lo que podría señalar un cierto divorcio entre lo formal y lo que realmente se lleva a cabo, tal vez demostrando una cierta debilidad en los mecanismos de coordinación o tal vez una cierta dificultad o falta de voluntad de la burocracia intermedia de implementar las acciones.

VI. LOS PRINCIPALES OBSTÁCULOS A LA COORDINACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE INCLUSIÓN EDUCATIVA

Se procuró a continuación ir a las causas que constituyeron frenos y obstáculos a la débil coordinación que efectivamente se alcanzó en el período estudiado. A priori se encontraron seis posibles causas que identificadas a través del análisis de datos secundarios y de las doce entrevistas realizadas tanto a los responsables de los programas estudiados como a las

autoridades de los organismos que los implementaron. Las mismas fueron la **fragmentación institucional, la autonomía de la ANEP, la competencia entre las agencias, la debilidad de las estructuras y mecanismos de coordinación, la debilidad de los sistemas de información y comunicación y la debilidad de recursos humanos formados y motivados para coordinar políticas.**

• Para ello se partió en primer lugar de que la **fragmentación institucional** existente en el sistema educativo, sumada al nuevo número de actores que se incorporaron a la hora de implementar los programas de inclusión educativa, constituyó un obstáculo importante a la hora de coordinar, *“Los sistemas de políticas sociales suelen caracterizarse, en la región, por su desarticulación y fragmentación institucional, lo que suele conducir a la descoordinación de sus acciones, a la duplicación de funciones y servicios y al desperdicio de recursos”* (Franco 2004; 10).

Primeramente, situarse en el sistema educativo uruguayo implica ciertas complejidades, al decir de Mancebo (2006) se trata de un *“diseño institucional y complejo”* ya que su gobierno está conformado por un lado por la ANEP, que tiene la potestad de implementar las políticas educativas y es dirigida por el CODICEN y compuesta actualmente por dos órganos desconcentrados, el Consejo de Educación Secundaria y el Consejo de Educación Técnico-Profesional¹⁵. Es pertinente recordar que la ANEP es a su vez un ente autónomo, regido por los principios de autonomía técnica y administrativa, como lo establece el artículo n°202 de la Constitución de la República¹⁶. No obstante, por el otro lado existe también un Ministerio de Educación y Cultura que, dependiente del Poder Ejecutivo, ve sus acciones restringidas a la regulación y articulación del sistema ya que no implementa políticas de educación.¹⁷

¹⁵ La nueva Ley prevé la creación de un Consejo de Educación Media Básica general además del de Educación Media Superior y de Educación Técnico-Profesional (UTU) para el segundo ciclo, no obstante esto no se implementó aún.

¹⁶ Art 202. “La Enseñanza Pública Superior, Secundaria, Primaria, Normal, Industrial y Artística, serán regidas por uno o más Consejos Directivos Autónomos. Los demás servicios docentes del Estado, también estarán a cargo de Consejos Directivos Autónomos, cuando la ley lo determine por dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara. Los Entes de Enseñanza Pública serán oídos, con fines de asesoramiento, en la elaboración de las leyes relativas a sus servicios, por las Comisiones Parlamentarias. Cada Cámara podrá fijar plazos para que aquéllos se expidan. La ley dispondrá la coordinación de la enseñanza.” Constitución de la República Oriental del Uruguay.

¹⁷ Ver ley n°18.437.

A esta complejidad se le agrega la injerencia de otros organismos que implementan políticas sociales, como lo son el INAU, el INJU e INFAMILIA (bajo la órbita del nuevo Ministerio de Desarrollo Social) que llevan a cabo en este período 2005-2009 políticas de inclusión educativa.

A pesar de la fragmentación existente, el alto número de actores que implementan estas políticas y las complejidades jurídicas de cada organismo, cuando se les pidió a los entrevistados una opinión con respecto al alto número de organismos intervinientes estos afirmaron que no solamente les parecía positivo sino que favorable a la coordinación, *“debe haber acciones en red con toda la mayor cantidad posible de instituciones gubernamentales me parece extraordinario, debería ser así, cuanto más mejor.”*(E4). Estas opiniones refirieron al carácter positivo de la interinstitucionalidad más que a la dificultad de coordinar entre muchos: *“Yo creo que lo que sí es un avance es que ha habido trabajo interinstitucional y que se vayan venciendo los obstáculos que sí existen cuando se va a trabajar con instituciones de distintos status jurídico o formal.”* (E12).

Sin embargo, más allá de este discurso pro interinstitucional que tuvieron la mayoría de los entrevistados, se constataron críticas a la fragmentación institucional y a la multiplicidad de actores *“Yo creo que hay una dificultad natural que es de lógicas, tiempos, recursos humanos, que tienen una misma función y salarios distintos”* (E10); *“Lo que pasa es que cada uno de los representantes de estas instituciones viene con un modelo y ese modelo hay que ponerlo en interacción con el modelo que tienen los demás. Y ahí pueden haber algunos enlentecimientos”* (E11). El problema parecía ser más evidentes para algunos entrevistados como E9, quien afirmó que *“el tema de fondo es ver cómo logramos efectos sinérgicos (...) y no diversificar tanto, fraccionar tanto, que finalmente los resultados son magros. (...) La pluralidad (...) conlleva un riesgo de fraccionalización, fragmentación, entonces es un delicado equilibrio.”*

• En segundo lugar, y en relación con el punto anterior, cuando en las entrevistas se abordó la cuestión de **la autonomía de ANEP** y de cómo la misma constituía un potencial obstáculo a la coordinación¹⁸, las opiniones fueron ambiguas. Por un lado, ninguno de los entrevistados cuestionó la autonomía como principio, tal vez demostrando la aceptación generalizada en

¹⁸ Al decir de Rolando Franco, al problema de la fragmentación se complica *“sobre todo por la existencia de administraciones especializadas que, pese a mantener algún vínculo con algún Ministerio, no están sujetas a relaciones jerárquicas y tienen autonomía de decisión. Pueden tener incluso presupuesto propio, elaborado, discutido y aprobado con normas diferentes a las que rigen para el resto de las Administraciones del Estado.”* (Franco, 2004:11)

nuestro país de que la educación debe ser regida por un ente autónomo, *“nosotros no estamos cuestionando, sobre todo la autonomía técnica de la ANEP que le da un valor particular”* (E12); *“A ver, yo creo que las competencias de educación media (...) básicamente le corresponden a las instituciones que están expresamente establecidas con esa función y competencia”* (E9). Y en una primera instancia parecería que la misma no significó ningún tipo de obstáculo, *“la autonomía en sí, como tal, por sí, no es un problema. (...) hubo voluntad política de las autoridades en el quinquenio pasado de trabajar en coordinación con otros y creo que algunas tienen una muy buena valoración”* (E10). Sin embargo, por el otro lado, cuando se profundizó en la materia se constataron opiniones distintas.

Existieron aquellos que afirmaron que si significó algún tipo de obstáculo, se debió a la mala interpretación por parte de los autores del significado de dicha autonomía: *“Yo creo que a veces es utilizado como un argumento para no coordinar detrás de ese velo de la autonomía, que no lo visualizo tanto en las autoridades.”* (P3)

A su vez, numerosos entrevistados, pertenecientes y externos a la ANEP, criticaron la dificultad de trabajar fluidamente con este organismo. La referente de un programa del MEC afirmó: *“con ANEP nos ha costado, lo que yo te digo, el convenio con UTU estuvo planteado desde el principio y se firmó a fines del 2009.”* Una situación de este tipo se planteó pero desde una autoridad del MIDES a la hora de relatar las dificultades existentes para que desde el organismo de la educación se aceptara participar en el CNPS: *“a nosotros nos costó enormemente la incorporación de las instituciones educativas públicas al ámbito de la coordinación (...) estuvimos seis meses para llegar a un acuerdo, efectivamente había una defensa acérrima de la autonomía. Y decían que no correspondía que ellos estuvieran incluidos en un organismo que dependiera del poder ejecutivo”* (E9). A su vez justificaba su posición el entrevistado al afirmar que desde el CNPS no se concebía plantearse un organismo coordinador de las políticas sociales sin la participación activa del organismo rector en materia educativa, ya que dicha ausencia le quitaría mucha legitimidad al Consejo.

Esta dificultad planteada desde el exterior de la ANEP fue reafirmada por una autoridad interna a la misma, que corroboró la veracidad de las declaraciones al aseverar que no fue fácil que la institución accediera a integrar el Consejo: *“Me consta que desde CODICEN se generaron muchos debates en relación a ese tema (...) CODICEN tuvo algunos reparos en integrarse a una Comisión que no era, que no tenía su misma naturaleza.”* (E7). Agregó en este sentido *“yo nunca fui al CNPS porque ANEP varias veces planteó que no quería estar*

por este problema.” Y reforzó lo anterior al afirmar que era difícil dentro del organismo que se aceptaran las coejecuciones con el MIDES y puntualmente con INFAMILIA, con quien se trabajó a lo largo de todo el gobierno anterior: “*Con el tema del MIDES y de INFAMILIA, la justificación que tenías que dar para que los dejaran entrar era que eran los que financiaban parte del programa, cuando dejaban de financiar el programa ya era muy difícil que se les permitiera ingresar, -¿Porqué vienen ahora si no ponen la plata? ¿Qué tienen que venir a meterse acá si esto es secundaria pura?-*” Asimismo, se criticó la dinámica interna del CODICEN como organismo que tendía a generar trabas institucionales y políticas a la hora de implementar políticas públicas, “*Y bueno, y el problema que tenés con el CODICEN es que no te autorizan a trabajar.*”, contraponiéndolo con el MIDES al ser este más receptivo a las demandas y al trabajo en conjunto y ofrecer menos resistencias en la etapa de implementación.

Podemos afirmar por lo tanto, que a pesar de que no se cuestionaron ni entre las autoridades ni entre los responsables de los programas el carácter autónomo de la ANEP, sí fue posible detectar instancias en que, en su nombre, se generaron trabas a la coordinación e implementación de políticas. Se constató entonces en el período 2005-2009 un constante recelo entre el ente autónomo y el poder ejecutivo que sin duda constituyó otro obstáculo a la hora de coordinar acciones en conjunto. En relación a esto surge un nuevo freno a la coordinación que responde al interés de las agencias individuales de preservar su autonomía e independencia (Serrano. R, 2003). Una relación interinstitucional implica para una agencia en particular no solamente esta pérdida de independencia y de control de sus propios asuntos, sino también la inversión de recursos y energía en el desarrollo y mantenimiento de relaciones con otras organizaciones, siendo que los frutos de estos esfuerzos resultan inciertos e intangibles. (Serrano. R, 2003). Repetto (2006:56) va más allá y afirma que la coordinación constituye un juego de suma cero donde “*lo que gana quien lidera la coordinación suelen perderlo quienes deben ceder los bienes y/o servicios a ser coordinados y que previamente estaban bajo sus responsabilidades sectoriales*”.

- Es posible entonces asociar el problema de la autonomía con **la competencia entre agencias**. La constante puja entre el CETP y el MEC proviene tal vez de las características intrínsecas de nuestro sistema educativo que le otorga al Ministerio de Educación y Cultura un lugar completamente secundario en materia de diseño e implementación de las políticas educativas, relegándolo a tareas regulatorias. (Mancebo, 2006). De hecho, se trata de un conflicto no saldado si tomamos en cuenta las opiniones de nuestros entrevistados.

Cuando se le preguntó a un referente del CETP si la autonomía de ANEP constituía un problema, el mismo afirmó: “Y, para *INFAMILIA* no, capaz que para otros organismos como puede ser el MEC sí” (E2). Aquí se constata como se refleja la existencia de una competencia entre el organismo rector de la política educativa y el MEC. En el mismo sentido, hablando con un referente del CES y no del CETP, el mismo agregó: “todo lo que viene del MEC nosotros decimos “a ver”, porque claro, estamos con el tema de que te quieren absorber” (E4) Y luego, con lo que respecta al gobierno de la educación agregó “que para dirigir la educación, por lo menos de asesoría deben ser docentes, no puede ir un ingeniero agrónomo a dirigir la educación, como está pasando” criticando a los últimos ministros de educación y cultura¹⁹, que no han tenido una formación docente o en pedagogía. En este sentido se expresó también una autoridad externa a ambos organismos “no veía, ni tampoco sigo viendo al MEC como un productor de servicios educativos. No me parece razonable y realmente no es muy positivo. (...) me parece que hay que hacer un esfuerzo para tener en claro cuál es el papel de cada uno.” (E9).

Paralelamente, una autoridad del MEC reafirmó que el problema en sí no se encontraba en la autonomía sino en la competencia existente entre organismos: “puede ser que las autonomías jueguen un poco porque hay cierto celo, pero más por competencia que por la propia autonomía” (E12).

Cuando se analizó cómo esta rivalidad se reflejaba entre los programas abordados, la misma comenzó a hacerse evidente a través de la competencia existente entre el programa FPB del CETP y PNET-CECAP del MEC. Afirmó un referente del CETP “Ahí hay otro problema (...) que es la tensión entre la ANEP y la autonomía de la ANEP y el MEC. ¿Quién acredita qué? ¿Y qué hace el CECAP?” (E2) y agregó “hay una lucha por el campo (...) hay un nivel de superposición de las propuestas.” Luego de afirmar que la creación del PNET no solo fomentaba la desarticulación, sino que era una desinteligencia del Estado y del gobierno, concluyó “que se podía haber llegado a mucho más si cada uno hubiera renunciado a parte de sus intereses”. Desde Secundaria, también opinó una autoridad en este sentido al decir que “Los CECAP no existen prácticamente (...) el Ministerio le da mucha manija (...) Me parece que es más saludable el programa de la UTU que está en todos los barrios que esto del

¹⁹ Jorge Brovetto fue ministro entre el 2005 y el 2008, se formó en la facultad de Química y fue rector de la Universidad de la República entre 1989 y 1998.

María Simón fue ministra entre el 2008 y el 2010, se formó como Ingeniera Industrial y fue Decana de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de la República entre 1998 y 2005.

Ricardo Ehrlich es ministro desde el 2010, se formó como químico y bioquímico y fue Decano de la Facultad de Ciencias de la Universidad de la República entre 1997 y 2005.

CECAP que son unos poquitos en algunos lados.”(E7). La misma opinión la repitió una autoridad del MIDES ajena a la ANEP “hay un problema de competencia de partida que a veces dificultan las cosas, porque en realidad, CECAP, UTU, ¿no estamos apuntando más o menos a la misma población objetivo?” (E9).

Del mismo modo se percibió dentro del MEC una hostilidad particular proveniente del CETP en lo que refiere a la implementación de los CECAP: *“Por ejemplo con el FPB nosotros tuvimos más dificultades”, “se avanzó mucho o bastante con secundaria, se avanzó poco con UTU” (E12). Esto se dio no solamente, como ya se señaló, mostrando la dificultad que han tenido desde el PNET-CECAP para firmar un convenio con el CETP, sino en asuntos más conceptuales que hacen a la concepción de la educación no formal implementada por el Ministerio “el otro día alguien presentaba un trabajo en esta cuestión que hubo en Ciencias Sociales que se llamaba “Todos los caminos conducen a la educación formal”. No seas malo. Es un colega que nos conocemos, que trabaja en la UTU, pero me parece a mí que hay educación que no conduce a la educación formal, y no solo válida la educación formal”. (E5).*

Se recogieron en el trabajo de campo otras potenciales rivalidades entre los programas, sobre todo en lo que refiere a Áreas Pedagógicas. Por un lado existe un recelo hacia “el programa estrella”, como dijo un entrevistado, Aulas Comunitarias. *“nos copiaron absolutamente todo el programa. (...) Y cuando quisimos acordar en el horno ya tenían plata que había venido de afuera, gente del MIDES, gente del INJU y gente de secundaria elaborando lo que después pasó a llamarse Aulas Comunitarias.”(E1). Es interesante destacar la competencia existente en torno al presupuesto, ya que el entrevistado aludió a la ausencia de incremento presupuestal en el marco del Plan de Equidad para el programa del INAU, Áreas Pedagógicas, que también constituía un programa de inclusión educativa. Paralelamente, se afirmó lo mismo desde el INAU sobre el programa del MEC “CECAP es el mismo programa nuestro (...) nosotros se lo dimos al MEC”. Es relevante a su vez constatar como desde la ANEP se compartió esta opinión y se afirmó que AP fue “copiado”, sin aludir a rivalidades o competencias, el referente simplemente constató lo que para E1 era prácticamente un plagio “PAC lo copiamos de AP, CECAP lo copiamos de AP. Y bueno, AP, es la madre de todo esto” (E6).*

Más allá de las pugnas existentes entre organismos y programas, se destaca cómo la gran mayoría de los actores tuvieron clara esta situación de territorialización y competencias, ya

que diez de los doce entrevistados hicieron comentarios al respecto, expresaron recelos frente a ciertas instituciones, como vimos anteriormente, o la identificaron como un claro obstáculo a la coordinación: *“Cuando uno se plantea la coordinación tiene que asumir que hay (...) competencia también. (...) Sabemos que cada uno quiere tener su propio organismo y juguete y entonces tener su chiche propio”* (E9); *“El ser humano tiene una tendencia a cuidar su territorio (...) todos nos dedicamos a la misma población y todos queremos lo mismo, diversas instituciones trabajan por lo mismo”* (E4). Esto demuestra que desde el CETP la educación no formal no se encuentra legitimada *per se* cuando no tiene una propuesta formal a largo plazo.

- Paralelamente a la fragmentación institucional, el peso de las autonomías y la consecuente competencia existente entre los actores, existió también en este período una brecha en la implementación de los distintos programas con respecto a su diseño, que ya se hacía notar en la primera parte del análisis, cuando se constataba cómo las respuestas de los referentes de los programas distaban en algunos casos con las de las autoridades. Se entiende que esto se debió en parte a la **debilidad de las estructuras y mecanismos de coordinación** existentes entre el 2005 y el 2009. Los mismos, al decir de Licha y Molina (2006), son indispensables para llevar a cabo la coordinación de las políticas, deben estar dotados de legitimidad, apoyo político y capacidad técnica. Son estos los responsables de articular el diseño con la ejecución de las políticas en cuestión.

Cuando se les preguntó a los seis responsables de los programas si las resoluciones tomadas en los ámbitos de coordinación creados, el CNPS y el CCE, se habían reflejado en la coordinación efectiva de los programas, solo dos afirmaron ver un vínculo claro entre la instancia de coordinación y el día a día, uno a través del fuerte vínculo con el Comité de Coordinación Estratégica y el otro a través de la autoridad política responsable del organismo que ejercía una buena articulación con las instancias de coordinación.

El resto de los responsables negaron que existiera alguna influencia o relación entre lo decidido en estas instancias y lo que de hecho se implementaba cotidianamente y dos no tenían conocimiento al respecto de su existencia. Como dijo un responsable de un programa de la ANEP: *“Yo sabía que las autoridades se reunían en comisiones y en reuniones y no sé que, a nosotros nunca nos llegaba efectivamente algo, capaz que en realidad se pasaban hablando de cualquier cosa y no hacían nada efectivo”* (E4).

Contrariamente, cuando se les preguntó a las autoridades de los organismos, la mayoría hablaron favorablemente de la actuación de los Consejos de coordinación. Por ejemplo, E10 explicó claramente cómo funcionaba la implementación de las decisiones o acuerdos a los que se arribaba en estas instancias dando a entender que este proceso se llevaba a cabo sin dificultad: *“emanan del CCE, ahí se establece el nivel de los convenios, la decisión política es en el Consejo, después en este nivel ya se baja a nivel del convenio y del convenio se pasa a la creación de la unidad de coordinación, de esa unidad de coordinación a la implementación del dispositivo”*. Sin embargo, este último también reconoció que cuando los organismos se negaban a invertir los recursos necesarios, sí se generaba un obstáculo a la hora de llevar a cabo lo acordado: *“todo convenio que establece una coordinación pero no lleva implícita la conformación de un equipo de coordinación, la presupuestación de ese equipo (...) bueno, ese es un gran obstáculo.”* Con respecto a la implementación E9 consideró que fue un problema importante *“el problema (...) tiene que ver con los aparatos burocráticos y la cultura institucional que no está, nunca fue, de hecho, ni pensada, ni amasada con esta idea de una articulación y una coordinación limpia, sin recelos.”* Se desprende de lo anterior la importancia del fortalecimiento de los mecanismos y estructuras de coordinación para lograr articular de manera eficiente el diseño de los programas, pensado con cierta lógica y coherencia entre ellos, con una implementación también efectiva y articulada que se corresponda con el diseño de las políticas.

- Posteriormente, se analizó la **carencia o debilidad de sistemas de información, comunicación, monitoreo y evaluación**. La inexistencia de buenos sistemas de monitoreo y evaluación enmarcados en una estrategia de información y comunicación que informe y favorezca el diálogo entre los actores perjudica seriamente la articulación y coordinación intergubernamental (Licha y Molina 2006). Tanto los responsables de los programas como las autoridades de los organismos coincidieron en que obtener la información era complejo y que muchas veces la información que ellos manejaban de sus programas quedaba restringida al organismo: *“A veces no es tan fácil que se aporte toda la información. Y no es que haya mala voluntad, yo creo que hay la convicción de que hay unos datos que son confidenciales, que los maneja un organismo.”* Señaló E10, y agregó: *“a veces las unidades técnicas que manejan la información tienen como un celo extremado.”* Desde la interna de ANEP también se corroboró esta información, cuando se le preguntó a E4 qué tipo de información se difundía a la sociedad respondió *“Mala. Muy poca.”*

Por su parte, cuando se les preguntó a los referentes por la difusión de su propio programa, E1 afirmó que del programa a su cargo la circulación de la información difundida se restringió a su organismo y que no accedió a información de otros programas porque *“No tienen información, no sacan información. Es decir, lo que podés ver es lo que te dice la prensa sobre el único que se habló en la Administración anterior fue de las Aulas Comunitarias.”* P3 también aseguró que de su programa *“Hubo poca difusión, eran informes más bien internos”* así como E2 comentó en esta misma línea que *“a lo largo del 2009 la información quedó restringida”*.

Asimismo, cuando los entrevistados opinaron al respecto del sistema de información general de los programas de educación media, los comentarios fueron negativos: *“Ya sabíamos que no existían sistemas de información on-line, que el sistema de secretaría escolar de la ANEP, de Secundaria, de UTU, eran un desastre”* (E8); *“O sea, vos me estás preguntando si hay debilidad (en el sistema de información). Yo te digo que sí que hay debilidad”* (E4).

• Finalmente, corresponde agregar una última variable que no fue tomada en cuenta a la hora de realizar las entrevistas, pero que fue surgiendo a través de las distintas instancias de diálogo tanto con los responsables de los programas como con las autoridades entrevistadas. Se trata de **la debilidad de los recursos humanos formados y motivados para coordinar** las acciones. Esta variable estaría vinculada con la debilidad de los mecanismos de coordinación, anteriormente analizada, ya que también afectaría la articulación entre lo diseñado y lo finalmente implementado, no centrándose esta vez en estos mecanismos sino en la implementación de las políticas acordadas dentro de cada institución. Llama la atención paralelamente como, a pesar de que la misma aparecía en las entrevistas tanto de las autoridades encargadas de coordinar a nivel macro como de los responsables que implementaban los programas, el enfoque entre los dos tipos de entrevistados fue en general distinto.

Por un lado, los responsables de los programas criticaron la falta de recursos y las dificultades y tiempos que implican la gestión pública: *“Mirá los escasos recursos humanos que tenemos (...) Somos dos coordinadores y no damos abasto.”*(E2); *“Teníamos un equipo con una debilidad técnica muy importante y estaba absolutamente absorbido por una gestión.”* (P3).

Por el otro, desde el enfoque de las autoridades, cinco de seis entrevistados aludieron también al problema de los recursos humanos, pero esta vez la crítica más frecuente se centró en la falta de disposición para coordinar y ya no en la falta de recursos: *“te pasaba con algunas*

resistencias de lo que vos ponías de los recursos humanos (...) a veces te encontrabas con más anticuerpos de los que creías.” (E8); “En algunos casos nosotros tuvimos problemas, de algunos programas además concretitos que no pudieron desarrollarse o lo hicieron tardíamente por la resistencia de algún mando medio” y E9 agregó que cuando se refería a mandos medios aludía puntualmente a “inspectores generales, o directores regionales o departamentales o incluso de (...) liceos, en donde no siempre estaban alineados a la directriz estratégica del organismo, entonces había ahí alguna dificultad para (...) bajar el lineazo.” Afirmó en el mismo sentido E10 “yo te diría que en los RRHH hay un cuello de botella, no solo por la cantidad sino por la formación, incluso por las pertenencias institucionales”.

Es interesante constatar finalmente cómo sin la voluntad de los mandos medios la implementación de cualquier política pública se dificulta y se generan trabas constantes y enlentecimientos, más allá de que el fin en sí sea coordinar acciones, implementar nuevos programas o cualquier otro tipo de iniciativa. No es la primera vez que en nuestro país, en materia educativa, la implementación de políticas públicas constituye una traba. Sin ir más lejos, ya fueron ampliamente analizadas por la academia uruguaya las dificultades que se plantearon a la hora de llevar a cabo la última reforma educativa importante, en 1996.

VII. CONCLUSIONES

La creación de programas de inclusión educativa entre el 2005 y el 2009 ha constituido una de las mayores innovaciones en materia de educación media en el período. Sin embargo, al tratarse de diversos programas dependientes de distintos organismos, la existencia de una buena coordinación entre ellos y con las políticas educativas universales debería haber sido una condición indispensable para que dichas políticas alcanzaran óptimos resultados.

No obstante, como se intentó demostrar en este estudio, el grado de coordinación efectivamente alcanzado en estos cinco años resultó ser débil o medio-bajo. Se detectaron múltiples causas que generaron este freno a la articulación interinstitucional. Primeramente, era lógico pensar que la existencia de varios actores pertenecientes a distintas instituciones, con status jurídicos y potestades diferentes, aunque a veces solapadas, y operando en la misma arena de política, podía generar recelos y fomentar competencias entre las instituciones. A pesar de que en nuestro país la autonomía de ANEP pareciera encontrarse legitimada entre los actores del área educativa y los roles de los distintos organismos públicos en materia educativa se encuentran en teoría delimitados, en los hechos coexistieron

inseguridades entre los diferentes entrevistados sobre las competencias que hacían a cada institución. Coordinar políticas cuando el trabajo ajeno es a veces desconocido e incluso deslegitimado y cuando existe una desconfianza latente entre actores que temen una potencial irrupción del otro en el terreno propio, constituye una ardua tarea.

Paralelamente, es pertinente agregarle a estas dificultades, la ausencia o debilidad de los sistemas de información, comunicación, evaluación y monitoreo que impidieron conocer los objetivos e impactos de los distintos programas entre sus propios responsables, fomentando también así el desconocimiento y la competencia entre agencias.

Por último, la dificultad de implementar lo diseñado a nivel de autoridades, en el Consejo Nacional de Políticas Sociales y en el Comité de Coordinación Estratégica, también constituyó un obstáculo a tener en cuenta. En este sentido, se torna indispensable el fortalecimiento de las estructuras y mecanismos de coordinación, que además de tomar decisiones en las instancias de coordinación interinstitucional, deben asegurarse de que las mismas se reflejen efectivamente a la hora de implementar la política pública. Asimismo, para desarrollar y fomentar este vínculo entre el diseño y la implementación, resulta fundamental la existencia de recursos humanos formados en materia de coordinación y motivados para coordinar. De lo contrario, dicho recurso puede preferir actuar más como un freno que como un estímulo al trabajo en conjunto.

En relación con lo anteriormente señalado, resulta oportuno preguntarse entonces qué potenciales respuestas se podrían tomar en el futuro para fomentar la articulación entre los programas de inclusión educativa. Primeramente, parecería necesario llegar a un acuerdo a nivel de autoridades sobre qué tipo de programas implementar y qué nivel de coordinación esperar de ellos. Cuando los distintos responsables no conocen ni reconocen la validez de los restantes programas, la implementación de los mismos resulta dificultosa, y más aún la coordinación interinstitucional. Un ejemplo de ello lo constituyen algunos de los programas de inclusión educativa anteriormente estudiados que actualmente no están teniendo una buena articulación con el resto de los programas de este tipo ni con las políticas estructurales de educación media. En estos casos, se torna indispensable tomar algún tipo de resolución, ya sea procurando otorgarles mayor reconocimiento y fortaleciendo sus capacidades de coordinación, ya sea replanteándose su existencia dentro de una institución dada o integrándolos con otras iniciativas de este tipo.

En un segundo lugar, vale la pena recalcar que la existencia de programas focalizados que procuren revincular a adolescentes y jóvenes al sistema educativo formal aparece hoy como indispensable en el marco del paradigma de inclusión educativa, como forma de atender la heterogeneidad del estudiantado (Mancebo, 2010). No obstante, es conveniente asimismo advertir que la proliferación de programas de este tipo conlleva un riesgo intrínseco de desarticulación y solapamiento. En consecuencia, y teniendo en cuenta que un 65% de los adolescentes y jóvenes en nuestro país no han completado los seis años obligatorios de educación media, se torna inevitable revisar la estructura tanto de Secundaria como del CETP, que no están logrando retener al estudiantado. Si no se plantea en el corto plazo una reforma del actual sistema educativo formal, es probable que los problemas de desvinculación educativa continúen reproduciéndose a pesar de la existencia de cada vez más programas de inclusión educativa²⁰.

Finalmente, considerando por otro plano el estudio de las políticas públicas y la coordinación interinstitucional y procurando enriquecerlo, cabría plantearse la posibilidad de aplicar la metodología desarrollada en esta investigación para medir el grado de coordinación alcanzado entre una selección más amplia de casos. Como se constató, se realizaron para este trabajo doce entrevistas con el fin de medir la coordinación existente entre seis programas de inclusión educativa. Sin embargo, sería interesante ampliar dicho estudio y, a través de los mismos indicadores de coordinación y de la misma escala de medición, analizar distintos conjuntos de programas, por ejemplo, todos aquellos incluidos en el Plan de Equidad. De esta forma, sería posible comparar los niveles de coordinación existentes entre distintas políticas públicas a nivel nacional o entre diversos países e incluso contrastar las diversas experiencias recientes de intentos de coordinación de las políticas sociales en América Latina.

²⁰ En el año 2011 se planean implementar dos nuevos programas de inclusión educativa dirigidos a adolescentes y jóvenes, por un lado el programa "Compromiso Educativo" cogestionado por INJU/MIDES, INAU, ANEP, MEC y UdelaR y por el otro el programa "Centros Educativos Abiertos" cogestionado por INJU/MIDES y ANEP.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Villanueva, L. F. (1994). *La Hechura de las políticas públicas*. Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial. México DF.

ANEP/CODICEN. (2010). *Uruguay en PISA 2009. Primeros resultados en Ciencias, Matemática y Lectura del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes. Informe Ejecutivo*. Programa Pisa Uruguay. Montevideo

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.

— (2006) “Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana”. Banco Interamericano de Desarrollo. INDES. Washington DC.

Bentancur, N y Ma. E. Mancebo. (2010) “El discreto encanto del gradualismo. Continuidad, restauración e innovación en las políticas educativas del primer gobierno de izquierda”; en Narbondo, P y Mancebo, Ma. E. (ed.) *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*. Ed. Fin de Siglo. Montevideo.

— (2007). “El debate instalado en el campo de la educación” en *La hora de las reformas. Gobierno, actores y políticas en el Uruguay 2006-2007*. Informe de Coyuntura. Ed. ICP-Ediciones Banda Oriental. Montevideo.

Brodersohn, Víctor (1999) “Focalización de programas de superación de la pobreza”; en: *Derecho a tener derecho: Infancia, derecho y políticas sociales en América Latina*. Instituto Interamericano del Niño (IIN) y UNICEF. Montevideo.

Campanella, J, Mancebo, M. E. y Martinez, P. (2009). *Uruguay: jóvenes y adolescentes dicen. Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud 2008*. Infamilia-INJU-MIDES. Montevideo. En <http://www.infamilia.gub.uy/gxpfiles/ENAJ/ENAJFinal.pdf>.

Cardozo, S. (2008). *Políticas Educativas. Cuadernos de la ENIA*. Programa INFAMILIA. Montevideo.

Comité de Coordinación Estratégica de Infancia y Adolescencia. Consejo Nacional de Políticas Sociales. (2008). *Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia 2010-2030. Bases para su implementación*. MIDES. Montevideo.

Consejo Nacional De Políticas Sociales. (2007). *Plan de Equidad*. MIDES. Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales. IMPO. Uruguay.

Cunill, Nuria. (2005). “La Intersectorialidad en el Gobierno y Gestión de la Política Social”. Documento presentado al X Congreso del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, 18-21 de Octubre, Santiago.

De Armas, Gustavo y Filgueira, Fernando. (2007). “En busca del tiempo perdido: las tareas del Uruguay Social del siglo XXI”, en Caetano, G y Arocena, R. (ed.) *Uruguay: Agenda 2020*. Taurus. Montevideo.

De Armas, Gustavo. (2006). “Sociedad y políticas sociales en Uruguay desde la transición democrática al gobierno del Frente Amplio”. *América Latina Hoy*, 44. Ediciones Universidad de Salamanca.

Esping-Andersen, Gosta. (2000). *Fundamentos sociales de las economías industriales*. Primera Edición, Barcelona, Ariel Sociología.

Filgueira, Fernando et.al. (2005). “Estructura de riesgo y arquitectura de protección social en el Uruguay actual: crónica de un divorcio anunciado”, en Revista PRISMA, N°21, Universidad Católica del Uruguay, Montevideo.

Franco, Rolando. (2004). “Institucionalidad de las políticas sociales: modificaciones para mejorar su efectividad”. FLACSO. Chile

Franco, Rolando. (1996). “Los paradigmas de la políticas social en América Latina.” CEPAL. División Desarrollo Social. Santiago de Chile.

Grau, C.; Llambí, C.; Mancebo, Ma. E.; Torello, M. y Aguerro, I. (2008). *Estudio sectorial de educación*. Montevideo: CINVE. (Mimeo).

Infamilia-Mides. (2008). “Programas de Inclusión Educativa.” En: materiales sistematizados en el marco del Seminario *La inclusión educativa: oportunidades en el marco del Plan de Equidad*. Montevideo.

King, G.; Keohane, R. y Verba, S. (2000). *El diseño de la investigación social*. Alianza, Madrid.

Licha, I. y Molina C. G. (2006). “Coordinación de la Política Social: criterios para avanzar”. INDES/BID. Serie de Documentos de Trabajo I-58. Serie de Documentos de Trabajo I-58. Washington DC.

Licha, I. (2006). “Coordinando la Política Social: ¿es la concertación una opción?”. INDES/BID. Serie de Documentos de Trabajo I-59. Washington DC.

López, N. y Corbetta, S. (2009). “Hacia una nueva generación de políticas. Una invitación a revisar viejas tensiones en el campo de las políticas sociales y educativas” en López, N. (Ed.) *De relaciones, actores y territorios. Hacia nuevas políticas para la educación en América Latina*. IPE-UNESCO. Argentina.

Mancebo, Ma. E. y Goyeneche, Guadalupe. (2010). “Las políticas de inclusión educativa: entre la exclusión social y la innovación pedagógica.” Ponencia presentada en las IX Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales de la UdelaR. Montevideo.

Mancebo, Ma. E. y Monteiro, L. (2009). “El programa de aulas comunitarias de Uruguay: un puente hacia la inclusión en la educación media”. REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación - Volumen 7, Número 4. Madrid. En <http://www.rinace.net/reice/numeros/arts/vol7num4/art14.pdf>.

Mancebo, Ma. E. (2010). “La inclusión educativa: un paradigma en construcción.” *IV Encuentro Internacional de investigadores de políticas educativas*. Rosario, Argentina.

— (2007). “La educación uruguaya en una encrucijada: entre la inercia, la restauración y la innovación.” En Bentancur, N. (ed.) *Las políticas educativas en Uruguay. Perspectivas académicas y compromisos políticos*. Ministerio de Educación y Cultura. Montevideo.

— (2006). “La educación uruguaya en una encrucijada: entre la inercia, la restauración y la innovación.” Ponencia presentada en el primer Congreso Uruguayo de Ciencia Política. Montevideo

— (2002). “La 'larga marcha' de una reforma 'exitosa'. De la formulación a la implementación de políticas educativas.” En Mancebo; Ma E.; Narbondo P. y Ramos, C. (ed.) *Uruguay: la reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada (1985-2000)*. ICP-Banda Oriental. Montevideo.

— (1999). “Las políticas educativas uruguayas en el contexto

latinoamericano (1985-1994).” *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. Montevideo.

Martínez Nogueira, Roberto (2010) “La coherencia y la coordinación de las políticas públicas. Aspectos conceptuales y experiencias”, en C.H Acuña (ed) *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*. Jefatura de Gabinete de Ministros. Buenos Aires.

Midaglia C. y Castillo M. (2010) “El Significado Político del Ministerio de Desarrollo Social uruguayo” en Mancebo Ma. E.; Narbondo P. (ed.) *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*. Fin de Siglo. Montevideo.

— (2010). *La oferta pública social en el Uruguay 2005-2009*. MIDES - ICP. Montevideo.

Midaglia C. y Antía F., Castillo M., Cristar C. (2008). *Repertorio de Políticas Sociales Informe de la 1ª etapa*. MIDES. Montevideo.

Midaglia C. y Antía F. (2008); “¿Una nueva síntesis? La agenda social de la izquierda uruguaya a dos años de gobierno” Ed. Universidad Federal de Bahía.

Midaglia, C. (2008). “Entre la tradición, la modernización ingenua y los intentos de refundar la casa: la reforma social en el Uruguay de las últimas tres décadas.” en: Barba, C (ed.) *Retos para la integración social de los pobres en América Latina*. CLACSO. Buenos Aires.

— (2007); “Apostando fuerte en Políticas Sociales: los desafíos del Plan de Equidad” en *La hora de las reformas. Gobierno, actores y políticas en el Uruguay 2006-2007*. Informe de Coyuntura. Ed. ICP-Ediciones Banda Oriental. Montevideo.

Peters, G. (1998). *Managing Horizontal Government. The Politics of Coordination*. CCMD, Research paper No. 21. Canadá.

— (1998). “The Search for Coordination and Coherence in Public Policy: Return to Center?” En www.fu-berlin.de/ffu/akumwelt/bc2004/download/peters_f.pdf.

Repetto, F. (2010) “Coordinación de políticas sociales: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas”; en C.H. Acuña (ed.) *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*. Jefatura de Gabinete de Ministros. Buenos Aires.

— (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. INDES-Guatemala. Ciudad de Guatemala.

Roth Deubel, A. (2006). *Políticas Públicas. Formulación, Implementación y Evaluación*. Ediciones Aurora: Bogotá. 5ª. Edición. Bogotá.

Serrano, C. (2005). “La política social de la sociedad global en América Latina: nuevos programas de protección social”. CEPAL. Serie Mujer y desarrollo, N° 70. Santiago de Chile.

Serrano, R. (2003). “What Makes Inter-Agency Coordination work? Insights from the Literature and Two Case Studies”. Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible SDS. Washington, DC

SITIOS WEB CONSULTADOS:

Decreto de Creación del Gabinete Social N° 2005/015588:

http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/64/1/gabinete_social.pdf

Decreto de formulación de la Estructura Administrativa del Ministerio de Desarrollo Social N° 286/006: http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/4083/1/estructura_del_mides.pdf

Ley General de Educación n° 18.437:

<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18437&Anchor=>

Ley de creación del Ministerio de Desarrollo Social n°17.866:

http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/61/1/ley_mides.pdf

Plan Formación Profesional Básica:

http://www.utu.edu.uy/Novedades/CETP%20UTU/2008/Febrero/FPB_2007_08_Unidad_Alfabet/Presentacion_FPB_2007_v0.pdf

Programa Arrimate Espacio Joven:

<http://www.inju.gub.uy/mides/text.jsp?contentid=860&site=1&channel=inju>

Programa Aulas Comunitarias:

<http://www.infamilia.gub.uy/gxpsites/hgxpp001.aspx?1,7,76,O,S,0,MNU;E;42;4;21;1;MNU>

Programa Impulso a la Universalización del Ciclo Básico:

<http://www.anep.edu.uy/infoeducar/infoeducar071106/infoeduca071102.html>

Programa Nacional de Educación y Trabajo-CECAP:

http://www.mec.gub.uy/innovaportal/v/1956/5/mecweb/pnet__cecap?contid=1690&3colid=5
84

Unidad Áreas Pedagógicas: <http://www.inau.gub.uy/formacion-y-capacitacion/division-educacion/proyecto-de-areas-pedagogicas.html>

IX. ANEXOS

ANEXO I. CÓDIGO DE ENTREVISTAS REALIZADAS

- Entrevistado 1: Informante vinculado a AP
- Entrevistado 2: Informante vinculado a FPB
- Entrevistado 3: Informante vinculado a AEJ
- Entrevistado 4: Informante vinculado a PIU
- Entrevistado 5: Informante vinculado a PNET-CECAP
- Entrevistado 6: Informante vinculado a PAC
- Entrevistado 7: Autoridad del CES
- Entrevistado 8: Autoridad de INFAMILIA-MIDES
- Entrevistado 9: Autoridad del MIDES
- Entrevistado 10: Autoridad de INFAMILIA-MIDES
- Entrevistado 11: Autoridad del CETP
- Entrevistado 12: Autoridad del MEC-Área Educación

ANEXO II. PAUTA DE ENTREVISTA ESTRUCTURADA A INFORMANTES CALIFICADOS RESPONSABLES DE PROGRAMAS DE INCLUSIÓN EDUCATIVA.

A. GRADO DE COORDINACIÓN

❖ Se procuró evaluar el Conocimiento y Reconocimiento Interprogramas:

1. ¿Conoce otros programas de educación media incluidos en el Plan de Equidad?
¿Cuáles? ¿De qué organismos dependen?

2. De acuerdo a lo que usted conoce, ¿qué valores del 1 al 10, donde 10 es el máximo, le daría a los siguientes programas y por qué?

Nombre Programa	Puntaje	¿Por qué?
PAC		
PIU		
PFPB		
PNET-CECAP		
ARRIMATE ESPACIO JÓVEN		
ÁREAS PEDAGÓGICAS		

❖ En las preguntas 3, 4 y 5 se buscó medir la coordinación horizontal y vertical a través del trabajo en conjunto entre los programas y con ANEP.

3. ¿Existen instancias de trabajo conjunto con referentes de otros programas? ¿Con cuáles? ¿Y con representantes de secundaria/CETP? ¿Esta interacción se da en instancias formales, informales o ambas? ¿Con qué frecuencia?

4. ¿Existen instancias de trabajo conjunto con referentes de otros programas para plantear metas en común? ¿Con cuáles? ¿Y con representantes de secundaria/CETP? ¿Se alcanzaron dichas metas?

5. A la hora de diseñar su programa, ¿en qué grado se tuvieron en cuenta los otros programas de inclusión educativa? ¿Existieron instancias de trabajo con referentes de otros programas y/o de secundaria/CETP a la hora de formular los distintos programas?

❖ En las preguntas 6, 7 y 8 se procuró analizar el rol de la autoridad central para coordinar.

6. ¿Cómo se pautan/Quién pauta las metas y los objetivos a seguir?

- Técnicos del programa
- Dirección del organismo
- Poder Ejecutivo
- Entidad de coordinación

7. ¿Funcionan instancias formales de trabajo conjunto entre las autoridades de las distintas organizaciones que implementan estos programas? En una escala del 1 al 10, donde 10 es el máximo, ¿en qué grado considera que lo trabajado en esta instancia se refleja en la coordinación efectiva de los programas?

8. En una escala del 1 al 10, donde 10 es el máximo, ¿cuál ha sido la relación entre este programa y el Plan de Equidad?

B. FRAGMENTACIÓN INSTITUCIONAL

1. Entre el 2005 y el 2009 distintos organismos como el CES-ANEP, el CETP-ANEP, el MEC, el INJU-MIDES, INFAMILIA-MIDES y el INAU han implementado programas de educación media. ¿Para usted esta multiplicidad de actores favorece u obstaculiza la coordinación de dichos programas? ¿Por qué?
2. Dichos organismos tienen distintos status jurídicos, ¿para usted esta característica favorece u obstaculiza la coordinación de dichos programas? ¿Por qué?

C. AUTONOMÍA ANEP

1. ¿Para usted, la autonomía de ANEP favorece u obstaculiza la coordinación con los programas de educación media del Plan de Equidad?
2. En una escala del 1 al 10, donde 10 es muy positivo, ¿cómo ve la intervención de otros organismos además de la ANEP a la hora de implementar políticas de educación media? ¿Por qué?

D. MECANISMOS DE COORDINACIÓN

1. ¿Qué resoluciones tomadas en el Consejo Nacional de Políticas Sociales entre el 2005 y el 2009 incidieron sobre la coordinación de los programas educativos del PE y/o entre estos y la ANEP (secundaria/CETP)?
2. ¿Qué resoluciones tomadas en el Comité de Coordinación Estratégica de Infancia y Adolescencia entre el 2005 y el 2009 incidieron sobre la coordinación de los programas educativos del PE y/o entre estos y la ANEP (secundaria/CETP)?

E. EXISTENCIA DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN, COMUNICACIÓN, EVALUACIÓN.

1. La información que ha difundido su programa ha sido de:
- Difusión
 - Objetivos
 - Población objetivo
 - Población meta
 - Población real
 - Recursos humanos que trabajan en el programa
 - Recursos financieros que implementa el programa
 - Forma de ejecución

- Resultados e impactos en la población.
- 2. ¿Cuáles han sido los medios de difusión del programa?
- Informes ad hoc de circulación restringida
- Informes periódicos de circulación restringida
- Informes periódicos de circulación amplia
- Página web
- 3. ¿Usted accede regularmente a la información que brinda ANEP sobre Ciclo Básico/CETP/Bachillerato?
- 4. ¿Cómo accede y con qué periodicidad?
- 5. ¿Qué información consulta?
- 6. ¿Usted accede regularmente a la información que brindan los otros programas educativos del Plan de Equidad?
- 7. ¿Cómo accede y con qué periodicidad?
- 8. ¿Qué información consulta?

ANEXO III. PAUTA DE ENTREVISTA ESTRUCTURADA A INFORMANTES CALIFICADOS. AUTORIDADES DE LOS ORGANISMOS RESPONSABLES DE LOS PROGRAMAS DE INCLUSIÓN EDUCATIVA Y PARTICIPANTES DE INSTANCIAS DE COORDINACIÓN.

A. GRADO DE COORDINACIÓN

❖ Se procuró evaluar el Conocimiento y Reconocimiento Interprogramas:

1. ¿Qué programas de educación media incluidos en el Plan de Equidad conoce?
¿De qué organismos dependen?
2. De acuerdo a lo que usted conoce, ¿qué valores del 1 al 10, donde 10 es el máximo, le daría a los siguientes programas y por qué?

Nombre Programa	Puntaje	¿Por qué?
PAC		
PIU		
PFPB		
PNET-CECAP		
ARRIMATE ESPACIO JÓVEN		
ÁREAS PEDAGÓGICAS		

❖ En las preguntas 3 y 4 se procuró analizar el rol de la autoridad central para coordinar.

3. ¿Funcionan instancias formales de trabajo conjunto entre las autoridades de las distintas organizaciones que implementan estos programas? En una escala del 1 al 10, donde 10 es el máximo, ¿en qué grado considera que lo trabajado en esta instancia se refleja en la coordinación efectiva de los programas?
4. En una escala del 1 al 10, donde 10 es el máximo, ¿cuál ha sido la relación entre estos programas y el Plan de Equidad?

B. FRAGMENTACIÓN INSTITUCIONAL

1. Entre el 2005 y el 2009 distintos organismos como el CES-ANEP, el CETP-ANEP, el MEC, el INJU-MIDES, INFAMILIA-MIDES y el INAU han implementado programas de educación media. ¿Para usted esta multiplicidad de actores favorece u obstaculiza la coordinación de dichos programas? ¿Por qué?
2. Dichos organismos tienen distintos status jurídicos, ¿para usted esta característica favorece u obstaculiza la coordinación de dichos programas? ¿Por qué?

C. AUTONOMÍA ANEP

1. ¿Para usted, la autonomía de ANEP favorece u obstaculiza la coordinación con los programas de educación media del Plan de Equidad?
2. En una escala del 1 al 10, donde 10 es muy positivo, ¿cómo ve la intervención de otros organismos además de la ANEP a la hora de implementar políticas de educación media? ¿Por qué?

D. MECANISMOS DE COORDINACIÓN

1. ¿Qué resoluciones tomadas en el Consejo Nacional de Políticas Sociales entre el 2005 y el 2009 incidieron sobre la coordinación de los programas educativos del PE y/o entre estos y la ANEP (secundaria/CETP)?

2. ¿Qué resoluciones tomadas en el Comité de Coordinación Estratégica de Infancia y Adolescencia entre el 2005 y el 2009 incidieron sobre la coordinación de los programas educativos del PE y/o entre estos y la ANEP (secundaria/CETP)?

E. EXISTENCIA DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN, COMUNICACIÓN, MONITOREO Y EVALUACIÓN.

9. ¿Usted accede regularmente a la información que brindan los programas educativos del Plan de Equidad dirigidos a adolescentes y jóvenes? ¿Puntualmente a qué programas?

10. ¿Cómo accede y con qué periodicidad?

11. ¿Qué información consulta?

12. ¿Usted accede regularmente a la información que brinda ANEP sobre Ciclo Básico/CETP/Bachillerato?

13. ¿Cómo accede y con qué periodicidad?

14. ¿Qué información consulta?

15. ¿De qué manera le es útil esta información?

F. A continuación voy a nombrarle algunas características que podrían dificultar la coordinación entre los distintos programas y entre estos y secundaria/CETP y le pido que las evalúe en una escala del 1 al 10, donde 1 no dificulta a la coordinación y 10 dificulta mucho.

- Debilidad de recursos humanos formados y motivados para coordinar
- Debilidad en los sistemas de información
- Dificultades a la hora de implementar lo resuelto en los ámbitos de coordinación
- Existencia de un cierto grado de competencia entre algunos organismos estatales
- El alto grado de autonomía de ANEP
- Dificultad de coordinar entre muchos organismos participantes en estos programas