

Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República.

Licenciatura en Ciencia Política.

Monografía final de Grado.

La relación Estado – Organizaciones de la Sociedad Civil en el  
diseño e implementación de políticas educativas.

*-Un acercamiento descriptivo a través del análisis de la experiencia  
“Programa de Aulas Comunitarias”-*

Andrea Luzuriaga Abayian

Tutora: Dra. María Ester Mancebo.

Abril de 2015.

## Índice de contenido

1 - Introducción.....	3
2 - Algunas consideraciones sobre los conceptos de educación y enseñanza. 4	
2.1 – El sistema educativo uruguayo y su conformación institucional .....	5
2.2 La desafiliación en la educación media.....	7
3 – Las políticas públicas: procesos y modelos.....	8
3.1 – El rol de las Organizaciones de la Sociedad Civil en las políticas públicas.....	11
4 – El Programa de Aulas Comunitarias .....	13
4.1 Modelo de Implementación del PAC .....	16
5 – Metodología .....	18
6 - La visión de los actores sobre las líneas de acción del PAC.....	21
7 - La visión de los actores en cuanto a la implementación del programa....	23
8 - La visión de los actores sobre el relacionamiento institucional.....	24
9 - El rol de las OSC y su influencia en la implementación del PAC y el relacionamiento entre los actores .....	28
10 - Reflexiones y evaluaciones de los actores sobre el PAC .....	31
11 - Conclusiones .....	33
Bibliografía Básica .....	36

## 1 - Introducción

A partir del año 2005, las políticas sociales llevadas a cabo en el país comienzan a sufrir grandes cambios. La necesidad de estos cambios fue dada por la crisis del 2002, que dejó a gran parte de la población sumida en niveles de pobreza y desempleo únicos hasta el momento. Según Midaglia y Antía, el modelo de desarrollo instalado en los noventa fue orientado al mercado y se mostró incapaz de contener y dar respuesta a las problemáticas sociales que presentaba la crisis económica regional: *“La reforma social no se agotó en el campo público sectorial, sino que también abarcó a una serie de servicios dirigidos a sectores poblacionales específicos, los que ocupaban un lugar marginal en el antiguo esquema de bienestar uruguayo. Es así que se reformularon, a la vez que se inauguraron, un conjunto de programas y proyectos exclusivamente diseñados para abordar problemáticas asociadas a las vulnerabilidades de ciertos grupos etarios, especialmente los de los niños y los jóvenes. Cabe señalar que una proporción significativa de estas nuevas intervenciones se implementaron a través de asociaciones civiles u organizaciones sin fines de lucro”* (Midaglia y Antía, 2007:136). Prosiguen las autoras: *“Las ampliaciones de esos servicios, así como la instalación de una amplia gama de nuevas iniciativas, no lograron traducirse en una malla sólida de asistencia social, articulada con el resto de las prestaciones que cubren, aunque sectorialmente, necesidades de esos grupos.”* (Midaglia y Antía, 2007:137).

La llegada del Frente Amplio al gobierno en 2005 trajo consigo la implementación del Plan de Emergencia y posteriormente del Plan de Equidad. Este último intentaba cambiar el paradigma de políticas sociales efectuadas en el territorio, aunando una batería de políticas de tipo universal con otras de corte focalizado. La creación de un Ministerio de Desarrollo Social abocado a esta tarea a partir del 2007 fue un paso importante al momento de llevar a cabo esta reforma.

Dentro de las áreas más afectadas por la crisis, se encontraba la educación. Fue por esto mismo, que el Plan de Equidad incluyó en su concepción un conjunto de planes destinados a mejorar los resultados educativos focalizándose en problemas como la deserción y el rezago escolar y liceal.

Entre los programas dispuestos para estos cometidos, encontramos al Programa Aulas Comunitarias (PAC). El mismo -a través de la coordinación con Organizaciones

de la Sociedad Civil (OSC)- se enfocó en aquella población joven, de entre 13 y 16 años, que habiendo sufrido rezago escolar o abandonado el sistema educativo, no culminó sus estudios básicos de secundaria.

La inclusión de un actor como las OSC en la implementación del programa fue un elemento novedoso en el ámbito de la Enseñanza Secundaria pública, que debido a sus características institucionales no había llevado a cabo nunca una política de este tipo, siendo las OSC organizaciones emparentadas históricamente más con la educación de tipo no formal y la primera infancia.

El presente trabajo tiene entonces como cometido realizar un análisis descriptivo de la coordinación a nivel de diseño, ejecución y monitoreo que se da entre los actores educativos estatales (más específicamente la Administración Nacional de Educación Pública, pero no únicamente) y las OSC encargadas de co-ejecutar el programa. Para esto, se ahondará en las características del sistema educativo nacional, la estructura del PAC, el lugar histórico de las OSC en las políticas públicas nacionales para luego pasar a un análisis cualitativo, a través de entrevistas a informantes calificados, que puedan dar cuenta de cómo y en qué términos se realizan las coordinaciones entre los actores involucrados.

## **2 - Algunas consideraciones sobre los conceptos de educación y enseñanza.**

En los últimos tiempos, la educación ha estado en debate en la gran mayoría de las sociedades modernas. Se realizan evaluaciones, se procesan datos, se hacen análisis minuciosos de modelos y resultados y se publican en tapa de diarios noticias concernientes al tema. La educación es presentada como solución a grandes males de la sociedad y a la vez como culpable de esos mismos males. Esta relevancia otorgada a la educación no es en vano; de hecho, pertenece a una realidad y es que la educación es un tema de debate público que debería - al menos en la teoría - incluir algún tipo de decisión colectiva, que responda a las demandas reales de la sociedad.

En primera instancia es necesario definir los conceptos de educación y enseñanza. La educación se puede definir como una relación o “*sociabilización*”

*deliberada de ciertos valores culturales, políticos o morales*” (Da Silveira, 2009: 43). Esto nos dice implícitamente que la educación es la encargada en una sociedad de transmitir valores que son socialmente aceptables por gran parte de la misma y que permiten a la vez la reproducción de pautas culturales, políticas y morales dominantes. Sin embargo, la “enseñanza” es *“aquella parte de la educación que ha pasado a integrar la agenda pública de la sociedad”* y en donde *“sus objetivos y sus métodos están sometidos al control de los poderes públicos (...) [y] la evaluación de sus resultados es puesta en manos de personas expertas”* (Da Silveira, 2009: 44). Esta definición contiene un actor específico, que es el Estado en su calidad de poder público, e incluye una concepción más institucional de cómo se construye la idea de educación y enseñanza. Su estructuración, concepción, ejecución y evaluación configuran una rama específica del análisis de políticas públicas y una herramienta valiosa para la discusión y la generación de nuevos formatos de construcción de políticas públicas educativas.

La construcción histórica del sistema educativo de nuestro país -comprendida y expuesta en su máximo esplendor por la tríada vareliana de laicidad, gratuidad y obligatoriedad- se ha cimentado en un Estado proveedor de enseñanza.

Primordialmente -y sobre todo para el caso uruguayo en particular- la enseñanza ha operado (desde la reforma vareliana) casi por completo en manos del Estado. Este ha decidido sistemáticamente y mediante una configuración autonómica qué enseñar, cómo y dónde. Al decir de Mancebo *“La historia de la educación uruguayo es la historia de la gradual consolidación de un Estado Docente, entendiendo por tal la fuerte presencia del Estado en la provisión directa del servicio educativo”* (Mancebo, 2006: 18).

## **2.1 – El sistema educativo uruguayo y su conformación institucional**

En el panorama educativo uruguayo podemos encontrar múltiples agentes estatales que tienen diversos cometidos para el funcionamiento del sistema educativo.

En primer lugar, nos encontramos con la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), ente autónomo que con sus Consejos regula e implementa la educación inicial, básica, media y docente. Estos consejos desconcentrados son a su vez dependientes de un Consejo Directivo Central (CODICEN) conformado por tres miembros designados por el Poder Ejecutivo, con venia de tres quintos votos de la Cámara de Senadores y dos miembros más electos por los docentes. Este modelo otorga

al organismo un gran nivel de autonomía, siendo necesario para su conformación una cuota de negociación.

En segundo lugar, el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), dependiente del Poder Ejecutivo, es encargado de regular y habilitar los planes e institutos de educación inicial y terciaria privadas. A su vez, realiza estadísticas educativas para todos los niveles (básico, medio y universitario).

En tercer lugar, constituye parte del esquema educativo la Universidad de la República (UdelaR), que según la Ley Orgánica de 1958 se consagra como actor autónomo y cogobernado, impartiendo y regulando la educación pública terciaria en todo el territorio nacional. La UdelaR es regida por el Consejo Directivo Central (CDC), órgano electo por entre los consejos de los docentes, estudiantes y egresado, dado así su carácter de cogobierno.

Estos tres actores participan -según lo dispuesto por la última Ley de Educación aprobada en 2008- dentro del Sistema Nacional de Educación Pública (SNEP) en conjunto con la recién creada Universidad Tecnológica (UTEC) y el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd).

Según Mancebo *“La ingeniería del gobierno educativo uruguayo ha sido motivo de orgullo por el pluralismo inherente al carácter colegiado de sus órganos, la autonomía decisoria respecto al poder político y la estabilidad derivada de los mecanismos de elección de las autoridades. Sin perjuicio de ello, los veinte años transcurridos desde la redemocratización arrojan indicios sobre algunos de los problemas íntimamente ligados al diseño institucional”* (Mancebo, 2006:12).

Entre estos problemas encontramos la falta de coordinación entre políticas educativas gestionadas a distintos niveles de enseñanza -en un nivel intrainstitucional- y la falta de coordinación con otras políticas educativas gestionadas por actores (generalmente estatales) por fuera del área -en un nivel interinstitucional- (Mancebo, 2006: 12, 13). Estas carencias se ven representadas en los datos arrojados por los últimos indicadores educativos.

## 2.2 La desafiliación en la educación media

Según el Anuario Estadístico Educativo del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), la desvinculación del sistema educativo comienza –para los quintiles más bajos de ingresos- a la edad de 13 años. Esta edad es coincidente con el cambio de educación primaria hacia el ciclo básico de educación media. No es un detalle menor que este fenómeno se dé entre la población de más bajos recursos. Para los quintiles más altos de ingreso, la desvinculación comienza a darse a los 18 años<sup>1</sup> (Anuario Estadístico de Educación, 2012: 52).

**Tabla 1. Motivos de desvinculación de la educación según tramo etario y quintil de ingreso.**

Motivo de desvinculación	Tramo etario		Quintil de ingreso	
	12 a 17	18 a 29	1er Quintil	Quintil mayor
No tenía interés o le interesaban otras cosas	64,8	45,5	44,1	53,4
Le resultaba difícil	8,1	5,0	6,5	3,3
Comenzó a trabajar	5,0	30,2	20,3	32,3
Quedo ella o su pareja embarazada	4,7	7,4	11,5	1,4
Debió atender asuntos familiares	4,0	4,0	5,2	3,6
Dificultades económicas	3,5	4,7	7,7	2,3
Otras razones	9,9	3,2	4,8	3,6
Total	100	100	100	100

Elaboración propia en base a datos del Anuario Estadístico de Educación 2012 (MEC).

Cuando se indaga en las causas de la desvinculación, el Anuario del MEC da cuenta que para el tramo etario de 12 a 17 años (sin importar el quintil de ingresos) la principal causa fue la falta de interés (un 64,8%, en base a datos de la ECH 2012). El segundo motivo de desvinculación entre esta población más joven refiere a la dificultad que les generan los cursos educativos. Entre los jóvenes de quintil más bajo (de 12 a 29 años) este motivo se encuentra presente en un 44,1% de los casos (pág. 60). No podemos saber qué es en particular lo que genera falta de interés. Se podría inferir que este motivo puede estar dado por una baja valoración de la educación de parte del estudiante y su entorno (las familias de estos estudiantes presentan por lo general la menor cantidad de años de estudio). Otra causa de la posible falta de interés puede darse por el cambio brusco que significa pasar de la educación escolar a la liceal, más aún si el estudiante ya tiene un rezago en su trayectoria educativa o por los contenidos educativos que se imparten en los centros de enseñanza.

Este panorama no es sorprendente, sino que responde a una tendencia a largo plazo identificada en los últimos años. La desvinculación del sistema educativo, en los niveles básicos de secundaria, sobre todo en los quintiles más pobres de la educación se presenta como un desafío para el sistema educativo. El PAC surge como una política pública educativa focalizada en combatir esta problemática.

### **3 – Las políticas públicas: procesos y modelos.**

La construcción de una política pública siempre es un proceso complejo que involucra diversos actores, que participan en mayor o menor medida de su elaboración. Entendemos a las políticas públicas como un conjunto de acciones compuestas por tres dimensiones: contenidos, procesos e instituciones. Se entiende a los contenidos como las líneas de acción de la política, a los procesos como las acciones e interacciones que se dan entre los actores participantes para llevar a cabo dicha política y las instituciones como aquellos órganos u organismos que dictan las reglas de juego (Mancebo, 2007: 8-42).

En su libro “El proceso de elaboración de políticas públicas”, Lindblom plantea que en las sociedades democráticas, los solapamientos de autoridad entre los actores encargados de las políticas y la falta de conocimiento especializado técnico entre los actores que la ejecutan pueden complicar el proceso (Lindblom, 1991). Se introducen aquí dos factores fundamentales para la concepción de una política: la burocracia y la especialización técnica de los efectores de políticas públicas. Si nos guiamos por este autor, podemos identificar algunos elementos que pueden retrasar o demorar el desarrollo de una política. En primera instancia, se presenta como obstáculo la burocracia administrativa que se ocupa efectivamente de ejecutar el plan propuesto: *“La mayoría de, y quizás todos, los actos administrativos desarrollan o cambian las políticas en el proceso de implementación”* (Lindblom, 1991; 83).

Es por eso que identifica algunas causales directas de esta presunción que pueden presentarse en el ámbito administrativo, tales como i) la especificación incompleta de las políticas (en este sentido, los decisores de políticas esbozan a grandes rasgos que se debe hacer, pero dejan en manos de los efectores el cómo), ii) la existencia de criterios conflictivos de aplicación (se hace referencia aquí a cómo los funcionarios diseñan y aplican la política, en función de los recursos, que pueden diferir



según la estructura burocrática específica del área) , iii) directrices conflictivas (que puede traducirse en la jerga popular a una suerte de “demasiados capitanes y poco marineros” en donde las órdenes pueden llegar a entrar en conflicto entre sí por la diversidad de los actores participantes), y iv) competencias limitadas de los órganos ejecutores (que se ven obligados a coordinar con otros actores cuando la política trasciende el área o las capacidades técnicas del órgano) (Lindblom, 1991). En este sentido, la multiplicidad de actores participantes al momento del diseño e implementación, pueden ser factores de retraso o incluso determinar que una política fracase en referencia a sus metas propuestas.

Sobre esta problemática, se ha manifestado también Grindle, que habla sobre “la brecha de implementación” que ocurre cuando se ejecuta una política: *“Algunas [políticas] – particularmente aquellas que involucran la provisión de servicios como educación, salud e infraestructura- requieren de largas cadenas de acciones y muchos actores para ser ejecutadas efectivamente. Cada eslabón de la cadena debe funcionar – esto es, todas las acciones deben corresponder a la intención de las políticas y los actores deben asumir responsabilidades por su papel en el proceso- si la política va a ser implementada efectivamente”* (Grindle, 2009; 35). Para la autora, un ejercicio fundamental a la hora de reducir la “brecha de implementación” es contar con actores que ejecuten la política con márgenes de flexibilidad y creatividad (Grindle, 2009; 43). Estas especificaciones adquieren particular relevancia si nos enfrentamos a un caso como el uruguayo, en donde el sector público educativo es un servicio fuertemente estructurado y jerarquizado –y por ende- más burocratizado y menos flexible.

En segundo término, Lindblom se expresa sobre la influencia de los grupos de interés en el proceso de elaboración de políticas públicas como otro factor que complejiza este proceso. Las actividades de los grupos de interés serían: *“(...) todas las interacciones a través de las cuales los individuos y grupos privados sin autoridad gubernamental pretenden influir en las políticas públicas, junto con las interacciones e influencias de los funcionarios del gobierno que van más allá del uso directo de su autoridad.”* (Lindblom, 1991; 110). Allí enumera las siguientes funciones de los mencionados grupos de presión: 1. Clarificación y articulación de necesidades de los ciudadanos, 2. Formulación de agendas políticas viables, 3. Cualificación y 4. Función específica en el proceso interactivo de la formulación de políticas públicas (Lindblom,

1991). Estas funciones se corresponden en gran medida con las lógicas de acción propuestas desde el ámbito de las OSC, como veremos para el caso específico del PAC.

Si nos adentramos en el caso uruguayo, Mancebo utiliza y adapta la propuesta de Lindblom al caso nacional. En un apartado de su trabajo *“La Larga Marcha de una reforma exitosa: de la formulación a la implementación de políticas educativa”* nos presenta las corrientes de tendencia en la formulación de políticas: por un lado la “racionalidad limitada”, y por otro el “incrementalismo”, este último enfoque impulsado por Lindblom (Mancebo, 2001). El primero de los enfoques estructura verticalmente la formulación de políticas públicas, en donde las directrices son enviadas desde las jerarquías y son implementadas sin cambios. Este tipo de proceso fue el que primó en las reformas educativas aplicadas por la administración Rama entre 1995 y 2000. Según la misma autora *“Desde el punto de vista procesual se trató de una reforma racionalista y top-down (Mancebo, 2002), que buscó fortalecer las instituciones de forma tal que permitieran a los actores un funcionamiento adecuado en el marco de un modelo ‘clásico’ de política educativa (Gimeno Sacristán, 1998) según el cual las políticas derivan su legitimidad del carácter democrático de las autoridades educativas, quienes son responsables de la elaboración de las políticas educativas y de la organización del servicio, al tiempo que los profesores se ubican como ‘productores’ del servicio y los estudiantes como ‘receptores’ del mismo”* (Mancebo, 2006). Como se puede deducir, este formato deja poco lugar a la generación de políticas que surjan de ámbitos externos al estatal.

El incrementalismo, por otra parte, comprende la cuota de conflicto, reformulación y consenso que sufre toda política pública en su formulación. Lo valioso de este tipo de enfoque es el sorteo de las mencionadas dificultades de manera eficiente, generando un aprendizaje fructífero de las experiencias en la implementación. El incrementalismo, por tanto, es una solución con intenciones de tipo horizontal, interactiva, en donde más actores pueden aportar –no solo desde el ámbito de la ejecución- sino también desde el rediseño de los programas y planes.

### 3.1 – El rol de las Organizaciones de la Sociedad Civil en las políticas públicas.

Históricamente, la entrada de las Organizaciones de la Sociedad Civil a la arena política se dio de la mano de ciertas problemáticas de representación que enfrentaban las democracias occidentales, incapaces de responder a los efectos negativos de los procesos de desarrollo. Según Rossel *“La falta de representatividad puede deberse no sólo a la incapacidad de los partidos para incorporar nuevas demandas (Dalton, Flanagan y Beck, 1984:8), sino a la creciente diversidad que la sociedad moderna presenta en términos de intereses e ideas, y a los nuevos problemas de exclusión que se generan a partir de esta diversidad (Young, 2000), que se inscriben en reglas y formatos de representación que fueron formulados para otro tipo de sociedades (Font, 2001: 17).”* (Rossel, 2013: 21). Según la misma autora, las OSC están asociadas a dos roles específicos: roles de servicio y roles políticos. El primer rol, está ligado a la prestación directa de servicios a la población, generando un nuevo tipo de formato de gestión llamado “tercer sector”. El rol político, por otra parte, se desarrolla en términos de generación de agenda política, movilización, participación ciudadana y canalización de demandas (Rossel, 2013: 23).

La entrada de las OSC al campo de la gestión de políticas públicas se dio, en gran medida por el potencial innovador de las mismas, proporcionando una flexibilidad que por las lógicas burocráticas estatales, era imposible alcanzar mediante los canales tradicionales del Estado. Estas intervenciones respondieron en muchos casos a las demandas de colectivos en donde el brazo estatal no podía llegar. Sobre este punto ahonda Rossel: *“... [El] rol asociado al universo del tercer sector es el rol de la innovación. También porque no están ‘atadas’ a los fines lucrativos, pero además por su propio formato institucional, las organizaciones del sector público no estatal son más flexibles y adaptables que el mercado y el Estado. Desde esta perspectiva, las organizaciones del sector público no estatal tienen mayor capacidad para innovar en sus propuestas, desarrollando políticas alternativas que superen el componente uniformizante de las políticas desarrolladas solo por el Estado, e incorporando nuevos elementos gracias a su flexibilidad y su estructura post-burocrática.”* (Rossel, 2003: 6).

Las OSC del “tercer sector” también poseen como característica provechosa ser más cercanas a la población, lo que facilita la provisión de servicios y la recepción de

demandas en el territorio. Los anclajes territoriales de estas organizaciones las convierten en espacios donde los beneficiarios se sienten más cómodos y escuchados. Por último, se entiende como beneficioso el carácter no lucrativo de las mismas, cualidad que permite a la OSC enfocarse en mejorar la calidad de los servicios y no en la maximización de beneficios económicos -en contraposición a las lógicas de mercado- (Rossel, 2013: 72).

Queda expuesto en los apartados anteriores como las OSC desembarcaron en el mundo de las políticas públicas. Sin embargo, para el caso uruguayo, las OSC se estructuraron de manera distinta. A diferencia de sus contrapartes americanas, las OSC nacionales nacieron bajo la sombra o bien del Estado o bien de actores políticos institucionalizados (partidos políticos, sindicatos). Sobre esto, dice Rossel: *“La diferencia de estos movimientos con los que se generan en otros países de América Latina es que son movimientos o espacios de participación generados, ya sea a partir de los actores tradicionales, o por la redefinición de las funciones estatales en materia social, y por ende no parecen encontrarse fuera de los formatos tradicionales de organización colectiva. En otras palabras, la conformación de nuevos actores que intentan dar solución a nuevos conflictos se inscribe dentro de la lógica institucional tradicional y en continua relación con actores como el Estado y los partidos políticos.”* (Rossel, 2003: 2). Esta relación tan fuerte con los actores tradicionales ha hecho que las OSC locales se enmarquen en otros formatos de relacionamiento, dejando en muchos casos relegado su rol político para dar paso a una función de prestadores de servicios. A este tipo de OSC se las categoriza “tercer sector”, que se corresponde a aquellas organizaciones que centran sus tareas en la provisión servicios públicos a la población (Rossel, 2013: 59).

Esta incorporación de las OSC a la esfera de las políticas públicas, si bien es provechosa e innovadora, trae también aparejado ciertos riesgos. En primer lugar, porque la dependencia económica para con el Estado genera asimetría en la relación, empujando a estas organizaciones a un rol más “pasivo” y menos crítico. En segunda instancia, esta misma asimetría puede generar organizaciones que sean meros ejecutores y acatadores de decisiones y metas, reduciendo su rol a la ejecución de directrices impuestas verticalmente desde el actor estatal (Rossel, 2003: 10).

La experiencia más importante sobre esta relación se dio en el área de las políticas de primera infancia, que fue la primera en incursionar en este modelo de ejecución de políticas públicas. La incorporación de las OSC se dio durante los noventa mediante el Plan de Atención a la Infancia y la Familia (cuyo componente principal son los Centros de Atención a la Infancia y la Familia –CAIF-) que paulatinamente se extendió a todo el territorio nacional, atendiendo la primera infancia de los sectores más excluidos. El Plan incluyó actores estatales tales como el Ministerio de Salud Pública (MSP), el Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU), ANEP y gobiernos departamentales, constituyéndose como uno de los ejemplos más fuertes de relación Estado – OSC (Mancebo 2006: 17).

Como vimos en los apartados anteriores, el sistema educativo nacional es un entramado complejo desde el punto de vista institucional que da poca cabida a actores ajenos al área estatal al momento de diseñar, ejecutar y evaluar sus políticas: “...en las últimas dos décadas la ANEP ha ostentado una lógica firmemente estatista que no se condice con el tipo de relacionamiento del Estado con la sociedad civil que se registra en otros sectores de las políticas sociales del país” (Mancebo, 2006: 17). En este contexto renuente a la incorporación de actores externos a la esfera estatal, el PAC se nos presenta como un programa singular que propone una lógica nueva en la concepción de políticas educativas.

#### **4 – El Programa de Aulas Comunitarias**

El PAC fue implementado desde 2007 como un programa de reingreso al sistema educativo formal, con un fuerte componente innovador referido a su gestión en articulación con OSC.

Fue creado en respuesta a los niveles de exclusión educativa que se han visto en la educación media básica en los últimos años. Al decir de Mancebo “*el avance en la educación media está estrechamente ligado a un círculo perverso de generación de desigualdad de oportunidades educativas. (...) Como la asistencia, la completitud del ciclo básico depende fuertemente del clima educativo del hogar, los ingresos del hogar, la región de residencia e incluso el género*” (Mancebo, 2009: 3).

La población con la que trabaja el PAC presenta serias vulnerabilidades socioeconómicas que se asocian con el bajo nivel de rendimiento dentro del sistema educativo formal. Según el último informe sobre el PAC realizado por el MIDES-DINEM, más del 65% de los estudiantes que entran al programa (desde 2009 a 2013) repitieron algún año de Primaria, y por tanto llegan con extra edad a la Educación Media Formal (EMB). (DINEM – Mides: 2014, pág. 16)

Así mismo, según datos del Sistema Integrado de Información del Área Social (SIAS) presentados en dicho informe, más de un 70% de los beneficiarios del programa viven en hogares que reciben Asignaciones Familiares del Plan de Equidad (AFAM-PE) y un 50% reside en hogares que perciben la Tarjeta Uruguay Social (DINEM – Mides: 2014, pág. 18). Este dato nos da un indicio sobre el nivel de vulnerabilidad de los hogares de donde provienen los estudiantes beneficiarios del PAC.

Con respecto al clima educativo del hogar, el mismo informe revela la mayoría de los estudiantes provienen de hogares en donde el nivel educativo máximo alcanzado por las madres y padres es de primaria, habiendo un porcentaje menor que posee educación Secundaria o Técnica (DINEM – Mides: 2014, pág. 18).

Todos estos factores contribuyen a una temprana desvinculación del sistema educativo formal.

Para atacar esta problemática, el PAC plantea un formato más novedoso y flexible de escolarización. Este se compone de 3 modalidades de atención y un programa piloto que funciona desde 2013:

1. Modalidad A: Es la inserción efectiva del alumno al ciclo básico. En esta modalidad el alumno cursa primer año del ciclo básico en el Aula Comunitaria, ubicada en un local administrado por una OSC del barrio. Las materias se cursan de forma semestral y se realizan pruebas al final de cada semestre. Al momento del egreso, el adolescente es derivado a la modalidad C. Esta modalidad está destinada a adolescentes que nunca fueron inscriptos en el liceo o que se desvincularon del mismo sin haber aprobado primer año.
2. Modalidad B: Esta destinada a aquellos alumnos que presentan dificultades durante el primer año de ciclo básico (ya sea en la

Modalidad A del PAC o en el liceo) donde se les da un apoyo extra curricular en matemática e idioma español, aparte de talleres complementarios extracurriculares. Se trabaja fuertemente en proveer estrategias de aprendizaje y de convivencia.

3. Modalidad C: Se provee de espacios de consulta para egresados de la Modalidad A del PAC, a fin de acompañarlos en la reincorporación al instituto educativo al que fueron derivados.
4. El programa contempla dos planes pilotos: uno que instala aulas comunitarias dentro de la institución educativa formal (para generar mayor proximidad) y otro que permite a los alumnos cursar el segundo año de ciclo básico bajo la modalidad de Aula Comunitaria.

El plan trabaja en estas modalidades con centros educativos de referencia de la zona. Los profesores son provistos por ANEP mientras que la OSC decide sobre qué área se trabajará con los jóvenes en los talleres extracurriculares y provee un equipo técnico que coordina constantemente con los centros de referencia y con las familias de los estudiantes.

Se destacan como componentes esenciales del programa la semestralización de la currícula (en vez de cursar doce materias se cursan seis en un semestre y seis en otro, manteniendo algunas materias como Matemática, Idioma Español, Inglés, Informática y Educación Física en ambos semestres), los grupos reducidos de alumnos, el acompañamiento de los estudiantes por parte de los equipos de las OSC y la vinculación con las familias de los beneficiarios. Todas estas características en conjunto le dan una impronta particular al programa, que es percibida por los actores como una fortaleza (DINEM – Mides: 2014, pág. 33)

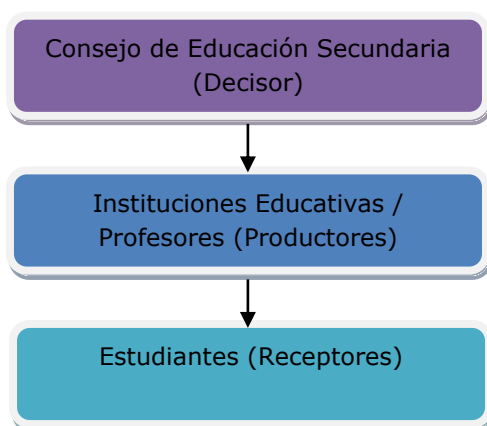
Según esta evaluación, la visión de los involucrados en el PAC es positiva sobre el programa y el cumplimiento de sus objetivos, pero destacan algunas falencias y debilidades. En general, existe un buen nivel de aprobación de primer año por parte de los beneficiarios (aproximadamente un 60% desde 2007 a 2013) y las tasas de abandono del PAC se han disminuido de un 30% en 2007 a un 11% en 2013 (DINEM – Mides: 2014, pág. 49). También se observa en los últimos años una tendencia de los estudiantes a continuar su egreso en la UTU y no en liceos del CES

(DINEM – Mides: 2014, pág. 50). Sin embargo, el programa al pertenecer al CES desde 2010 no coordina a nivel jerárquico con el Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP) sino que lo hace únicamente a nivel territorial con las UTU del barrio.

Mientras la modalidad A de trabajo provee resultados alentadores, el acompañamiento al egreso (modalidad C) presenta más dificultades y tiene resultados más discretos, aunque han ido mejorando año a año, siendo las tasas más altas de aprobación de año las de aquellos estudiantes que siguen su trayectoria educativa en UTU (DINEM – Mides: 2014, pág. 63). Se plantea como un desafío al Programa su capacidad de incidir a más largo plazo en la re vinculación al sistema educativo formal.

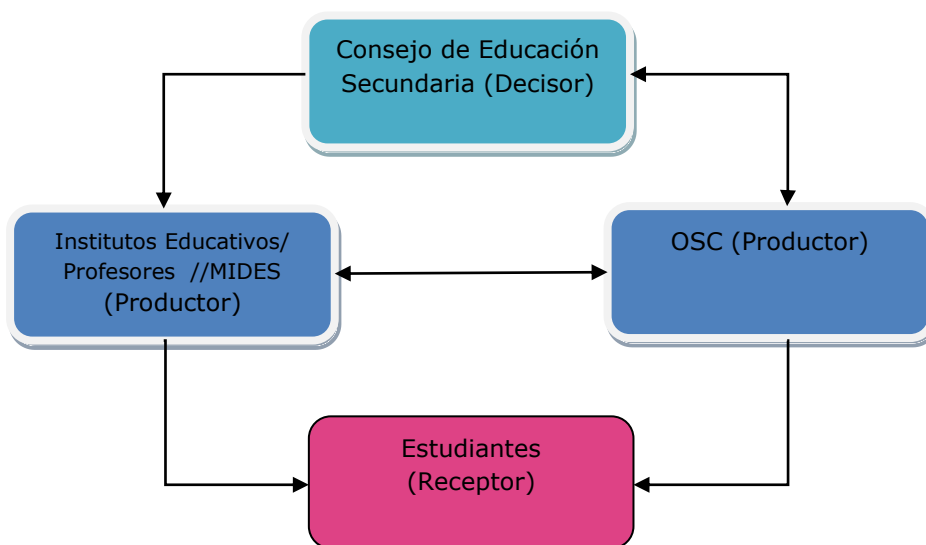
#### 4.1 Modelo de Implementación del PAC

Como vimos en los apartados anteriores, el modelo de políticas públicas racionalista se estructura desde las jerarquías hacia los implementadores, reproduciendo un modelo vertical. Para el caso del modelo de política educativa uruguayo, se lo podría representar gráficamente de la siguiente manera, pudiéndose reconocer los actores participantes y sus potestades en el modelo. Las políticas educativas se configuran con decisores (en este caso el Consejo de Secundaria) que estructuran los lineamientos de manera jerárquica hacia los productores y los receptores (Instituciones Educativas, profesores y estudiantes, respectivamente).





El PAC incorpora dos nuevos actores en el modelo: las OSC (un actor por fuera del área estatal, con poca experiencia en la interacción con los agentes de la educación formal) y el MIDES, un nuevo actor estatal, con fuerte relacionamiento con la sociedad civil pero con menos peso en el área educativa. Estos actores se relacionan con los diversos agentes involucrados generando un proceso más interactivo. Es preciso para el PAC que la OSC se relacione no solo con los estudiantes (receptores) sino también con los productores “formales” (liceos, UTUs y docentes del CES y MIDES) y con los decisores del CES. Podemos describirlo gráficamente de la siguiente manera:



Las interacciones en este formato se multiplican generando nuevos tipos de relacionamiento que no sucedían con el esquema anterior.

Como se ve, el PAC ha intentado atacar la problemática de desvinculación y exclusión educativa mediante una atención personalizada, la provisión de tutorías de acompañamiento y el trabajo fuerte sobre las temáticas de ausentismo y sus motivos (Informe MIDES, 2012: 287).

El PAC se posicionó como un plan innovador, porque impulso actividades como el acompañamiento al egreso, a la vez que reformuló la estructura de enseñanza incorporando actores de las OSC y actores por fuera del área educativa. La separación del lugar de estudio del instituto formal hacia un modelo de aula comunitaria y la creación de roles y cargos novedosos (profesores referentes, psicopedagogos) también le imprimieron su cuota de innovación (Mancebo – Monteiro, 2009: 37)

## 5 – Metodología

Como vimos anteriormente, el PAC representa la incorporación de un actor nuevo al área de las políticas públicas educativas. Las preguntas que guiarán el presente trabajo y que intentaré responder son las siguientes: El funcionamiento del PAC, ¿propone un nuevo tipo de relacionamiento entre el Estado y las OSC? ¿Por qué? Y si esto es así, ¿Qué factores explican tal relacionamiento? ¿Puede este nuevo formato de relacionamiento auspiciar innovaciones pedagógicas en materia de políticas educativas?

Para responder estas preguntas, se recurrió al método de análisis descriptivo cualitativo, siendo la unidad de análisis de este estudio el Programa Aulas Comunitarias en sí, y las unidades de observación aquellos técnicos y decisores de políticas involucrados en el mismo.

El análisis descriptivo cualitativo se realizó según la técnica de relevamiento y análisis documental, trabajó con datos secundarios cuantitativos y realización de seis entrevistas. Los documentos de evaluación se componen por el Informe Final de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM - MIDES) del año 2012 y el Informe Final de Evaluación del PAC de DINEM-MIDES 2014. De la misma manera se utilizo el artículo de 2009 de Mancebo y Monteiro “El Programa de Aulas Comunitarias de Uruguay: Un Puente hacia la Inclusión en la Educación Media.”.

Como se mencionó se recurrió también a la técnica de entrevistas en profundidad semiestructuradas. La muestra de entrevistados fue finalística y la selección de los informantes calificados se hizo teniendo en cuenta la acumulación conceptual y de experiencia en relación a programas socioeducativos dirigidos a adolescentes. Esta muestra se conformó con técnicos del CES-ANEP y MIDES designados para el PAC, y técnicos de las OSC que tuvieran experiencia con el PAC dentro de un periodo prolongado de tiempo. Para el año 2014 el PAC contaba con 25 Aulas Comunitarias gestionadas por 17 OSC diferentes, de las cuales 9 trabajaron con el programa por lo menos desde 2009. De aquellas que tenían mayor permanencia de trabajo con el programa, se seleccionaron cinco, de las cuales tres respondieron a la solicitud de entrevista. En resumen, se realizaron dos entrevistas a representantes de CES-ANEP (uno de la Unidad Coordinadora del programa, y un jerarca del CES), una entrevista a un técnico del MIDES vinculado a la evaluación del PAC, y tres entrevistas a referentes de OSC. El trabajo de campo se realizó de Noviembre de 2014 a Abril de 2015.

El formulario de entrevista se estructuró mediante dimensiones de análisis que se han ido planteando a lo largo de este trabajo. Estas dimensiones se ordenaron en dos grupos: dimensiones relativas a la estructuración de las políticas públicas educativas y dimensiones relativas al rol de las OSC en la implementación de políticas públicas y el rol técnico y político de las mismas.

El objetivo fue relevar las percepciones de los involucrados en cuanto al relacionamiento institucional y su incidencia en la ejecución y diseño del PAC. Por esta razón, se considero que la técnica de entrevista con un formulario semiestructurado era la más apropiada. Se realizaron preguntas introductorias dependiendo de las características del entrevistado (cuál es la experiencia con el programa y la experiencia con políticas educativa, cuál es el rol de la OSC) y luego se procedió con el formulario que se presenta a continuación:

<b>Dimensión</b>	<b>Sub-dimensiones</b>	<b>Preguntas</b>
<b>Contenidos de la Política Publica</b>	Líneas de acción, contenidos.	¿Cuáles son las líneas de acción con las que se trabaja? ¿Cómo se relacionan los actores en cuanto a los contenidos? ¿Qué potestad y autonomía tiene cada actor a la hora de elaborarlos? ¿Desde el comienzo hasta ahora, existieron cambios en los contenidos?

<b>Procesos de la Política</b>	Formas de implementación de la política.	de ¿Cómo se da el relacionamiento entre los participantes? de ¿Qué determina que un contenido se reformule? ¿Puede ser debido a canales más fluidos de relacionamiento?
<b>Instituciones</b>	Relaciones institucionales.	¿Cómo son los procesos de interacción? ¿Cómo influye la relación de los actores en los procesos implementados?
	Reglas de juego	¿Qué aspectos positivos o negativos tiene la co ejecución?
	Capacidad adquirida.	¿Hay un relacionamiento institucional fuerte? ¿Cómo se realizan y cuáles son las vías de interacción interinstitucional? ¿Se aprovecha la capacidad adquirida por las instituciones durante los procesos al momento de evaluar y reformular el programa?
<b>Rol de servicio</b>	Flexibilidad	La literatura sobre las OSC habla de una característica fuerte de flexibilidad en estas organizaciones. ¿Cómo influye en las líneas de acción del programa? ¿Es beneficiosa esta característica al momento de la implementación?
	Innovación	¿Cómo se conjuga el rol de innovación que poseen las OSC con el rol de prestador de política pública? ¿Se ha podido imprimir esta cuota de innovación en el programa? Si es así, ¿en qué aspectos del programa se ve reflejado?
<b>Rol político</b>	Canalización de demandas	de ¿Se puede conjugar el rol político de canalización de demandas sociales con el de prestador de servicios? ¿Es compatible este rol con la ejecución de un programa de estas características?
En resumen, como evaluaría globalmente el PAC? ¿Existen diferencias con otros programas de características similares? ¿Por qué cree que se pueden dar estas diferencias?		

Se intentó de esta manera ser lo más exhaustivos posibles en cuanto a las dimensiones previamente expuestas en el trabajo.

## 6 - La visión de los actores sobre las líneas de acción del PAC

Es una visión general de los actores que implementan el PAC la idea de que existe una constante revisión y reflexión de las líneas de acción del programa. El PAC funciona administrativamente con licitaciones que se realizan cada dos años en donde las OSC presentan su trabajo y se estipulan los nuevos pliegos programáticos a seguir. La primera licitación, llevada a cabo en 2007, supuso negociaciones por parte de las OSC y la Unidad Coordinadora (UC) del PAC, en términos de la exigencia de los objetivos programáticos y la factibilidad de llevarlos a cabo. En este momento histórico, el programa existía a cargo del MIDES (INFAMILIA específicamente) y no tenía asignado un presupuesto fijo. Podría definirse como una etapa exploratoria, encargada de marcar lineamientos generales para el funcionamiento del PAC. A esta etapa se refiere uno de los entrevistados de la siguiente manera:

*“En esa primera etapa la línea estratégica más fuerte fue la de definir claramente cuál era nuestra población objetivo e ir afinando cada vez más las acciones de todos los coordinadores y de todos los equipos para llegar a los jóvenes que nos proponía el programa que llegáramos” (Informante Uno).*

La llegada en 2010 de un nuevo gobierno marco un cambio claro en el programa, en términos políticos, administrativos y económicos. En términos políticos, porque el programa paso a manos del CES, situación que deja al PAC no como un programa pasajero, sino como un Programa Especial institucionalizado dentro del ámbito educativo. En términos administrativos, el programa cambia porque la desaparición de INFAMILIA hace que la injerencia del MIDES se vea reducida. Si bien la UC cuenta con técnicos del MIDES, éste ya no es un organismo que tenga participación directa en el relacionamiento de los actores. Desde el punto de vista económico, el PAC comienza, desde 2010 a ser un programa presupuestado dentro del CES, generando una mayor estabilidad en términos de presupuesto disponible, viéndose esto reflejado en un aumento de la cantidad de Aulas Comunitarias (AC) para la licitación de 2011. Estos cambios provocan una nueva institucionalidad del PAC, que se asienta dentro de las lógicas burocráticas gubernamentales con más fuerza. En referencia a esto, uno de los entrevistados dice:

*“(…) se va consolidando la institucionalidad al interior del CES, con la formación - ya desde 2007- de la inspección de programas educativos especiales y además nosotros vamos conformando una metodología de trabajo interna que consolida la UC y el estilo de relacionamiento y la forma y la frecuencia de vínculos que tenemos con cada uno de lo que ahora podríamos llamar componentes del programa.”(Informante Uno).*

En referencia a cómo se formulan estas líneas de acción, los referentes de las OSC tienen una visión optimista sobre el trabajo. Si bien tienen claro que estas son provistas por Secundaria, sienten que sus opiniones y la memoria institucional generada por los años de experiencia en la implementación del PAC son referencias tenidas en cuenta y valoradas por la UC. Con respecto a este punto, uno de los informantes se expresa de la siguiente manera:

*“(…) tenemos libertad tanto en lo pedagógico como en el aspecto más social y hay un permanente cuestionamiento y dialogo constante tanto con MIDES como con Secundaria sobre las líneas de acción y en cómo se desarrolla el programa.”(Informante Cuatro).*

En definitiva, la relación de las OSC con la UC en la implementación de las líneas programáticas del programa no es decisiva pero sí influyente. Las experiencias pilotos del programa -donde un AC funciona dentro del recinto liceal y otra AC en donde el programa se extiende a segundo de liceo- fueron reclamos de la OSC atendidos por el programa.

*“(…) la creación del Plan Piloto en donde se lleva el AC al liceo o se realiza segundo año también en formato AC fue un trabajo de doble vía y lo construimos en conjunto con la UC. Nosotros reclamábamos soluciones para lo que –en nuestra opinión- es la pata más difícil del programa que es el acompañamiento y esto nos pareció una buena idea.” (Informante Seis).*

Estas actitudes demuestran una nueva apertura por parte del CES, en donde hasta hace unos años era poco probable que actores externos influenciaran de tal manera la implementación de una política.

## 7 - La visión de los actores en cuanto a la implementación del programa.

La implementación de un programa de las características del PAC lleva aparejada la aparición de nuevas prácticas en términos educativos, sociales y pedagógicos, que hasta ese momento no eran llevadas a cabo por los efectores de políticas educativas. La atención más personalizada hacia los estudiantes con la influencia de las prácticas de la educación no formal da un cariz novedoso al programa. En este punto, uno de los informantes señala que las AC

*“tienen una metodología que es muy desestructurada y que tiene mucho que ver con lo lúdico recreativo y que trabaja mucho lo afectivo y el individuo desde su capacidad de enunciación. Yo creo que ahí hay un pilar que es fundamental en estos programas que trabajan con chiquilines muy vulnerables y donde es fundamental tener esa mirada.”* (Informante Dos).

Sin embargo, las dificultades de implementación comienzan a percibirse más cuando las lógicas administrativas y burocráticas de Secundaria entran en juego. Se ha señalado en numerosos informes y estudios sobre el PAC la dificultad para conseguir profesores que se adapten a estos nuevos formatos de enseñanza. Como se mencionó antes, los profesores son enviados de Secundaria según una elección de horas común y en las entrevistas se señala que a veces llegan al AC y no saben de qué se trata el programa. Según uno de los entrevistados:

*“(…) muchos de ellos te dicen que trabajan ahí [en el AC] por el salario y que no lo harían por más de dos años seguidos, porque si bien el aula no es lo mismo que el liceo –porque están concentrados en una clase muchos más chiquilines con problemas de conducta y aprendizaje- hay que tener un nivel de vocación más grande y más abierto a situaciones que son difíciles.”* (Informante Cinco).

Para un programa que tiene una lógica de trabajo en equipo, estas situaciones que se generan con los docentes son problemáticas porque conllevan un trabajo extra con el profesor, en donde cada año se le debe explicar a un grupo nuevo de docentes cómo funciona el programa y se le tiene que pedir que actúen en consonancia con la propuesta pedagógica planteada. La matriz de formación profesional de profesores no tiene en cuenta los modelos de educación no formal, por lo tanto aquellos docentes que

llegan a un AC tienen que reformular su trabajo a partir de otra visión no tanto de perfil academicista sino más orientado al trabajo integral. Esta situación se ve reflejada en el siguiente extracto de una entrevista:

*“(...) el educador exige que el profesor sea hiperflexible, que tenga actitud recreativa, convocante. Y el profesor le exige al educador no formal que tenga otra postura, que sea más referente. Esto tiene que ver con lo cultural, porque es probable que si uno indaga sobre la imagen profesional docente encuentre que los docentes tienen una postura que se vincula más con lo académico, con ciertas formalidades (...)”*  
(Informante Dos).

Esta problemática se hacía aún más marcada cuando el estudiante pasaba a la segunda etapa del programa, en donde perdía mucha de la contención que le había provisto el PAC. Fue así que se tomó la decisión de crear la figura de “profesor referente”:

*“Para el momento dos no había técnico pensado y ahí es donde aparece la figura del profesor referente como un técnico que en realidad no es un técnico de la educación no formal sino que es un profesor que está desarrollando un nuevo estilo profesional muy interesante que es la de un profesor sin aula y sin liceo. Es un profesor nómada que tiene características errantes, con todo lo que le cuesta al profesor salir de su estructuración.”*(Informante Uno).

Nuevamente aparece reflejado en las entrevistas este “choque de culturas” entre los educadores no formales y los docentes, situación que aparecerá a lo largo del análisis como una problemática constante en el relacionamiento de los actores.

## **8 - La visión de los actores sobre el relacionamiento institucional**

Cuando se habla con los participantes del relacionamiento institucional de los actores, se definen, en primer lugar, dos momentos históricos, referidos al cambio de posicionamiento institucional del programa. Se toma como primera instancia el periodo 2007-2010, donde el PAC era ejecutado con una fuerte injerencia de INFAMILIA. Esta primera etapa se caracterizó por el afán de experimentar y pulir las líneas de acción y fue un momento donde el diálogo se hizo fuerte porque se disputaban recursos económicos que afectaban la implementación directa del programa:



*“(...) cuando estábamos en esa fase de consolidación, las OSC como tales aparecían con mucha fuerza. Con esto quiero decir los directores de las OSC, los responsables, los contadores, aparecían más. Eran etapas también donde se negociaba dinero.” (Informante Uno).*

La gran mayoría de los informantes coinciden con que esta primera etapa estaba marcada fuertemente por INFAMILIA. El pasaje desde INFAMILIA a Secundaria cambio las pautas de relacionamiento con las OSC:

*“Cuando el MIDES era quien orientaba el programa era directo [el relacionamiento]. Generábamos acuerdos a los que llegábamos todos juntos. Yo supongo que se debe a formas de trabajar de cada organismo. Cuando hablo de MIDES hablo de INFAMILIA y era una decisión política de INFAMILIA de trabajar más democráticamente y mas participativamente (...).” (Informante Tres).*

Otros entrevistados marcan que si bien hubo un cambio de relacionamiento, esto fue más provechoso en el sentido metodológico del programa. La estabilidad presupuestal del PAC dio paso a diálogos más relacionados con lo pedagógico y con menos disputas por temas económicos.

*“Las OSC, en las figuras de tomas de decisiones, de los espacios de dirección, desaparecieron y las siguientes reuniones fueron cada vez con más presencia de los coordinadores del AC en nombre de la OSC. Mi interpretación a esto es que los coordinadores aparecen porque son personas de confianza dentro de las OSC y porque no tienen la responsabilidad de negociar cuestiones de dinero, sino de modalidades de trabajo, de gestión.” (Informante Uno).*

La modalidad de trabajo actual requiere que las OSC se reúnan por su lado y establezcan los requerimientos que se le harán a la UC. Este paso genera un dialogo previo entre las instituciones, facilitando la comunicación de las demandas a la UC, que eleva lo que crea pertinente a evaluación del Consejo de Secundaria. De cualquier manera, todos los entrevistados recalcan que sienten que el dialogo es bueno y fluido y que en la UC encuentran un espacio que los escucha y propicia el intercambio. Se percibe una institucionalización de las formas de trabajo, cimentada en la asiduidad de las reuniones establecidas y en la participación y trabajo conjunto de las OSC con la UC:

*“Una vez por mes los coordinadores tenemos reunión en Secundaria donde nos encontramos los 26 coordinadores con la UC del PAC y se trabajan temas puntuales desde lo pedagógico, la re vinculación educativa, lineamientos sociales y esos temas se abordan en conjunto, se discuten, se analizan. Es una modalidad de encuentro mensual establecida como forma de trabajo durante todo el año” (Informante Cinco).*

Este formato de trabajo es atípico dentro de las políticas educativas, si tenemos en cuenta que los efectores (los cuerpos docentes y administrativos de los centros educativos) no poseen este tipo de instancias cuando aplican el modelo educativo tradicional.

Según uno de los entrevistados, esta forma de trabajo podría ser consecuencia de la formación atípica de la UC, que tiene en su interior personal proveniente del MIDES pero también profesionales universitarios y docentes:

*“Creo que si bien la UC está dentro de Secundaria su lógica no esta tan atada ni a ANEP ni al MIDES.” (Informante Cinco).*

La contraparte de esta situación de diálogo que plantean los entrevistados se ve complejizada cuando el relacionamiento institucional es llevado al territorio. Cuando la OSC implementa el programa, debe interactuar con diversos Centros Educativos que por lo general comparten el espacio del barrio en común. Aquí se pueden visualizar dos problemas de relacionamiento. En primer lugar, la tendencia del egreso del PAC ha crecido a favor de trayectorias educativas provistas por UTU y no por Secundaria. Las OSC no tienen instancias de dialogo formales con el CETP y quedan a merced de la disposición para con el programa que tengan individualmente los directores de las UTU. Al ser consultados sobre este tema, los entrevistados se mostraron abiertos a la posibilidad de trabajar con equipos del CETP:

*“Claro que a nosotros nos gustaría que las relaciones con UTU fueran más formales, porque nuestro espíritu esta siempre enfocado al diálogo. Creo que cualquier forma de institucionalización de estas relaciones sería beneficioso para el programa, sobre todo ahora que está cambiando la tendencia y los chiquilines deciden ir mas a la UTU” (Informante Seis).*

El segundo problema tiene que ver con que las experiencias de relacionamiento de las OSC con los liceos es dispar y en muchos casos conflictiva. Las anécdotas sobre

el choque entre la postura del liceo (por parte de adscriptos, directores, administrativos y profesores) y los jóvenes pertenecientes al PAC son frecuentes y van desde poca voluntad administrativa para anotarlos hasta preconceptos fuertes sobre los niños que llegan del programa.

*“Creo que la forma que los liceos tienen para relacionarse es todavía muy impersonal, uniforme y totalmente contraria a cualquier transformación. Las transformaciones que se operan se hacen solo y exclusivamente por las características personales de los directores de los liceos. “(Informante Tres).*

La relación en el territorio depende muchísimo de los equipos que tengan los liceos, de cuánto conozcan el programa y de qué apertura exista en el Centro Educativo para estas experiencias.

*“Las relaciones entre las AC y los liceos en el territorio dependen mucho de los vínculos personales, de las características de los directores y de los equipos, no sé si es algo que depende de la institucionalidad de secundaria. Lo que sí percibimos es que de parte de los liceos no quieren saber nada con los estudiantes que vienen del PAC. Generalmente son estudiantes que los echaron de ese mismo centro y por eso son reticentes a que vuelvan. “(Informante Cinco).*

Este trabajo se ve además afectado por la administración burocrática de Secundaria, que hace que los profesores y directores roten con frecuencia de Centro Educativo. El equipo coordinador del AC se encuentra entonces realizando un trabajo desde cero al comienzo de cada año lectivo, haciendo que la capacidad adquirida a través del trabajo en el tiempo se vea reducida. Mientras los equipos del AC aumentan su experiencia de trabajo, los liceos no logran apropiarse del programa, ni siquiera entender su rol fundamental en el mismo.

*“(…) algo que no colabora en la construcción desde el diálogo es que los equipos educativos rotan constantemente, entonces uno en 2014 puede tener un equipo con un diálogo muy fluido y puntos de encuentro muy importantes con una dirección y el equipo de adscriptos y educadores pero al año siguiente no están ninguno de ellos.” (Informante Cuatro).*

Esta instancia de diálogo es fundamental para que el programa logre sus objetivos de revincular a los adolescentes, sin embargo, en muchos casos, los Centros

Educativos no tienen buena predisposición para reinsertar a estos alumnos, o bien porque ven la educación no formal como una competencia, o bien porque creen que el AC les da un espacio muy protegido que ellos no pueden replicar. En definitiva, tiene que ver incluso con objetivos que se les dan a las trayectorias educativas, en donde el trabajo de los liceos se formula en una perspectiva más academicista y con una fuerte impronta hacia la educación universitaria. Esta percepción choca fuertemente con la población con la que trabaja el PAC:

*“Secundaria está planteada para que uno llegue a educación terciaria, pero si les preguntas a estos chiquilines que piensan hacer en un futuro la facultad no aparece ni siquiera como opción.” (Informante Cinco).*

De esta manera se percibe un buen relacionamiento en términos institucionales del programa (la UC) pero esto cambia al trabajar con los Centros Educativos en el territorio, dependiendo únicamente de cómo los equipos de los Centros se planteen el trabajo. El efecto que genera esta problemática es que los resultados del PAC son auspiciosos a corto plazo pero no en una perspectiva de largo alcance, considerando que después del primer año de educación media básica aún le restan al estudiante cinco años más de escolarización.

## **9 - El rol de las OSC y su influencia en la implementación del PAC y el relacionamiento entre los actores**

Ninguno de los entrevistados percibe la flexibilidad con que están dotadas las OSC como una traba al programa, sino todo lo contrario. Al ser consultados, destacan estas características de las OSC como pilar fundamental en la ejecución del PAC. Si bien a priori se podría inferir que la flexibilidad recae en temas administrativos (mas libertad en las contrataciones, infraestructura ya provista por las OSC) en general en lo que se hace más hincapié es en la capacidad de las OSC para imprimir al programa características ajenas al sistema educativo tradicional. Si la OSC tiene una fuerte experiencia en el trabajo de la expresión, los derechos, el estímulo artístico, esto se nota en el Aula.

*"No son flexibles en términos administrativos de contratación, pero si desde sus puntos de vista y esto es fundamental y allí recae el componente de flexibilidad. Esto se da*

*porque no dependen de las estructuras del sistema, porque tienen sus propias tradiciones en la educación no formal y esto se ve en cada una de las AC. Cada una tiene su propio perfil. “(Informante Uno).*

Este trabajo se nota no solo en los talleres que ofrecen, sino en la capacidad de ver a los alumnos de manera integral, relacionándolos con su entorno territorial y socioafectivo. Algunas de las OSC cuentan aparte con la facilidad de tener en sus centros un SOCAT o cuentan con redes de trabajo en el barrio, lo que hace mucho más fácil el trabajo de atender al adolescente no solo en su perspectiva de educando sino como un ser con derechos, conectando –en caso de percibir una carencia- a la familia con otros programas que atiendan sus carencias. Con respecto a esto uno de los entrevistados señala:

*“Hay líneas de acción fuertemente sociales de búsqueda de los muchachos para que vengan al centro educativo y de trabajo con la familia para genera una red de sostén para que puedan continuar los estudios. Esa es la veta más social de trabajo, tanto con las familias como con los adolescentes y con otros programas que lleguen a la familia.” (Informante Cuatro).*

Estas prácticas serían impensadas para un Centro Educativo formal, no solo porque no están en sus objetivos sino porque no disponen de personal adecuado para llevarlas a cabo. La noción sobre el trabajo colectivo también marca fuertemente la flexibilidad que tienen las OSC para atravesar situaciones de mala conducta de los estudiantes. El AC es un espacio donde ellos se sienten más cómodos y comprendidos. Sobre este tema de la flexibilidad en temas de conducta. Uno de los entrevistados dice:

*"Conociendo los liceos como los conozco, es claro que es inadmisibile que un chiquilín grite, o salga despavorido. Ellos [las OSC] tienen la cabeza de la flexibilidad. Lo que vas recuperar cuando vos logras que ese joven baje de ese estado de tensión y pueda de alguna manera aceptar que hay que negociar alguna norma de conducta no se hace desde el liceo. A mí me gustaría que la flexibilidad fuera una característica de lo educativo y creo que nosotros los profesores tenemos mucho para aprender de eso. “(Informante Dos).*

Esta flexibilidad viene de la mano de la capacidad de innovación que estas organizaciones tienen. Según los actores de las OSC, la UC siempre alienta la capacidad innovadora y la toma como insumo para las reformulaciones.

*"(...) la UC del programa favorece más estas cosas. Tanto en el discurso como en la realidad. Se favorece que innovemos, que propongamos cosas diferentes, que los profesores den clase de a dos, en que los programas se pueden reformular, hay una serie de innovaciones que se pueden hacer. Y hay voluntad de la UC para eso. Lo complicado es después, desde las AC a Secundaria." (Informante Tres)*

Estas innovaciones se realizan desde cada AC y luego son volcadas al trabajo colectivo de la UC. Los casos de experiencias pilotos y reformulaciones de las líneas de acción (como la mayor atención a la segunda etapa del programa) son innovaciones que son probadas en el territorio por las OSC, según las características de la población en el barrio.

*"Si queremos realizar una experiencia y fundamentamos porque, cual serían los nodulos que buscamos, entonces tenemos la libertad de probarlo por unos meses, durante el año y después lo evaluamos. Tenemos libertad para hacer eso, tenemos un margen de innovación." (Informante Cuatro).*

Esta actitud es especialmente valorada por las OSC, porque ellos consideran que es parte esencial de su trabajo la adaptación constante y la búsqueda de nuevas soluciones y caminos. De la misma manera, se ven a ellos mismos como interlocutores del territorio. Muchas de estas OSC tienen gran experiencia en trabajo con el barrio, donde han generado diversas redes de contención de la vulnerabilidad y no conjugan la idea de separar la educación de su contexto. Por esto mismo, por el trabajo que tienen constante no solo con los alumnos, no sienten limitado su rol de canalizador de demandas por el mero hecho de ser prestadores de servicios, sino que ven un complemento entre una función y la otra.

*"(...) hay cierta sensibilidad social muy fuerte que las OSC tienen disponible y que se da porque el trabajo que realizan se da más en la calle que en la institución formal. Eso hace que tengan una sensibilidad particular en relación a los que están más desprotegidos. Hay ahí una formación en términos de derechos." (Informante Dos).*

Del discurso de las OSC se destaca con frecuencia lo beneficioso de estar por fuera del sistema tradicional, porque les permite aportar otras perspectivas de la situación educativa que influyen en la posibilidad de pensar nuevas innovaciones para el programa.

*“Nosotros nos colocamos en una posición donde podemos ‘patalear’, mismo por estar por fuera del sistema y sus jerarquías. El desafío es tratar de que estas experiencias que a veces parecen paralelas confluyan.” (Informante Seis).*

La dualidad de implementar el programa pero a la vez no estar atados a las lógicas de Secundaria aparece en el discurso como un factor fundamental a la hora de entender porque las OSC que trabajan en el PAC no perciben que sus funciones como tales se vean disminuidas por el hecho de ser gestores del programa.

## **10 - Reflexiones y evaluaciones de los actores sobre el PAC**

Una de las ideas que aparece con más frecuencia en los discursos de los actores es la visión del PAC como un programa con potencial de influir en nuevas prácticas en la educación formal a largo plazo, pero que para ello es imprescindible profundizar los cambios en los centros educativos:

*“(...) yo creo que habría que tomar la experiencia, sistematizar los aprendizajes y esta sistematización habría que hacerla con los liceos de referencia de las AC. Si no estamos en la misma historia que se repite, de programas de emergencia que una vez que nacieron generan un camino paralelo y después quedan para siempre, porque son programas que en realidad nacieron por un tiempo hasta que Secundaria pueda transformarse a sí misma y recibir a todos estos chiquilines que hoy expulsa.” (Informante Tres).*

La necesidad de trabajar en conjunto con los liceos en un formato de política educativa incrementalista, en contraposición con la lógica *top down* de los centros educativos puede ser un puntapié inicial para esta reformulación.

En cuanto al mantenimiento del programa, los actores destacan que la apertura hacia este tipo de modelos es beneficiosa porque pone en relevancia la idea de que hay nuevos proyectos y trayectorias educativas que tienen que ser tenidas en cuenta:

*“yo creo que marca varios tránsitos posibles educativos que son validos y que los adultos debemos evaluar y legitimar, porque a veces en el imaginario se cree que una política focalizada debería desaparecer. En este momento, teniendo en cuenta la realidad social, habría que legitimar los tránsitos aun siendo focalizados. Hay que dar respuesta a todos los adolescentes, y esta es una respuesta muy válida. Ahora, la debilidad es aún seguir pensando en el segundo año. Todavía, si bien se avanza positivamente comparando a años anteriores, falta generar mayor sostén y eso es un desafío.” (Informante Cuatro).*

La ejecución del PAC y su permanencia en el tiempo da una perspectiva global de una ejecución interesante y enriquecedora, que aun precisa trabajar en la relación con los centros educativos como parte fundamental de cumplir con los objetivos del programa, haciendo que sus efectos perduren en el tiempo.

*“Termina siendo un mensaje para el sistema en algunos casos, porque el sistema expulsa a miles de jóvenes por año y a través de canalizar demandas de la población se sabe que este tipo de modelos pedagógicos están tratando de revincularlos. (...) No sé si es el modelo ideal, pero si complementa en educación formal muchas características que el formato tradicional no tiene. El riesgo es que se generan dos caminos que son paralelos y que no encuentran un punto de interconexión aun cuando los dos sistemas tratan sobre la educación formal. La estimulación que se logra del estudiante –aun a corto plazo- demuestra que hay maneras de educar formalmente pero de manera diferente. La tarea de acompañamiento del adolescente llega hasta el núcleo familiar se hace a través de un equipo interdisciplinario. Cuando se llega a esa base –el contacto con la familia- uno se da cuenta de lo fundamental que es en el proceso educativo.” (Informante Cinco).*

En resumen, la implementación de este programa es vista como una buena práctica (no solo en su forma de hacer, sino también en su forma de pensar los modelos educativos, su pedagogía y sus componentes) que puede beneficiar al sistema en conjunto.



## 11 - Conclusiones

El PAC propone un nuevo tipo de relacionamiento entre el Estado y las OSC por cuatro motivos fundamentales. En primer lugar, el PAC se inserta en el formato de política incrementalista, en donde los lineamientos se reformulan frente a los resultados y aportes de los actores involucrados de una manera mucho más dinámica que aquellas políticas con formato *top down*. Esto adquiere más relevancia porque, como se mencionó anteriormente, ANEP ha tenido históricamente una gestión altamente burocratizada y jerárquica. Lo que surge del discurso de los actores es que el programa presenta una constante apertura al diálogo tanto desde las OSC como de las jerarquías del programa, y en menor medida de los efectores en el territorio. Las OSC sienten que tienen voz al momento de efectuar sus reclamos y desde el CES se entiende como provechoso y fructífero el aporte de las mismas. Aún cuando todavía existen reticencias desde los centros educativos, la propia postura de las OSC sobre la apuesta al diálogo y la construcción en conjunto es beneficiosa al momento de enfrentarse con centros educativos que desconocen el programa o lo ven con malos ojos.

En segundo lugar, se percibe en los discursos una institucionalización de formatos de trabajo que apuestan al relacionamiento continuo entre los actores del programa. Las reuniones entre los mismos son marcadas y asiduas, y se perciben como útiles y beneficiosas. Esta institucionalización es legitimada por los propios actores, por lo menos entre las OSC y la UC. Sin embargo, podría trabajarse aún más con las burocracias del CES en el territorio, dándole mayor relevancia a estas instancias. Al encontrarse las OSC relacionándose con dos actores distintos (decisores del CES y efectores educativos) se percibe que mientras esta institucionalización de relacionamiento genera memoria institucional para con la UC, esta faceta tiende a perderse con los centros educativos, por las propias lógicas burocráticas de Secundaria. Por otra parte, sería interesante generar lazos de relacionamiento institucionalizados con el CETP –hasta ahora inexistentes- como respuesta al cambio operado en el tiempo en las elecciones de las trayectorias educativas de un buen porcentaje de beneficiarios del PAC.

En tercera instancia, los actores recalcan como una innovación el poder hacer un intercambio de saberes real con aquellos actores que están en la toma de decisión de las políticas educativas. El aporte de la experiencia en Educación no Formal y el

conocimiento de la situación del territorio por parte de las OSC es un componente fundamental en donde las mismas tienen vasta experiencia, a la vez que desde el CES se aporta el conocimiento y los formatos más formales y académicos. Esta retroalimentación genera nuevos marcos de gestión y pedagógicos que podrían extenderse a otras áreas de las políticas educativas.

Por último, se puede afirmar que este tipo de relacionamiento más novedoso permite a las OSC trabajar para el Estado como prestadores de política pública sin perder sus características esenciales. De hecho, el discurso de los actores confirma que son estas mismas características –flexibilidad, capacidad de innovación, capacidad de captar demandas del territorio- lo que hacen al PAC un programa distinto dentro del área de las políticas educativas. Si bien en primera instancia se podría pensar que la flexibilidad refiere a términos más de tipo burocráticos administrativos, del discurso surge que lo que más aporta el programa es flexibilidad en modelos pedagógicos con los adolescentes. Está presente siempre la idea de que el conocimiento del territorio y la posibilidad de trabajar con el estudiante y su contexto es una fuerte fuente de capacidad innovadora para las OSC. No está demás decir que estas capacidades no podrían ser utilizadas por las OSC si su interlocutor jerárquico no estuviera abierto a esto. La predisposición de los actores estatales jerárquicos es buena, por lo menos en el discurso, pero el PAC da muestras claras de que esta actitud debe ser transmitida a los efectores territoriales, a fin de poder mejorar los resultados en cuanto a vinculación con el sistema educativo formal.

Finalmente, ante la pregunta de si el PAC puede generar cambios en los modelos pedagógicos y de gestión educativos, la respuesta en principio sería afirmativa. Todos los entrevistados coinciden en que esta experiencia ha generado durante todos los años de aplicación una memoria institucional enriquecedora para los actores. La incorporación de un actor como las OSC ha dado nuevos impulsos para pensar la educación no solo fuera de los límites simbólicos del edificio educativo, sino como una constante interpelación hacia qué objetivos debería perseguir el sistema educativo para adaptarse y dar respuesta a la diversa realidad social y su nueva demanda educativa. La incorporación de talleres extracurriculares y la creación de equipos socioeducativos fuertes en el territorio es una parte esencial del programa. Sin embargo, para que estas potencialidades y cambios sean percibidos en el territorio, ANEP-CES debería trabajar con fuerza para incorporar en su burocracia los conceptos de educación no formal y

atención integral antes expuestos. Lógicamente, este no es un cambio que se pueda dar sin el compromiso -no solo desde ANEP-CES sino también desde los Institutos de Formación Docente- de dar a conocer sistemáticamente entre sus equipos de trabajo y futuros docentes experiencias de este tipo. El desafío más importante que tiene el PAC entonces, es dejar ser un puente entre las políticas educativas *top down* y las incrementalistas para pasar a ser un modelo de referencia para todo el sistema.

## Bibliografía Básica

- Aguilar, Luis. (2006), “Gobernanza y gestión pública”, Cap. I Gobernanza, Ed. FCE, México.
- Da Silveira, Pablo (2009), “Padres, políticos y maestros: el desafío de gobernar la educación”. Ed. Taurus, Buenos Aires.
- Grindle, Merilee S. "La brecha de la implementación". Contenido en "Política pública y democracia en América Latina". 2009. México.
- Lahera, Eugenio (2004): “Política y políticas públicas”, en Serie Políticas sociales N° 95, CEPAL, Santiago de Chile.
- Lindblom, Charles. (1991). “El proceso de elaboración de políticas públicas”. Ed. Porrúa. México.
- Mancebo, María Ester. (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. Octubre 2006, Montevideo.
- Mancebo, María Ester. (2002). “La “larga marcha” hacia una reforma “exitosa”. De la formulación a la implementación de las políticas educativas.” En Mancebo, Narbondo y Ramos (Comp.) *Uruguay, la reforma del Estado y las Políticas Públicas en la democracia restaurada (1985 – 2000)*. ICP – Banda Oriental. Montevideo.
- Mancebo, M.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*.
- Midaglia, C. y Antía, F. (2007). “La izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social?”. *Revista de Ciencia Política* n° 16. Montevideo.

- Rossel, Cecilia. (2002). “¿Innovación o conformismo? El cambio de rol de las asociaciones civiles en la prestación de servicios sociales en Uruguay.” Programa regional de becas del Clacso, 2002.
- Link:  
<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2002/mov/rossel.pdf>
- Rossel, Cecilia. (2013). Tesis de Doctorado, Universidad Complutense de Madrid – Instituto Ortega y Gasset. Madrid.
- Anuario Estadístico de Educación 2012, Dirección de Educación – MEC, Montevideo 2012.
- Informe Ministerio de Desarrollo Social – DINEM, Montevideo, 2013.
- Informe Final de Evaluación del PAC de DINEM-MIDES, Montevideo, 2014.

---

<sup>i</sup> Los datos son obtenidos en base a la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada de 2006 y la Encuesta Continua de Hogares, desde 2007 a 2012.