

UNIVERSIDAD DE SAN ANDRÉS
ESCUELA DE EDUCACIÓN
DOCTORADO EN EDUCACIÓN

Tesis Doctoral

Alianza Estado-Sociedad Civil:
co-gestión de políticas de inclusión educativa
orientadas a adolescentes, jóvenes y adultos,
en Uruguay y Argentina

Andrés Peregalli

Director: Ph.D. Jason Beech

Co-Director: Ph.D. Javier Pereira

Buenos Aires, mayo de 2017

DEDICATORIA

A Carola, mi esposa.

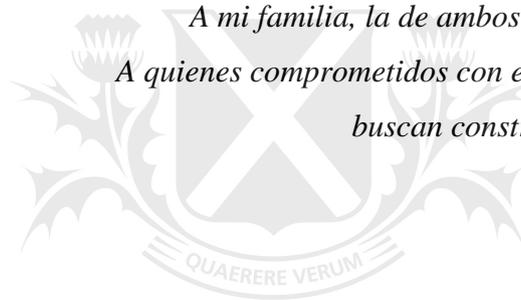
A Francisco y Tomás, nuestros hijos.

A Marisa y Juan Andrés, mis padres.

A mi familia, la de ambos lado del Río de la Plata.

A quienes comprometidos con el derecho a la educación

buscan construir un mundo más justo.



Universidad de
San Andrés

AGRADECIMIENTOS

Agradezco, en primer lugar, a las instituciones que me brindaron la posibilidad y los recursos para realizar el Doctorado: Universidad de San Andrés y Pontificia Universidad Católica Argentina. Agradezco muy especialmente a Jason Beech y a Javier Pereira por su generosa disposición y sus enseñanzas, por el tiempo de trabajo compartido, por su confianza, humildad y calidez.

Agradezco a Catalina Wainerman, Directora del Programa de Doctorado en Educación de la Universidad de San Andrés, por su presencia constante. También doy gracias al conjunto de profesores universitarios y profesionales que en Argentina y Uruguay orientaron mis consultas hacia caminos de aprendizaje. Especialmente a quienes revisaron el proyecto de tesis doctoral o los avances del texto que aquí se presenta brindando valiosas sugerencias para su elaboración: Ruth Sautu, Paula Carlino, Antonio Camou, Carlos Acuña, Gustavo Dufour, Mercedes Di Virgilio, Pablo Martinis, María Esther Mancebo, Fabián Repetto, Carola Arrúe, Lorena Fernández Fastuca, Isabel Salinas, Ezequiel Gómez Caride, Olga Nirenberg, Graciela Cardarelli, Pablo Marianovich y Karina Gómez.

Agradezco también a las personas que colaboraron con la realización de esta investigación en Uruguay y Argentina. En especial a los integrantes de la Unidad Coordinadora del Programa Aulas Comunitarias (Uruguay), a los integrantes de la Coordinación Administrativa del Plan FinEs 2 del Municipio de Moreno (Argentina) y a los integrantes de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) entrevistados en ambos países. Sus contribuciones al trabajo de campo y sus reflexiones interpelaron las búsquedas de respuestas a los objetivos de investigación, abriendo nuevos interrogantes y estimulando mi formación como investigador. Disfruté de las actividades de campo realizadas y aprendí mucho de las OSC que, desde un trabajo sostenido con adolescentes, jóvenes y adultos de sectores vulnerabilizados, contribuyen a garantizar el derecho a la educación. El desarrollo de esta investigación significó un proceso de aprendizaje continuo, tornándose “un ida y vuelta entre el escritorio y el territorio”. Aprendí que no todo es “bueno o malo” en la alianza Estado-Sociedad Civil; que hay “largos trechos” por recorrer para generar vínculos virtuosos entre estas dos esferas, a la vez que potentes experiencias educativas poco conocidas aún.

Muchas gracias a mi familia. Especialmente a Carola, mi esposa y compañera, por su presencia y amor, por apoyar y estimular incondicionalmente la realización de esta tesis. A mis hijos, Francisco y Tomás, bendición y alegría de mi vida. A mis padres, Marisa y Juan Andrés, por enseñarme el valor del esfuerzo y la dedicación hacia los compromisos asumidos. A mis hermanos: Juan Pablo, Álvaro Daniel y Guillermo.

A mis amigos, por su acompañamiento y estímulo. A Damián Zagdanski, Mili López, Majo Montenegro, Andrés Smithuis y Josefina Peire, a quienes conocí en la Maestría en Educación con orientación en Gestión Educativa de la Universidad de San Andrés. A mis compañeros de Doctorado: Giselle González, Analía Palacios, Fernando Acero, Marcela Martins, Mario Orlando, Ariana De Vincenzi y Rodolfo De Vincenzi.

Mi agradecimiento y reconocimiento a quienes trabajan en la Educación Pública en Uruguay y Argentina. Mucho de lo que soy lo aprendí en la Escuela Primaria Pública y en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad de la República (Uruguay). A la Congregación Salesiana, de quienes aprendí que la educación es “cosa del corazón” y de la razón, y que los grandes propósitos necesitan traducirse en gestos concretos que dignifiquen y humanicen.

A la Asociación Civil sin Fines de Lucro Casa Lunas (Centro para Madres y Padres Adolescentes y sus hijos. Montevideo), lugar de aprendizaje, de disfrute y sueños; porque muchas de las reflexiones que se desarrollan en este trabajo tuvieron origen allí.

LISTADO DE ABREVIATURAS

AC: Aula Comunitaria (Uruguay).

ANEP: Administración Nacional de Educación Pública (Uruguay).

ANONG: Asociación Nacional de ONG (Uruguay).

ATD-CES: Asamblea Técnico Docente-Consejo de Educación Secundaria (Uruguay).

CENS: Centro Educativo de Nivel Secundario (Argentina).

CES: Consejo de Educación Secundaria (Uruguay).

CE: Centro Educativo Plan FinEs (Argentina).

CESAJ: Centros de Escolarización para Adolescentes y Jóvenes (Argentina).

CFE: Consejo Federal de Educación (Argentina).

DGCyE: Dirección General de Cultura y Educación (Argentina).

DINADES: Dirección Nacional de Desarrollo Social, Ministerio de Desarrollo Social (Uruguay).

DINEM: Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo, Ministerio de Desarrollo Social (Uruguay).

DEPJA: Dirección Nacional de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos, Ministerio de Educación (Argentina).

DINIECE: Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Ministerio de Educación (Argentina).

DNPSC: Dirección Nacional de Políticas Socioculturales, Ministerio de Desarrollo Social (Uruguay).

ECH: Encuesta Continua de Hogares (Uruguay).

EDJA: Educación de Jóvenes y Adultos (Argentina).

EGB: Educación General Básica (Argentina).

EPJA: Educación Permanente de Jóvenes y Adultos (Argentina).

EPH: Encuesta Permanente de Hogares (Argentina).

FinEs: Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios para Jóvenes y Adultos (Argentina).

FinEs 1: Plan de Finalización de Estudios Primarios para Jóvenes y Adultos (Argentina).

FinEs 2: Plan de Finalización de Estudios Secundarios para Jóvenes y Adultos (Argentina).

FinEs 2 (Moreno): Plan de Finalización de Estudios Secundarios para Jóvenes y Adultos, Municipio de Moreno (Argentina).

FPB: Formación Profesional Básica (Uruguay).

IPE: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación.

INAME: Instituto Nacional del Menor (Uruguay).

INAU: Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (Uruguay).

INDEC: Instituto Nacional de Estadística y Censo (Argentina).

INE: Instituto Nacional de Estadística (Uruguay).

INFAMILIA: Programa Infancia, Adolescencia y Familia, Ministerio de Desarrollo Social (Uruguay).

MDS: Ministerio de Desarrollo Social (Argentina).

ME: Ministerio de Educación y Cultura de la Nación (hasta 2006) (Argentina).

MEC: Ministerio de Educación y Cultura (Uruguay).

MECYT: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (hasta diciembre 2007). (Argentina).

MEN: Ministerio de Educación de la Nación (post-diciembre de 2007) (Argentina).

MEyD: Ministerio de Educación y Deporte (desde diciembre de 2015) (Argentina).

MIDES: Ministerio de Desarrollo Social (Uruguay).

OSC: Organizaciones de la Sociedad Civil.

PAC: Programa de Aulas Comunitarias (Uruguay).

PANES: Programa Nacional de Atención a la Emergencia Social (Uruguay).

PEE: Programas Educativos Especiales (Uruguay).

SITEAL: Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina.

UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

UTU: Universidad del Trabajo del Uruguay.

RESUMEN

Uruguay y Argentina implementan desde hace varias décadas políticas públicas sustentadas en la alianza Estado-Sociedad Civil con el objetivo de garantizar el derecho a la educación en sectores vulnerabilizados. En la última década “programas puente” y “planes de terminalidad” buscan crear condiciones para que adolescentes, jóvenes y adultos ingresen o re-ingresen a Educación Media o finalicen Educación Secundaria. Tal es el caso, respectivamente, del Programa Aulas Comunitarias (PAC, Uruguay, 2007) y el Plan de Finalización de Estudios Secundarios para Jóvenes y Adultos (FinEs 2, Argentina, 2008). Ambas políticas se implementan, en su totalidad o en gran proporción, en Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). La tesis compara la alianza Estado-Sociedad Civil en la co-gestión del PAC y el FinEs 2, buscando comprender contribuciones y limitaciones de estas alianzas a los procesos de inclusión educativa de sectores vulnerabilizados. El análisis se estructura en tres dimensiones: 1) génesis de las políticas (contexto educativo, histórico y político); 2) diseño político-institucional (mapa de actores, arreglos político-institucionales, nodos estratégicos del diseño político-institucional) y modos de organización (programa puente y plan de terminalidad); 3) formas de co-gestión (condiciones del hacer). Se integran diferentes perspectivas teóricas a fin de aplicarlas al análisis empírico: a) enfoque político-institucional en el análisis de las políticas públicas, b) perspectiva sociopolítica y organizacional del neoinstitucionalismo, c) co-gestión o gestión asociada, d) gestión educativa (paradigma de administración, paradigma estratégico). Se utiliza metodología cualitativa siendo la unidad de análisis la co-gestión del PAC y el FinEs 2 desde su diseño hasta diciembre de 2015. El trabajo de campo se realizó entre febrero de 2014 y mayo de 2015 en Montevideo (Uruguay) y Moreno (Argentina, conurbano bonaerense). Se utilizaron tres técnicas de recolección de datos: 44 entrevistas semiestructuradas a integrantes del Estado, OSC, e investigadores; relevamiento documental (normativo, programático, prensa) y observaciones de ámbitos de coordinación Estado-Sociedad Civil. Los hallazgos evidencian que PAC y FinEs 2, no obstante su complejo diseño político-institucional, contribuyen a garantizar el derecho a la educación, favoreciendo procesos de inclusión en adolescentes, jóvenes y adultos. Ello se sustenta en la adhesión de actores y sectores del Estado y la Sociedad Civil a los objetivos de las políticas. Dichas contribuciones se potencian (en PAC) o limitan (en FinEs 2) en función del diseño político-institucional, modo de organización y formas de co-gestión que sustenta cada política. PAC evidencia una co-gestión con características estratégicas y FinEs 2 una co-gestión con características de administración. Ello expresa que la alianza Estado-Sociedad Civil potencia sus contribuciones a los procesos de inclusión educativa si ambas esferas poseen capacidades institucionales específicas para co-gestionar las políticas.

Palabras claves: Estado-Sociedad Civil-Co-gestión-Políticas de inclusión educativa

Índice

Dedicatoria	ii
Agradecimientos	iii
Listado de abreviaturas	v
Resumen	vii
Capítulo 1: Puntos de partida de la investigación y aspectos metodológicos	
Introducción	12
Alianzas Estado-Sociedad Civil para garantizar el derecho a la educación	14
Inclusión educativa: el sistema en cuestión	18
Políticas de inclusión educativa: diseño, organización y gestión	22
Objetivos de investigación	28
Diseño metodológico	35
Organización de la tesis	42
Capítulo 2: Marco teórico	
Introducción	45
El enfoque político-institucional en el análisis de las políticas públicas	46
Neoinstitucionalismo, institución y arreglos político-institucionales	49
Institución y organización	53
La relación entre Estado y actores sociales	54
Estado y Sociedad Civil: esferas heterogéneas	57
Estado y Sociedad Civil: confrontación, incidencia, colaboración	61
Alianza Estado-Sociedad Civil para la mejora educativa	63
Estado y OSC: derecho a la educación	69
Alianza Estado-Sociedad Civil: co-gestión	71
Co-gestión desde una perspectiva educativa	75
Conclusiones	88
Viñeta de campo 1 (PAC)	89
Viñeta de campo 2 (FinEs 2)	89

Capítulo 3: Alianza Estado-Sociedad Civil:
antecedentes de las políticas de inclusión educativa

Introducción	91
Estado y Sociedad Civil: antecedentes históricos de alianzas en transformación	91
Políticas de inclusión educativa co-gestionadas: antecedentes de investigación	98
PAC y FinEs 2 en los sistemas educativos de Uruguay y Argentina	110
Conclusiones	114
Viñeta de campo 3 (PAC)	117
Viñeta de campo 4 (FinEs 2)	117

Capítulo 4: PAC y FinEs 2: génesis y objetivos

Introducción	118
Revisión de diseños político-institucionales, modos de organización y de gestión	118
La génesis del PAC y el FinEs 2 en los procesos de reconfiguración del Estado	121
Génesis del PAC y FinEs 2: antecedentes de políticas co-gestionadas	129
Contribuciones (potenciales) Estado-Sociedad Civil para la inclusión educativa	133
Resistencias al diseño e implementación del PAC y el FinEs 2	136
PAC y FinEs 2: objetivos de las políticas	137
Conclusiones	141
Viñeta de campo 5 (PAC)	144
Viñeta de campo 6 (FinEs 2)	144

Capítulo 5: PAC y FinEs 2: diseños político-institucionales y modos de organización

Introducción	145
PAC y FinEs 2: diseños político-institucionales	145
PAC: mapa de actores en el diseño político-institucional	146
PAC: arreglos político-institucionales en la periferia del sistema educativo	151
PAC: nodos estratégicos del diseño político-institucional	152
PAC: modos de organización de un Programa Puente	154
FinEs 2: mapa de actores en el diseño político-institucional	164
FinEs 2: arreglos político-institucionales en la periferia del sistema educativo	169
FinEs 2: nodos estratégicos del diseño político-institucional	171
FinEs 2: modos de organización de un Plan de Terminalidad	174

Conclusiones	178
Viñeta de campo 7 (PAC)	183
Viñeta de campo 8 (FinEs 2)	183

Capítulo 6: PAC y FinEs 2: formas de co-gestión

Introducción	184
Identidades organizacionales	184
Planificación y co-gestión	188
Co-gestión y gobierno	193
Co-gestión de políticas con enfoque territorial	198
Co-gestión e intersectorialidad	203
Co-gestión y recursos humanos, materiales y económicos	207
Lo pedagógico: ¿en el centro o en la periferia?	215
Supervisión y acompañamiento técnico-pedagógico y administrativo	233
Monitoreo y evaluación	239
Resultados de las políticas	245
PAC: resultados de un Programa Puente	245
FinEs 2: resultados de un Plan de Terminalidad	252
Conclusiones	257
Viñeta de campo 9 (PAC)	262
Viñetas de campo 10 (FinEs 2)	262

Capítulo 7: Conclusiones

Introducción	263
Alianza Estado-Sociedad Civil: hallazgos del análisis de la co-gestión	264
Alianza Estado-Sociedad Civil e inclusión educativa: controversias y desafíos	270
Alianza Estado-Sociedad Civil e inclusión educativa: líneas de investigación futuras	272
Alianza Estado-Sociedad Civil e inclusión educativa: rol estatal y contradicciones	273
Referencias bibliográficas	276
Fuentes consultadas	300
Normativas	300
Argentina	300

Uruguay	302
Sitios web	303
Argentina	303
Uruguay	304
Anexos	305
Anexo 1: Listado de entrevistas realizadas	305
Anexo 2: Actividades de campo	307
Anexo 3: Guías de entrevista	308
Anexo 4: Documentos programáticos	313



Universidad de
San Andrés

CAPÍTULO 1

PUNTOS DE PARTIDA DE LA INVESTIGACIÓN Y ASPECTOS METODOLÓGICOS

Introducción

Esta investigación tiene por objetivo comprender la alianza entre Estado y Sociedad Civil en la co-gestión de políticas de inclusión educativa orientadas a adolescentes, jóvenes y adultos¹ de sectores vulnerabilizados² en los Municipios de Montevideo (Uruguay) y Moreno (Argentina, conurbano bonaerense)³. Se analiza dos políticas, en términos comparados, desde su diseño hasta el mes de diciembre de 2015: Programa Aulas Comunitarias (PAC, Uruguay) y Plan de Finalización de Estudios Secundarios para Jóvenes y Adultos (FinEs 2, Argentina). El PAC (Administración Nacional de Educación Pública-Consejo de Educación Secundaria-Ministerio de Desarrollo Social) se diseñó en el año 2006, comenzando su implementación en 2007. Se define como programa puente y tiene por objetivo insertar o reinsertar al sistema educativo a quienes tienen entre 12 y 17 años, terminaron Enseñanza Primaria y no se inscribieron en Enseñanza Media o bien cursaron primer año sin aprobarlo. A tales efectos se crean Aulas Comunitarias, gestionadas por OSC. El FinEs 2 (Ministerio de Educación de la Nación-Ministerio de Desarrollo Social; Dirección General de Cultura y Educación-Ministerio de Desarrollo Social Provincia de Buenos Aires) se diseñó en el año 2008. Se define como plan de terminalidad y tiene por objetivo favorecer la finalización de la educación secundaria en quienes tienen 18 años o más de edad. A tales efectos se crean Centros Educativos o Sedes, gestionados por OSC⁴.

¹ En base a las definiciones programáticas de ambas políticas el término “adolescentes” refiere en esta tesis a los estudiantes del PAC (12 a 17 años) y el término “jóvenes y adultos” refiere en esta tesis a los estudiantes del FinEs 2 (18 años o más).

² Se utiliza la expresión “vulnerabilizados” (Loyo y Calvo, 2009), en lugar de “vulnerables”, en tanto describe más adecuadamente una condición que afecta a las poblaciones urbanas. Esa condición es el resultado histórico de procesos sociales que producen como efecto la vulnerabilidad: los grupos no “son” vulnerables sino que “están en situación de vulnerabilidad (han sido vulnerabilizados) por efecto de la concentración de la riqueza, la segmentación del territorio urbano, la explotación económica, la segregación en la participación política y la desigualdad de acceso a bienes culturales” (Toscano, 2012:18).

³ Investigación autorizada por: Administración Nacional de Educación Pública-Consejo de Educación Secundaria, Sesión del Consejo N°55, Exp. 3/10409/2013, del 22 de agosto de 2013 (Montevideo, Uruguay); Dirección Nacional de Fortalecimiento y Ampliación de Derechos Educativos (Ministerio de Educación de la Nación, Argentina), Dirección de Educación de Adultos (DGCyE, Provincia de Buenos Aires, Argentina), Coordinación Administrativa FinEs 2 (Municipio de Moreno, Provincia de Buenos Aires, Argentina).

⁴ El Plan FinEs comprende la finalización de estudios primarios (FinEs 1) y de estudios secundarios (FinEs 2).

Garantizar el derecho a la educación en adolescentes, jóvenes y adultos de sectores vulnerabilizados constituye un desafío para las políticas educativas en América Latina. El Estado, garante de derechos, tiene el deber de crear condiciones para que existan más y mejores oportunidades educativas, en el marco de legislaciones que postulan la universalización y obligatoriedad de la Enseñanza Media o Secundaria⁵. Las políticas de inclusión educativa co-gestionadas entre Estado y Sociedad Civil, en expansión en la región y el mundo, poseen diseños político-institucionales, modos de organización y formas de gestión tendientes a garantizar tal derecho. Esta tesis, que utiliza el enfoque político-institucional en el análisis de las políticas públicas y la perspectiva sociopolítica y organizacional del neoinstitucionalismo, indaga las *formas que adquiere la co-gestión del PAC y el FinEs 2* en base a dos paradigmas de gestión que la literatura diferencia bajo la denominación “administración” y “gestión educativa estratégica” (IPE-UNESCO, 2000). Se argumenta que el estudio de la co-gestión, unidad de análisis, es un ámbito relevante para indagar “procesamientos” y “formas efectivas” de implementación de las políticas (Terigi, 2008), en tanto condiciones que el Estado busca crear junto con las OSC para favorecer procesos de inclusión educativa. La co-gestión se desarrolla en *organizaciones*, definidas como el sustento material de las instituciones, el ámbito desde el cual se producen los efectos sobre los individuos operando sobre sus condiciones materiales de existencia y la constitución de su mundo interno (Schavstein, 1997). Las organizaciones se inscriben a su vez en *diseños político-institucionales* específicos que, mediante reglas formales e informales, determinan el intercambio social y condicionan los resultados de una intervención (Aguerrondo, Lugo, Rossi, 2005). El análisis de la relación entre diseños político-institucionales, modos de organización y formas de co-gestión, focalizando en esta última, permitirá comprender el diseño de las políticas (reglas de juego), qué hacen y cómo lo hacen (como juegan los jugadores ese juego), e identificar contribuciones y limitaciones de la alianza Estado-Sociedad Civil a los procesos de inclusión educativa.

Este capítulo presenta los puntos de partida de la investigación y los aspectos metodológicos que la sustentan a fin de abordar un área de vacancia para la investigación en Uruguay y Argentina: co-gestión de políticas de inclusión educativa.

⁵ En Uruguay la Enseñanza Media refiere a la educación post-primaria, dividiéndose en Enseñanza Media Básica (3 años post-primarios) y Enseñanza Media Superior (3 últimos años) (MEC, 2008, Ley General de Educación N°18.437, Art. 22-26). En Argentina la Enseñanza Secundaria refiere a la educación post-primaria (MECyT, 2006, Ley de Educación Nacional N°26.206, Art. 16-17, 29-33).

Alianzas Estado-Sociedad Civil para garantizar el derecho a la educación

Uruguay y Argentina evidencian desde hace varias décadas cambios en las formas en que Estado y Sociedad Civil se vinculan en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, caracterizadas tradicionalmente por el monopolio estatal en el bienestar social (Lauraga 1999; Roitter y González Bombal, 2000; Narbono y Ramos, 2002; González Bombal y Villar, 2003; De Piero, 2005; Leiras, 2007; Acuña y Vacchieri, 2007; Midaglia et al 2009; Gvirtz y Oría, 2010; Feldman, Atorresi, Mekler, 2013; ICD, 2014; Pereira, 2015; Forni y Castronuovo, 2015). Uno de los sectores donde se visualiza dicha transformación es el referido a las políticas de inclusión educativa que convocan a la participación de las OSC (Torres, 2001), tal es el caso del PAC y el FinEs 2⁶. Oszlak y O'Donnell (2007) señalan que la política estatal es un conjunto de iniciativas que expresan una orientación o toma de posición del Estado sobre alguna cuestión socialmente problematizada. Las fronteras e implicancias del vínculo entre Estado y Sociedad en las políticas públicas ha sido objeto de debate y conflicto a lo largo del tiempo, Oszlak expresa:

(...) de qué debe hacerse cargo el Estado en determinado momento histórico es parte de su contradicción congénita (...) su formación histórica implicó expropiar ámbitos de intervención sociales y subnacionales convirtiendo intereses parroquiales, comunes, privados, en objeto de interés general. La conformación de su dominio funcional y la delimitación de sus fronteras con las demás instancias responsables de resolver cuestiones socialmente problematizadas fueron componente esencial de la vida política y la conflictividad social (2003:7)

Los vínculos entre Estado y Sociedad Civil forman parte de una larga tradición de asociatividad y participación comunitaria que, para diferentes sectores de las políticas públicas, se visualiza desde los orígenes del Uruguay y la Argentina modernos. Las alianzas entre estas dos esferas suceden en el marco de complejas relaciones caracterizadas por la “coerción y el consenso” (Forni y Castronuovo, 2015:37) y valorada, en los extremos, como “alianza estratégica o mal necesario” (Pereira et al, 2010). Al analizar dichas alianzas la literatura destaca que es necesario considerar: la heterogeneidad de instituciones y organizaciones que integran la esfera estatal y la esfera de la Sociedad Civil (Leiras, 2007:18), la historicidad del vínculo entre estas esferas ya que varía en función de contextos en los que se inscribe; las valoraciones que se realizan sobre la alianza ya que puede otorgar “virtudes o defectos”, sin más, a una u

⁶ Se denomina “políticas” al PAC y al FinEs 2 en base a la definición de Meny y Thoenig (1989): “(las políticas públicas son) el resultado de la actividad de una autoridad, o estructura de autoridad, investidas de poder público y legitimidad gubernamental (...) en un sector de la sociedad o un espacio geográfico”.

otra esfera. En tal sentido se argumenta que no existe un Estado, una Sociedad Civil o una alianza; cada esfera posee capacidades y perspectivas diversas en su interior (incluso contradictorias) y en los modos en que se evalúa el vínculo, así como también diferentes formatos de asociación. El análisis de estas alianzas en el campo de las políticas sociales evidencia que la complejidad del vínculo Estado-Sociedad Civil se relaciona con las culturas organizacionales que interactúan, concluyendo que el logro de la mayor potencialidad en la asociación suele requerir de ajustes en las reglas de juego (Rossel, 2003; Rossel, 2008). Por ello, resulta un desafío de la gestión de las políticas alinear a ambas esferas bajo objetivos compartidos, valorando la heterogeneidad de las instituciones que las integran y fortaleciendo el tejido democrático (Leiras, 2007; Acuña y Vacchieri, 2007; CIPPEC, 2008; Rosell, 2013; Pereira 2015). Por dicha razón el neoinstitucionalismo señala la pertinencia de indagar la génesis de las políticas, los argumentos que sustentan su diseño político-institucional y los contextos que producen y reproducen la estructura de su organización (Ibarra, 2000:261).

Esta tesis define Estado, con base en O'Donnell (2010), como: “una asociación humana, compuesta por un conjunto de instituciones y relaciones sociales, respaldadas por el sistema legal vigente, que al interior de un territorio delimitado reclama para sí el monopolio legítimo de la coerción física sobre la población que lo habita”. Define Sociedad Civil, con base en Acuña (2007:192), como:

(...) una esfera atravesada por intereses e ideologías variadas constitutivas de una estructura de acción que se recrea históricamente, en la que distintos actores sociales y políticos tienen posibilidad de operar (...) en esa esfera se reproducen las desigualdades propias del universo de los agentes colectivos, y a la vez, se identifican exclusiones o ausencias de sectores sociales que tienen dificultad de (...) expresarse públicamente de manera organizada (...) no se puede asimilar la Sociedad Civil a un grupo de interés en particular ya que en última instancia enuncia a una red de relaciones e identidades colectivas que tienden a redefinirse en distintos períodos históricos y diferentes circunstancias sociales, políticas y económicas (...)

Al aludir a la Sociedad Civil se hace referencia en esta tesis al sector no lucrativo, organizado, que guía su accionar por el bienestar social (Astorga, 2009). Más específicamente, y en base a Salamon y Anheier (1996 y 1999), las OSC se definen como: formalmente organizadas; privadas (institucionalmente independientes del Estado); autogobernadas; que no distribuyen beneficios entre sus miembros (aunque puedan generar beneficios derivados de la venta de bienes y servicios) y voluntarias⁷. La magnitud, forma y ámbitos de acción de la Sociedad Civil se vincula a la actuación del

⁷ Mutuales, Sociedades de fomento, Asociaciones civiles sin fines de lucro, son las formas institucionales y organizacionales que adquiere la denominada “Sociedad Civil” en Uruguay y Argentina.

Estado (Schedler, 2002). En tal sentido Hodgkinson y Foley (2003) expresan: “concebido como reunión de entidades representantes de intereses particulares, el conjunto de OSC sólo puede constituir un sistema en la medida en que exista un agente exterior que la ordene y sistematice (...) ese agente es el Estado”.

La investigación educativa ha evidenciado que garantizar el derecho a la educación requiere de múltiples medidas, entre las que Gvirtz y Oría (2010) destacan: “políticas sustantivas, inversión y adopción de nuevas estrategias de intervención”. Ello refiere a que no es suficiente con que exista el mandato normativo del derecho a la educación, ni la sanción de la universalización y obligatoriedad de la Educación Media o Secundaria. Es necesario que el Estado garantice condiciones de posibilidad para su ejercicio, convocando a distintos actores que coadyuven con ese propósito. Cunill Grau (1997) señala la necesidad de “publicar el Estado y la Sociedad”, es decir, profundizar el significado de “lo público”, conformando “espacios públicos no estatales” que expresen valores políticos y sociales propios de la vida en democracia y en que cada una de estas esferas desarrolle su misión. Ello requiere, según la citada autora: transparencia, intercambio, espacio para la crítica, rendición de cuentas y participación del “demos” en las diferentes etapas del ciclo de las políticas. En este marco, Gvirtz y Oría (2010) señalan que la alianza entre Estado y Sociedad Civil puede constituirse en potencial contribución para aumentar los niveles de justicia en la provisión del bien educativo. Bien que es definido como público en la Ley General de Educación N°18.437 de Uruguay (MEC, 2008, Art. 14°)⁸ y la Ley de Educación Nacional N°26.206 de Argentina (MECYT, 2006, Art. 2°).⁹

La educación trasciende las fronteras de la institución escolar tradicional y en la actualidad, las OSC son actores con creciente incidencia en el proceso de ampliación de derechos y la implementación de políticas públicas. En Iberoamérica la relevancia de estas organizaciones en las políticas educativas se visualiza en las “Metas Educativas 2021” de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI, 2011) que señala, en la meta general primera: “Reforzar y ampliar la participación de la Sociedad en la acción educadora”, elevando la participación de sectores sociales (entre ellos OSC) en proyectos educativos.

⁸ La Ley General de Educación 18.437 establece, en el Art. 14°: “El Estado al definir la política educativa nacional promoverá que la educación sea concebida como un bien público y que la cooperación internacional sea coadyuvante a (tales) fines (...) No se suscribirá acuerdo o tratado (...) con Estados u organismos internacionales, que directa o indirectamente signifiquen considerarla como servicio lucrativo o alentar su mercantilización” (MEC, 2008).

⁹ La Ley de Educación Nacional N°26.206 establece, en su Artículo 2°: “La educación y el conocimiento son un bien público y un derecho personal y social, garantizados por el Estado” (MECYT, 2006).

Las OSC son identificadas en Uruguay y Argentina como actores con potencial capacidad para colaborar con el Estado en hacer efectivo el ejercicio del derecho a la educación, particularmente en sectores vulnerabilizados¹⁰. Para el caso del Uruguay, las OSC que forman parte del PAC desarrollan actividades de promoción comunitaria desde hace más de tres décadas contribuyendo a garantizar derechos de infancia y adolescencia en ámbitos educativos formales o no formales mediante convenios de asociación con el Estado (Luzuriaga, 2015). Para el caso de Argentina, las OSC que forman parte del FinEs 2 combinan actividades de promoción de derechos con enfoque comunitario junto con la economía social y la militancia política. Muchas de estas OSC nacen a influjo de la crisis del año 2001 (Roitter, 2012; Forni y Castronuovo, 2015), no contando con experiencia previa de asociación con el Estado, ni trabajo específico en el sector educativo (Repetto, 2014).

El diseño político-institucional del PAC y el FinEs 2 evidencia el tipo de alianza Estado-Sociedad Civil que sustenta a una y otra política. En el PAC, los Términos de Referencia para la selección, mediante licitación pública, de una OSC que ejecute la instalación y gestión de un Aula Comunitaria¹¹ expresa que:

El PAC nace (...) ante la problemática de adolescentes desvinculados del sistema educativo, promoviendo su inclusión en la Educación Media como un modo de garantizar el derecho a la educación. Las Aulas Comunitarias surgen como dispositivo puente que habilita la continuidad educativa de quienes han repetido primer año en más de una ocasión y no se han inscripto nuevamente en Ciclo Básico o nunca han ingresado a Educación Media (...) Es un dispositivo creado por el Consejo de Educación Secundaria de la Administración Nacional de Educación Pública y el Ministerio de Desarrollo Social, los que convocaron a OSC para completar la triada institucional que sostiene este Programa (...) Participan docentes de Educación Secundaria y equipos socioeducativos de OSC especializados en desarrollar propuestas educativas de carácter comunitario (MIDES, ANEP-CES, 2012:3)

El análisis del PAC se circunscribe, para el caso de esta tesis, al Municipio de Montevideo y su área metropolitana¹²; donde se ubica el 81% de las Aulas Comunitarias y el 84% de los beneficiarios de esta política. Al mes de diciembre de 2015 el PAC registraba un total de 26 Aulas Comunitarias ubicadas en 8 de los 19 departamentos del país: Canelones, Durazno, Maldonado, Montevideo, Paysandú, Rocha, San José, Treinta y Tres. Participaban de la política 2.149 estudiantes (adolescentes), 380 Profesores de Educación Secundaria y 160 educadores de OSC (DINEM, 2015).

¹⁰ Ello se evidencia en: MEC (2008), Ley N°18.437, Art. 37° y MECYT (2006), Ley N°26.206, Art. 4°; 6°; 11° y 82°.

¹¹ Se denomina "Aula Comunitaria" al espacio físico en el que se implementa el PAC. Las Aulas Comunitarias se ubican, en su gran mayoría, en espacios físicos que poseen las OSC.

¹² La división sociopolítica del Uruguay consta de 19 Departamentos. El área metropolitana de Montevideo comprende también las aglomeraciones urbanas próximas abarcando los Departamentos de Canelones y San José.

La Resolución N°66/08-Anexo I del Consejo Federal de Educación (CFE, 2008)¹³ expresa que la estrategia organizativa central del Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios para Jóvenes y Adultos (FinEs):

(...) será la tarea conjunta entre el Ministerio de Educación de la Nación, los ministerios jurisdiccionales (...) y Organizaciones de la Sociedad Civil, a través de convenios específicos (...) El Plan se suma a las acciones ya existentes en cada jurisdicción a fin de hacer converger los esfuerzos y recursos disponibles entre la Nación y las jurisdicciones (...)

La Resolución 3520/2010 de la Dirección General de Cultura y Educación (en adelante DGCyE) expresa que el Plan FinEs 2:

(...) se propone resignificar el diseño de las propuestas educativas a través de formas de aprendizajes autónomos, con contenidos relevantes, contextualizados y propuestas que valoren los saberes adquiridos por los jóvenes y adultos a lo largo de su vida. No es una propuesta pedagógica de menor valor que quita o sustrae contenidos prescriptos y/o capacidades esperables (...)

El análisis del FinEs 2 se circunscribe, para el caso de esta tesis, al Municipio de Moreno, segundo cordón del Gran Buenos Aires (GBA)¹⁴, considerando sus interrelaciones con el nivel jurisdiccional (o provincial) y nacional. El Municipio de Moreno se divide en seis zonas geográficas: Moreno centro, Paso del Rey, La Reja, Trujui, Cuartel V y Francisco Álvarez (UNM, 2010). Este Municipio se ubica en la Región Educativa 9 de la Provincia de Buenos Aires, integrada también por los Municipios de San Miguel, José C. Paz y Malvinas Argentinas (DGCyE, 2015). Al mes de diciembre de 2015 el FinEs 2 (Moreno) registraba 110 Centros Educativos o Sedes en OSC¹⁵; 10.000 estudiantes (jóvenes y adultos), 550 Profesores Tutores y 110 integrantes de OSC (Fuente: FinEs 2, Moreno, 2015).

¹³ El CFE es el organismo de concertación, acuerdo y coordinación de la política educativa nacional. Su presidente es el Ministro de Educación de la Nación y es integrado por la máxima autoridad educativa de cada jurisdicción y tres representantes del Consejo de Universidades (Fuente: <http://portal.educacion.gov.ar/consejo/2009/12/04/el-consejo/>)

¹⁴ El GBA conforma un continuo urbano compuesto por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y 24 partidos de la Provincia de Buenos Aires (INDEC, 2003). El Censo Nacional de Población y Vivienda (INDEC, 2010) expresa que el GBA reúne 12.801.364 habitantes. El Conurbano Bonaerense refiere a los 24 partidos que limitan la CABA.

¹⁵ Se denomina “Centro Educativo” o “Sede” al espacio físico en que se implementa el Plan FinEs, los cuales se ubican en su gran mayoría en los espacios físicos que poseen las OSC.

Inclusión educativa: el sistema en cuestión

El PAC y el FinEs 2, en tanto políticas de inclusión educativa en Uruguay y Argentina, se inscriben en sistemas educativos cuya conformación data de fines del siglo XIX. Las reflexiones de la sociología crítica han demostrado que los sistemas educativos occidentales, surgidos en la modernidad sobre la idea-fuerza de la obligatoriedad y la universalización de la educación común, fueron organizados para la reproducción y han generado procesos de exclusión (Aguerrondo, 2007). Diversos autores argumentan que para superar la exclusión, que es parte constitutiva de este sistema educativo, es necesario otro sistema, pensado para cumplir otra función: “la inclusión (...) dando a cada uno lo que necesite y centrándose en sus aprendizajes (...) ya que el derecho a la educación es el derecho a aprender” (Ibíd.). Aguerrondo y Vaillant (2015:16) expresan que la transformación del sistema requiere de la participación de los actores educativos, el compromiso de la Sociedad Civil y diversos organismos para comprender de manera multidimensional las problemáticas educativas. Asimismo es necesario transformar las formas de gestión del sistema y las políticas a fin de dar respuesta a los complejos desafíos que conlleva la sociedad del conocimiento.

Ainscow y Miles (2008) señalan que la cuestión de la inclusión educativa, prioritaria en la agenda gubernamental¹⁶, delimita un conjunto de políticas que se proponen dos objetivos: 1) sostener en la institución educativa a quienes estando escolarizados evidencian indicios de abandono, 2) re-vincular al sistema educativo a quienes lo abandonaron. Fernández y Alonso (2010:164) sostienen que la novedad de tales intervenciones radica en que se implementan al mismo tiempo que los sistemas educativos aumentan la presión sobre las escuelas para mejorar los indicadores de eficiencia interna (inscripción, promoción, matrícula, tasas de graduación) y eficacia (resultados en aprendizajes).

Acedo (2008) argumenta que luego de proclamarse en Jomtien (1990) la Declaración de “Educación Para Todos” (EPT) fue necesario identificar qué estudiantes debían recibir mayor atención de parte de los gobiernos a fin de garantizar el derecho a una educación de calidad para todos. Al analizar las políticas de inclusión educativa orientadas a personas con discapacidad y estudiantes con dificultades de conducta la

¹⁶ “(...) el Estado materializa su presencia mediante agencias que asumen la responsabilidad de resolver una parte de la agenda social. Cuáles son los problemas que elige resolver o debe atender como consecuencia de presiones sociales depende de gran número de circunstancias y variables. Pero en la medida en que esos problemas son incorporados a la agenda estatal se convierten en ‘cuestiones socialmente problematizadas’ (Oszlak y O’ Donnell, 1976).

autora concluye que la “selección y separación ha sido la estrategia utilizada para dar respuesta a la necesidad de incluir (...). Las instituciones educativas permanecen ‘intactas’, sin analizar las causas que generan las barreras al aprendizaje y la exclusión”. En la misma línea argumental, Rumberguer (2004) clasificó las políticas de inclusión en la Educación Media Superior en Estados Unidos en dos tipos: *School-Within-School* (SWS) y *Alternative Schools* (AS). El primer tipo implica separar a los estudiantes en riesgo dentro de una misma escuela, en turnos y/o espacios diferentes. El segundo tipo implica implementar acciones en escuelas o espacios educativos diferentes a los tradicionales; tal es el caso del PAC y el FinEs 2 que se implementan en OSC bajo la denominación de Aulas Comunitarias o Centros Educativos, respectivamente. El autor concluye que “ni las SWS ni las AS cambian las escuelas (...) son intervenciones tardías en el curso de vida de los estudiantes, dejando intactos los factores de exclusión” (244). Estos antecedentes ilustran y contextualizan algunas de las contribuciones y limitaciones de las políticas de inclusión en sistemas tensionados por garantizar el derecho a una educación de calidad para todos.

Históricamente la Educación Media o Secundaria, nivel al que refiere el PAC y el FinEs 2 respectivamente, se estructuró alrededor de tres disposiciones: 1) clasificación del currículo en asignaturas, 2) designación de profesores por asignaturas, 3) organización del trabajo docente por horas de clase en función de las asignaturas. Ello conformó lo que Terigi (2009) denominó “trípode de hierro”, por lo difícil de ser modificado. Cierta porción de las políticas de inclusión educativa implementadas en las últimas décadas en la región, orientadas al Nivel Medio o Secundario, argumentan la pertinencia y relevancia de introducir cambios en los diseños político-institucionales, los modos de organización y las formas de gestión a fin de garantizar el derecho a la educación (Feldman, Atorresi y Mekler, 2013:18). Así, buscan modificar aspectos del dispositivo escolar único, propio de la modernidad e ilustrado con el concepto de gramática escolar, definido por Viñao Frago (2002) como: “conjunto de principios y reglas que rigen las instituciones, especificadas en: organización graduada de estudiantes en aulas por edades, formas de dividir el tiempo y el espacio, clasificación de saberes en materias (...) y otorgamiento de certificación para validar lo que se aprende”. En el marco de los desafíos que interpelan a los sistemas educativos de Uruguay y Argentina, surgen políticas como PAC y FinEs 2 que “con el afán de incluir, y cierto espíritu trasgresor, rompen moldes preestablecidos” (Ávila, 2007), incidiendo en la gramática escolar y el citado “trípode” (Terigi, 2009).

Las políticas analizadas en esta tesis se implementan en espacios geográficos caracterizados por altos niveles de segregación social y fragmentación educativa. Huidobro (2009) expresa que la segregación social disminuye las posibilidades de interacción entre estudiantes de diferentes niveles socioeconómicos y características culturales, inhibiendo el efecto “pares”, es decir, el aprendizaje a través del intercambio entre ellos. Tiramonti (2009) argumenta que la fragmentación del campo educativo se evidencia en grupos de estudiantes que “pertenecen a mundos culturales que difieren en virtud de valores, expectativas y modos de vida”. Frente a esta situación, y a decir de Tenti (2007), las políticas de inclusión educativa buscan incorporar un nuevo “sujeto-alumno” al sistema. Como consecuencia de estos procesos, Tiramonti y Montes (2009) señalan que la inclusión educativa, caracterizada por el mandato normativo de “todos a la escuela” y “experiencias de segunda oportunidad”¹⁷, han modificado la composición social de la matrícula y el formato escolar.

El diseño e implementación de políticas de inclusión educativa ha suscitado polémicas de diversa índole, entre las que se destacan las relativas a: la calidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje, la sustentabilidad (política, social y económica) y los vínculos que establecen con el conjunto del sistema. Esta última cuestión es relevante tanto para las políticas de inclusión educativa de tipo universal como el FinEs 2, como para las políticas focalizadas, como el PAC. En relación a estas últimas políticas Llinás plantea:

(...) las políticas no universales resultan un movimiento que afecta al conjunto del sistema educativo al proponer variaciones sobre el formato escolar tradicional y problematizar los modos homogéneos de ofrecer educación para que todos transiten una experiencia educativa más inclusiva, más democrática (...) (en: MIDES-DINADES, 2013:33)

La citada afirmación complejiza las conclusiones de estudios precedentes mencionados (Rumberguer, 2004; Acedo, 2008) evidenciado vínculos y tensiones entre las políticas de inclusión y el sistema educativo en su conjunto. Dicha complejidad fundamenta la pertinencia de indagar tal cuestión para el caso de las políticas analizadas en esta tesis.

¹⁷ Las experiencias de “segunda oportunidad” (OREALC-Unesco, 2009) promueven el regreso al sistema educativo mediante estrategias como: apoyo escolar, tutoría, arte y expresión, formación laboral, instancias recreativas extrahorario escolar. Krichesky (2010b:12) las define como “intervenciones periféricas” no directamente relacionadas con el aula.

Políticas de inclusión educativa: diseño, organización y gestión

Los diseños político-institucionales y los modos de organización condicionan los procesos de gestión de las políticas y sus resultados, de allí la importancia de analizar cada uno de estos aspectos y su interrelación (Repetto, 2014). Arias (2008:53) señala que las instituciones cumplen funciones sociales que se corresponden con reglas formales e informales, y las organizaciones se adaptan, se crean o se reproducen si las instituciones lo permiten. En ese sentido, la existencia de las organizaciones depende en gran medida del desarrollo institucional; las instituciones establecen las reglas de juego y la organización expresa el modo en que se juega ese juego (gestión). Según el enfoque sociopolítico y organizacional del neoinstitucionalismo (Powell y DiMaggio, 1999), los actores (individuos y colectivos sociales) guían su acción en base a los objetivos de las políticas y ello sustenta un marco para comprender los fenómenos organizacionales y la gestión.

Repetto (2012b) expresa que las políticas sociales “son producto de un juego intrincado de condicionantes que se materializa en una institucionalidad propia asociada a sistemas de organización, financiamiento y modalidades de gestión”. Desde este enfoque, denominado político-institucional (Isuani y Repetto, 2012):

las políticas expresan un juego dinámico desarrollado dentro de marcos institucionales que a su vez generan estructuras de incentivos para actores, grupos y sectores ligados a ellas (...) las instituciones moldean ciertas expresiones de poder a la vez que operan como marco de restricción para las decisiones que toman los participantes en las distintas etapas del ciclo de las políticas (...) su análisis requiere considerar las reglas formales (normativas, disposiciones) e informales, las oportunidades y restricciones, las capacidades, los recursos disponibles y sus viabilidades (...)

En base a Repetto (2014) y Mancebo (2016) esta tesis considera a las políticas educativas como parte del sistema de políticas sociales. Mancebo (2002:3) expresa que:

(...) la política educativa es (...) un conjunto de líneas de acción diseñadas, decididas y efectivamente seguidas por la autoridad educativa en el ámbito de su competencia. De forma más analítica, cabe precisar que: (i) Una política educativa integra una dñada representada por el contenido y el proceso (ii) El contenido consta de líneas de acción orientadas normativamente por ciertos principios u objetivos rectores; las líneas de acción son actos y “no actos”, en el entendido que la omisión de actuar también puede constituir una política (iii) Las líneas de acción se materializan en distintos formatos: leyes, reglamentos, resoluciones (...)

Las políticas están insertas en instituciones que las viabilizan (o no), en tal sentido se alude en esta tesis al término diseño político-institucional de las políticas (Isuani y Repetto, 2012). Éstos se sustentan en definiciones relativas a las problemáticas que pretenden abordar. La definición de la exclusión educativa, como cuestión multicausal,

ha contribuido a diseñar políticas intersectoriales y multiactorales, como requerimiento teórico a la vez que como estrategia metodológica para superar la fragmentación de las intervenciones y favorecer la integralidad (Nirenberg, 2013). Tal es el caso del PAC y el FinEs 2: políticas de educación formal que se ubican en diferentes sectores del Estado (Administración Nacional de Educación Pública o Ministerio de Educación y Ministerios de Desarrollo Social), lo cual lleva a denominarlas también como “socioeducativas”. Ambas políticas son definidas como mixtas en base a Gvirtz y Oría (2010), en tanto Estado y Sociedad Civil aportan, de manera diferenciada, capacidad técnica y financiamiento. Ambas se definen también como territoriales, sustentadas en el argumento de su eficacia para expandir la oferta educativa¹⁸, máxime en países como los aquí aludidos que evidencian déficits de infraestructura y oferta educativa en ciertas zonas geográficas (Fernández y Alonso, 2010; Toscano, 2012).

Al analizar el *diseño político-institucional del PAC y el FinEs 2* se indaga: a) mapa de actores, b) arreglos político-institucionales, c) nodos estratégicos del diseño político-institucional. Se considera el mapa de actores que integran las políticas a fin de conocer quiénes intervienen en la definición del problema que se pretende resolver. El mapa de actores es como una fotografía, la imagen de un momento particular del proceso político, siempre dinámico y cambiante. Parte del supuesto que la realidad social se conforma de relaciones entre actores e instituciones que forman redes (Arroyo, 2012:85). Según sea la posición que dichos actores ocupen en la red se va a definir su comportamiento para influir en mayor o menor medida en la resolución de la problemática. Esta herramienta constituye una fuente de información para conocer acciones y propósitos de cada involucrado en la problemática y en su resolución (Pozo Solís, 2007). Al indagar por el diseño político-institucional se analiza también los arreglos político-institucionales, las reglas formales (normas y regulaciones) generadas para viabilizar las políticas, que buscan reducir los niveles de incertidumbre que enfrentan los actores al evaluar cursos de acción alternativos, costos y beneficios (Fernández y Alonso, 2012). El análisis de los diseños político-institucionales, y sus vínculos con los procesos de gestión, se sirve de la conceptualización que realiza Cohen (2001:40) acerca de los nodos estratégicos de diseño político-institucional y los nodos estratégicos de gestión de las políticas sociales. Este autor denomina nodos estratégicos de diseño a las deficiencias o restricciones de la formulación de la política. Es decir,

¹⁸ Dicha cuestión surge como evidencia de estudios realizados por Chlidrees, Elomre et al (2006) quienes concluyen que las *district-wides-strategies* son estrategias eficaces para expandir la oferta educativa.

deficiencias o restricciones en la definición del problema, la definición de la población objetivo, la definición de resultados a alcanzar o la especificación del impacto esperado. Los nodos estratégicos de gestión refieren a deficiencias o restricciones de los procesos del hacer y/o de los responsables de la implementación, derivando en menores niveles de eficacia y eficiencia¹⁹ y afectando el resultado de las políticas. La interrelación entre estos dos tipos de nodos refiere a que ciertas deficiencias o restricciones del diseño se relacionan con deficiencias o restricciones de la gestión y, por lo tanto, con los resultados de las políticas.

El análisis del *PAC* y *el FinEs 2* indaga los modos de organización de las políticas, es decir la manera en que los jugadores se asocian para jugar el juego, según las reglas definidas en el diseño político-institucional. Se indaga: cómo están organizadas las políticas y qué hacen. El PAC se organiza como programa puente (focalizado) para el ingreso o reingreso de adolescentes al sistema educativo (segundo año de Liceo o escuela técnica) con el objetivo de que finalicen la escolaridad obligatoria. Los programas puente se definen, según Finnegan (2007), como: “espacio de transición donde los estudiantes permanecen un tiempo acotado y mejoran sus condiciones para continuar su escolaridad en escuelas secundarias comunes (...) evitando constituirse en oferta paralela de escolarización”. Cada Aula Comunitaria se organiza en base a tres modalidades: Inserción efectiva en primer año del Ciclo Básico (Modalidad A), Introducción a la vida Liceal (Modalidad B), Acompañamiento al egreso (Modalidad C). FinEs es un plan de terminalidad (universal), a la vez que una oferta de escolarización de educación secundaria. Cada Centro Educativo o sede se organiza en comisiones (grupos-clase) de primero, segundo o tercer año.

La alianza Estado-Sociedad Civil en PAC y FinEs 2 se visualiza en los tres niveles de organización del sistema educativo (Aguerrondo, Lugo, Rossi, 2005): central, institucional, aula (Cuadro 1).

¹⁹ La eficacia refiere al grado de cumplimiento de los objetivos en el sistema educativo. La eficiencia es utilizada para estimar la optimización que hace el sistema educativo de los recursos disponibles (Benito, 2005: 53).

Cuadro 1. PAC y FinEs 2: niveles de organización del sistema educativo, actores estatales y OSC

Nivel de organización	Política: actores del Estado y la Sociedad Civil	
	PAC	FinEs 2
Central	Unidad Coordinadora (Estado)- Coordinadores de Aulas Comunitarias (OSC)	Coordinación Administrativa (Estado)-Referentes de Centros Educativos o sedes (OSC)
Institucional	Aula Comunitaria (OSC) Coordinadores de Aula Comunitaria e integrantes de equipo socioeducativo (OSC)-Prof. de Enseñanza Media (Estado)	Centro Educativo (OSC) Referentes de Centro Educativo (OSC)-Prof. Tutores (Estado)
Aula	Estudiantes-Prof. de Enseñanza Media	Estudiantes-Prof. Tutores

Fuente: elaboración propia, 2015

La tesis releva la perspectiva de quiénes gestionan la política a nivel central por parte del Estado (Unidad Coordinadora para el caso del PAC y Coordinación Administrativa para el caso del FinEs 2) y quiénes gestionan la política a nivel institucional (territorial) por parte de las OSC (Coordinadores de Aulas Comunitarias y Referentes de Centros Educativos). Indaga a su vez la perspectiva de quiénes supervisan ambas políticas (niveles intermedios). De este modo, y con base en Fullan (2009), se busca indagar la gestión de las políticas en tres niveles: micro, macro e intermedio. En tal sentido se utiliza el término gestión educativa a fin de aludir al gobierno y la toma de decisiones, en diferenciación del término gestión escolar que refiere a la gestión institucional (Aguerrondo, Lugo y Rossi, 2005).

Al analizar las *formas de la co-gestión en PAC y FinEs 2* se indaga las condiciones del hacer, en base a dos paradigmas de gestión que la literatura diferencia bajo la denominación “administración” y “gestión educativa estratégica” (IIFE-UNESCO, 2000). Diversas investigaciones evidencian que es posible mejorar la calidad educativa a partir de la mejora en el funcionamiento institucional del sistema educativo y en los modos de trabajo docente (Stoll y Fink, 1999; Mortimore, 1998; Gvirtz, Grinberg y Abregú, 2007; Mancebo y Monteiro, 2009; Mancebo 2012; Terigi, 2015 y 2014). Ello alude a la necesidad de modificar concepciones y prácticas tradicionales de gestión, consideradas como hecho neutral y técnico referido a la captación, ordenamiento, control y utilización de recursos y caracterizada por la baja presencia de lo pedagógico, el énfasis en las rutinas, el desarrollo de trabajos aislados y fragmentados, la presencia de estructuras cerradas a la innovación, autoridades impersonales y fiscalizadoras y estructuras desacopladas (IIFE-UNESCO, 2000). Dicho enfoque, que refiere a una lógica de administración (racional, weberiana) y separa conceptualmente los procesos de decisión de los procesos de implementación, ha sido cuestionada por

conceptualizaciones que responden a nuevos paradigmas de comprensión de lo educativo, de entre las que se destaca la gestión educativa estratégica²⁰. Este paradigma define a la gestión como cuestión que refiere al gobierno, a los balances e integraciones entre lo técnico y lo político (Ibíd.) asumiendo el conflicto como elemento constitutivo de toda organización. En base a IPEE-UNESCO (2000), la gestión educativa estratégica se caracteriza por: la centralidad de lo pedagógico, el desarrollo de habilidades para trabajar con la complejidad, el trabajo en equipo, la apertura al aprendizaje y la innovación, el asesoramiento y orientación profesionalizante, el desarrollo de culturas organizacionales cohesionadas por una visión de futuro y el desarrollo de intervenciones sistémicas e integrales. La gestión educativa estratégica (IPEE-UNESCO, 2014) contempla una doble dimensión: gobierno (definir misión y visión político-institucional, formular objetivos, definir criterios de seguimiento y evaluación), y gobernabilidad (capacidad de hacer efectivas las decisiones, preservar la unidad institucional y su proyección en el tiempo). En base a Blejmar (2005:13 y 137) esta tesis entiende por gestión educativa:

(...) las diferentes respuestas que contestan al interrogante de *cómo* lograr lo que se proponen colectivamente los actores de una comunidad educativa (...) *el hacer, el modo de hacer* (que *es constituyente del ser, de identidades institucionales y profesionales* (...)) procesos (...) para hacer que las cosas sucedan de una determinada manera (ética procesual), sobre la base de propósitos *ex ante* y *ex post* (...) La gestión se confronta con resultados (...) *Gestionar es crear las condiciones para el mejor hacer de un colectivo institucional*. (Énfasis del autor)

La gestión, inscripta en diseños político-institucionales y modos de organización que la condicionan, se visualiza como campo crítico para alcanzar la calidad y la equidad educativa (MEC, 2012; Mancebo, 2012); como acción política que da forma a planes, programas o proyectos, identidades e historias institucionales y profesionales (Duschatzky, 2016). Se asume que el tema central de la teoría de la gestión es la comprensión e interpretación de los procesos humanos en una organización (Casassus, 2000), por lo tanto, el conocimiento organizacional está en el sistema de vínculos que se establecen entre sus integrantes (Blejmar, 2005:11). La gestión es definida como un área compleja conformada por problemas pedagógico-didácticos, burocrático-administrativos, económicos-financieros (Frigerio y Poggi, 1992). Van Cauteren et al (2014:12) expresan que posiblemente esta complejidad explique por qué dicho campo no ha sido de los más explorados aún por la investigación educativa. La gestión informa sobre las capacidades estatales y de la Sociedad Civil para implementar las políticas y

²⁰ Ambos paradigmas se desarrollarán en el Capítulo 2 (Marco Teórico).

alcanzar sus objetivos (Repetto, 2014). Esta tesis define capacidades como las habilidades políticas, pedagógico-didácticas, burocrático-administrativas y económicos-financieras para cumplir una función o tarea. En dicho marco, los recursos son “bienes materiales y simbólicos (...) indicadores potenciales de una capacidad” (Bernazza y Longo, 2014) que para efectivizarse requiere decisión política (Acuña y Chudnovsky, 2013).

El PAC y el FinEs 2 son políticas co-gestionadas o de gestión asociada entre Estado y Sociedad Civil. Cardarelli y Rosenfeld (2003:10) expresan que el alcance del término “co-gestión” se vincula a “concepciones y valoraciones relativas al vínculo entre ambas esferas (...) la inclusión, la exclusión, sus causas y consecuencias”. La orientación conceptual y metodológica que sustente la alianza Estado-Sociedad Civil y su co-gestión, expresada en los diseños político-institucionales y modos de organización, evidenciará las perspectivas que subyacen a ese vínculo (Tenti, 1991)²¹. Nirenberg (2013) expresa que la co-gestión refiere a la planificación y gestión compartida entre organizaciones estatales y OSC con objetivos comunes para solucionar problemas sociales en un espacio territorial o poblacional definido. Poggiese et al (1997) refieren a la co-gestión como:

(...) los modos específicos de planificación y gestión realizados en forma compartida entre organizaciones estatales y OSC (...) El sistema de trabajo planificado y la relación articulada de los colectivos que se crean para elaborar y gestionar proyectos o programas cogestivos que en sí mismos son una red, devienen en una trama social reconfigurada y activa: una red de gestión asociada. Implica fundamentalmente la conformación de escenarios de planificación-gestión mixtos, intersectoriales, interdisciplinarios, pluripartidarios, que se manejan con reglas de juego claras y conocidas por todos, donde se pretende construir una nueva forma de “saber-hacer”, un nuevo conocimiento a partir de los saberes e ignorancias de los que participan (...) una nueva cultura de lo político, lo público y lo social, donde “se preparan las decisiones” que serán adoptadas por los funcionarios responsables, ampliando la base en la toma de decisiones, es decir colaborando en la profundización del sistema democrático.

La tesis indaga la co-gestión del PAC y el FinEs 2, en base a los paradigmas de “administración” y “gestión educativa estratégica” (IPE-UNESCO, 2000), analizando las condiciones que se buscan crear para garantizar el derecho a la educación, en el marco de diseños político-institucionales y modos de organización específicos.

²¹ Tenti (1991) expresa que la relación entre teoría y política social se evidencia cuando se define un problema social como prerrequisito para el diseño e implementación de una intervención. Allí intervienen intereses de diversa índole que tienen un efecto constructivo y buscan incluir el problema en la agenda de quienes toman decisiones.

Objetivos de investigación

La tesis se propone, como objetivo general, comprender²² la alianza entre Estado y Sociedad Civil en la co-gestión del PAC y el FinEs 2, en los Municipios de Montevideo y Moreno, desde la fase de su diseño hasta el mes de diciembre de 2015, elucidando sus contribuciones²³ y limitaciones a los procesos de inclusión educativa de adolescentes, jóvenes y adultos de sectores vulnerabilizados.

Objetivos específicos:

1. Describir el contexto educativo, histórico y político que dio origen al PAC y el FinEs 2, en tanto políticas de inclusión educativa co-gestionadas entre Estado y Sociedad Civil orientadas a adolescentes, jóvenes y adultos de sectores vulnerabilizados.

2. Caracterizar los diseños político-institucionales y los modos de organización del PAC y el FinEs 2 desde la fase de su diseño hasta el año 2015, en tanto políticas de inclusión educativa co-gestionadas entre Estado y Sociedad Civil orientadas a adolescentes, jóvenes y adultos de sectores vulnerabilizados.

3. Comprender las formas que adquiere la co-gestión del PAC y el FinEs 2, en base a los paradigmas de administración y gestión educativa estratégica, en tanto políticas de inclusión educativa orientadas a adolescentes, jóvenes y adultos de sectores vulnerabilizados.

4. Comprender la relación entre formas de co-gestión y procesos de inclusión educativa para el caso del PAC y el FinEs 2, en tanto políticas orientadas a adolescentes, jóvenes y adultos de sectores vulnerabilizados.

²² Comprensión (verstehen) refiere “tanto a una actividad intelectual como a una forma de investigación cualitativa que asocia inteligibilidad de lo investigado con experiencias subjetivas y no sigue reglas de explicación causal” (Reyes, s/d).

²³ Nirenberg (2012) expresa que: “después de extensos debates teóricos (...) es muy difícil atribuir resultados a una sola intervención (...) dada la diversidad de factores que inciden se suele hablar de ‘contribución’ más que de ‘atribución’, ante la complejidad, multidimensionalidad y multicausalidad de los fenómenos sociales, particularmente los educativos”.

La pertinencia y relevancia²⁴ de comprender la alianza Estado-Sociedad Civil en la co-gestión de políticas de inclusión educativa se sustenta en cuatro argumentos que se desarrollan a continuación y se vinculan a los citados objetivos de investigación:

1) Diversas investigaciones evidencian que los diseños político-institucionales inciden significativamente en los resultados de las políticas públicas en tanto sus reglas de juego pautan significativamente el comportamiento de los actores individuales y colectivos (Mancebo y Monteiro, 2009:82). El tema de investigación alude a los procesos de cambio en la matriz de relacionamiento Estado-Sociedad Civil a nivel global, regional y nacional, con foco en las políticas de inclusión educativa. Dichos cambios devinieron en la última década en el diseño e implementación de políticas co-gestionadas, intersectoriales y con enfoque territorial que forman parte del paisaje político-institucional de la sociedad uruguaya y argentina (De Piero, 2005; MEN, 2015; Pereira, 2015). Ello sucede, en el marco de procesos educativos, históricos, políticos, sociales y económicos post-crisis del 2001 (Argentina) y 2002 (Uruguay) que profundizaron o modificaron el vínculo Estado-Sociedad Civil. En Argentina, y para el FinEs 2, la alianza Estado-Sociedad Civil se inscribe en modificaciones en el relacionamiento entre ambas esferas (particularmente en relación a los movimientos sociales) sirviéndose de experiencias previas de co-gestión en la Educación de Jóvenes y Adultos. En Uruguay, y para el PAC, la alianza Estado-Sociedad Civil se sirve de experiencias previas de co-gestión en políticas de infancia y adolescencia que se implementan desde fines de la década del '80. Diversos autores destacan que la democracia se fortalece cuando existe un tejido asociativo fuerte en que las OSC tienen un lugar protagónico. En la última década se ha fortalecido en ambos países el rol del Estado en tanto rector de las políticas públicas (Repetto, 2014), subsistiendo interrogantes respecto de las estrategias más adecuadas para resolver sus vínculos con la Sociedad Civil. Ello requiere “superar desconfianzas y acordar mecanismos para fortalecer los roles del Estado y la Sociedad Civil” (MIDES, 2010). Cabe preguntarse entonces por los contextos en los que surgen el PAC y el FinEs 2 y los diseños político-institucionales y modos de organización que las sustentan a fin de elucidar contribuciones y limitaciones de estas alianzas a los procesos de inclusión educativa. Dicha interrogante está vinculada a los objetivos específicos 1 y 2.

²⁴ Se alude a “pertinencia” de la investigación en el sentido de oportuna y conveniente y a “relevancia” en el sentido de estar vinculada con un tema de importancia y características que la diferencian de otros temas de su misma clase.

2) El tema de investigación refiere a la comprensión de las condiciones que el Estado busca crear, junto con la Sociedad Civil, para favorecer procesos de inclusión educativa. Al establecer la co-gestión como unidad de análisis, se indaga por el hacer, analizando cambios o modificaciones que introduce el PAC y el FinEs 2 en las condiciones de escolarización de la Enseñanza Media o la Educación Secundaria. Terigi (2015) alude a la importancia de analizar dichas cuestiones al expresar que:

(...) Frente a las dificultades que enfrenta el nivel medio (del sistema educativo) se sigue pensando que la única respuesta posible es la escuela disciplinar y que si los chicos no pueden transitar exitosamente esa escuela entonces no merecen estar allí (...) Es un modelo naturalizado y cualquier transformación suele ser vista como un viraje al facilismo (...) Es fundamental hacer foco en las condiciones en que se produce la escolaridad secundaria, en particular en las cuestiones vinculadas con el régimen académico, la cursada, las materias en bloque, la asistencia día por día (...) Pensar que la inclusión es fundamentalmente una cuestión de acceso que puede resolverse con la vieja estrategia macro política de expandir el sistema ha sido el gran error del pensamiento pedagógico en las políticas recientes sobre la escuela secundaria (...) Actualmente muchos adolescentes buscan en la educación de adultos una alternativa de escolarización porque posibilita una organización más flexible del tiempo

En base a Terigi (2015) el PAC y FinEs 2 se caracterizan como políticas “intensivas” dado que sus diseños político-institucionales y modos de organización introducen cambios relativos a varios aspectos relevantes a las condiciones de escolarización, y a gran escala en el caso de FinEs 2. A saber: organización del curriculum, días y modalidad de cursada, ratio docente/estudiante, ámbito donde se implementa la política, régimen de evaluación. Ello, por contraposición a las políticas “extensivas” que suelen caracterizarse por su implementación a gran escala e incidir sobre algunos aspectos relevantes a las condiciones de escolarización²⁵. Recientes investigaciones evidencian las contribuciones de las políticas “intensivas” a garantizar el derecho a la educación en sectores vulnerabilizados destacando su capacidad para vincularse con la población destinataria, la flexibilidad de sus formatos y la ratio estudiantes/profesores que coadyuva a que exista “menos anonimato y más reconocimiento (Ibíd). Cabe preguntarse entonces acerca de las condiciones que crea el PAC y el FinEs 2 para contribuir a generar procesos de inclusión educativa, y sus resultados; interrogante vinculada a los objetivos específicos 3 y 4.

3) El tema de investigación refiere a la indagación de la co-gestión de políticas orientadas a adolescentes, jóvenes y adultos de sectores vulnerabilizados que no finalizaron Educación Media o Secundaria. Ello remite a la necesidad de analizar si dichas intervenciones contribuyen (o no), y cómo, a garantizar el derecho a la educación

²⁵ Son ejemplos de políticas de tipo “extensivo”, para Argentina, el “Plan de Mejora Institucional” (PMI, Ministerio de Educación de la Nación) y el “Plan Conectar Igualdad” (Ministerio de Educación de la Nación) (Terigi, 2015).

en el marco de los 14 años de escolaridad obligatoria que postula la legislación vigente en ambos países²⁶, y los críticos indicadores educativos relativos a ello.

Uruguay cuenta con una población de 3.453.691 habitantes (INE, 2015), que residen en su amplia mayoría en ciudades (95%). En el año 2014, la población de 10 a 19 años constituía el 15% de la población total del país. La situación de la Educación Media ha ganado centralidad en la agenda pública por las dificultades que evidencia en términos de retención y finalización: el país registra similares tasas de finalización desde hace quince años (Lasida, 2012:127). En 2014, el 88% de los adolescentes de entre 12 y 17 años asistían a la escuela, el 89% de ellos a Enseñanza Media (Cuadro 3). Durante el período 2001-2014 la tasa de escolarización aumentó 2,4% para quienes tenían entre 12 y 17 años y pertenecían a niveles socioeconómicos bajos y fue 26% menos que en los niveles socioeconómicos altos²⁷. Según datos del 2006, año en que se creó el PAC, repetían primer año de Ciclo Básico el 41% de los estudiantes de los liceos de Montevideo y el 28% de los estudiantes del interior del país (Mancebo y Monteiro, 2009). Durante el período 2001-2014, las brechas entre estratos sociales en el acceso al nivel medio ascienden a 16 puntos porcentuales y, respecto a la graduación, a 37 puntos en perjuicio de los sectores sociales más desfavorecidos. A su vez la tasa bruta de escolarización osciló en el entorno de 87% durante los noventa, creció desde 1999 y llegó a 100,28% en 2013²⁸, lo cual indica una fuerte presencia de extraedad. En 2014, el 38,5% de los jóvenes de entre 18 y 24 años se encontraba escolarizado, el 59,5% de ellos en el nivel superior. El 27% de los adultos de entre 30 y 32 años accedió al nivel superior y 29,5% de ellos logró graduarse. Las brechas de género en el acceso y graduación al nivel superior se encuentran entre los 9 y los 10 puntos porcentuales, en perjuicio de los varones.

²⁶ En Uruguay “es obligatoria la educación inicial para los niños y niñas de cuatro y cinco años de edad, la educación primaria y la educación media básica y superior (...)” (MEC, 2008, Ley N° 18.437, Art. 7°). En Argentina la obligatoriedad escolar en todo el país se extiende desde la edad de cuatro años hasta la finalización de la Educación Secundaria (MEN, 2015, Ley N° 27.045, Art. 2°).

²⁷ En 2013 para los adolescentes de entre 12 y 14 años la tasa de escolarización en Uruguay fue de 89% y 98% en los niveles socioeconómicos bajos y altos respectivamente. Para los adolescentes de entre 15 y 17 años fue de 56% para quienes pertenecen al nivel socioeconómico bajo y 98% para quienes pertenecen al nivel socioeconómico alto. En el período 2000-2013 las tasas de asistencia a Educación Media de la población de 12 a 17 años aumentó de 45% a 55% para el nivel socioeconómico bajo y se mantuvo estable en el nivel socioeconómico alto (94%) (STEAL, 2015: 4-6).

²⁸ La tasa bruta de escolarización secundaria es el cociente entre las personas escolarizadas en el nivel, independientemente de su edad, y el total de la población en edad de asistir, por cien. (SITEAL, 2016).

Cuadro 2. Uruguay. Tasa de escolarización de adolescentes de entre 12 y 17 años según nivel socioeconómico y nivel educativo. Porcentaje de jóvenes de entre 20 y 22 años que accedieron al nivel medio y de graduados entre quienes accedieron al nivel según nivel socioeconómico

Edad	Bajo		Medio		Alto		TOTAL	
	2001	2014	2001	2014	2001	2014	2001	2014
% de adolescentes (12 y 17 años) escolarizados	70,0	72,4	86,2	86,8	98,0	98,1	86,3	87,8
% de jóvenes (entre 20 y 22 años) que accedieron al nivel medio	71,5	81,7	92,7	94,1	95,4	97,7	84,6	89,0
% de jóvenes (entre 20 y 22 años) que finalizaron nivel medio	22,6	24,7	37,0	38,3	56,3	61,8	38,2	39,6

Fuente: SITEAL (2016) con base en Encuesta Continua de Hogares (ECH) 2001 y 2014 (INE)

La problemática de la retención y finalización de la Educación Media está fuertemente estratificada y concentrada en grandes centros urbanos, fundamentalmente en el Municipio de Montevideo que concentra el 40% del total de la población del país²⁹. La ciudad ha vivido, en las últimas décadas, importantes procesos de segregación residencial, con desplazamiento a la periferia de la población de menores recursos, proceso que trajo coadyuva a la homogenización interna de los barrios. Así, la tónica integradora que el país exhibió en el pasado como una característica distintiva se ha ido resquebrajando en las últimas décadas. Kaztman (1995 y 2005) evidenció cómo los procesos de segregación reducen la probabilidad de generar redes de reciprocidad y solidaridad entre los que “tienen más y los que tienen menos”. Dichos procesos reducen las posibilidades de los sectores vulnerabilizados de contar con redes de contactos para acceder, por ejemplo, al empleo. A nivel del capital social colectivo, además, se resienten las posibilidades de interrelación entre individuos en tanto los padres de clase media envían a sus hijos a colegios privados. Estos procesos dificultan la integración social y la construcción de ciudadanía democrática. Según Kaztman (2005:13)

Si los ricos van a colegios de ricos, la clase media a colegios de clase media y los pobres a colegios de pobres, parece claro que el sistema educativo poco puede hacer para promover la integración social (...) pese a sus esfuerzos por mejorar las oportunidades educativas de los que tienen menos recursos (...)

Argentina cuenta con una población aproximada de 43.131.900 habitantes (INDEC, 2010), que residen en su amplia mayoría en ciudades (90%). El 67% de la población tiene más de 20 años. La situación de la Educación Secundaria también ha ganado centralidad en la agenda pública por las dificultades que evidencia en términos de retención y finalización. En 2010, 3.610.290 personas mayores de 20 años no había

²⁹ Para el año 2015 la población de Montevideo ascendía a un total de 1.378.611 habitantes (INE, 2015:8).

finalizado Educación Secundaria (INDEC, 2010). En 2014, el 94% de los adolescentes de entre 12 y 17 años asistían a la escuela, el 92% de ellos a la escuela secundaria (Cuadro 3). El 88% de los jóvenes de entre 20 y 22 años accedieron al nivel medio, y el 70% entre quienes accedieron lograron graduarse. Las brechas entre estratos sociales en el acceso al nivel medio ascienden a 14 puntos porcentuales y 32 puntos respecto a la graduación en perjuicio de los sectores sociales más desfavorecidos. Durante el período 2000–2014, estas brechas se han reducido casi a la mitad en relación al acceso pero no hubo modificaciones significativas respecto a la graduación. En 2014, el 47,6% de los jóvenes entre 18 y 24 años se encontraba escolarizado, el 66% de ellos en el nivel superior. El 37% de los adultos de entre 30 y 32 años accedió al nivel superior y el 60% entre quienes accedieron lograron graduarse. Las brechas de género en el acceso y graduación al nivel superior ascienden a 13 y 5 puntos porcentuales respectivamente, en perjuicio de los varones.

Cuadro 3. Argentina. Tasa de escolarización de adolescentes de entre 12 y 17 años según nivel socioeconómico y nivel educativo. Porcentaje de jóvenes de entre 20 y 22 años que accedieron al nivel medio y porcentaje de graduados entre quienes accedieron al nivel según nivel socioeconómico

Edad	Bajo		Medio		Alto		TOTAL	
	2000	2014	2000	2014	2000	2014	2000	2014
% de adolescentes (12 y 17 años) escolarizados	*	77.6	91.4	93.5	98.3	98.5	91.7	94.3
% de jóvenes (entre 20 y 22 años) que accedieron al nivel medio	67.9	82.2	85.5	91.4	94.6	96.0	81.9	88.4
% de jóvenes (entre 20 y 22 años) que finalizaron el nivel medio entre quienes accedieron al nivel	53.1	57.3	64.9	71.1	85.3	89.4	68.5	69.8

Fuente: SITEAL (2016) con base en Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2000 2014–INDEC

La Provincia de Buenos Aires cuenta con una población aproximada de 16.659.900 habitantes (INDEC, 2010), agrupando el 38% de los estudiantes del país (DGCyE, 2013). En Argentina, para el caso del aglomerado urbano de los partidos del GBA y según información de la Encuesta Permanente de Hogares (INDEC, 2010)³⁰, poco más de la mitad de la población (53,5%) de 20 a 49 años finalizó nivel secundario. A medida que el grupo de edad se hace más joven, el porcentaje de población con secundaria completa aumenta llegando a 61% para el grupo de 20 a 29 años en 2010 (Toscano, 2012:55). Las tendencias de acceso a la educación secundaria han ido en aumento a lo largo del tiempo y la expansión de la matrícula responde tanto a

³⁰ “(...) por aglomerado urbano se entiende la zona delimitada en un continuo de viviendas urbanas, encontrando su límite en la ruptura de esa continuidad. Por lo tanto, el aglomerado ‘partidos del Gran Buenos Aires’ no es exactamente coincidente con los 24 partidos del conurbano” (Toscano, 2012: 62).

transformaciones en la estructura social como a cambios en el régimen político y el sistema educativo en el último siglo. Mientras sólo el 30% de los nacidos en la década de 1930 accedían a este nivel, para los nacidos en la década de 1980 los niveles de cobertura alcanzaban un 80% de la población. No obstante, los indicadores de abandono no han variado de manera significativa a lo largo de las décadas; y, más allá de su crecimiento, un sector importante de la población deja la escuela secundaria sin acreditar el nivel (Binstock y Cerrutti, 2005).

En la Provincia de Buenos Aires, existe un estimado de un millón y medio de personas mayores de 18 años que no finalizaron Educación Secundaria (INDEC, 2010). El Municipio de Moreno cuenta con 452.505 habitantes, 65% de cuales posee 18 años o más de edad (Ibíd). En dicho Municipio el 56% de la población posee nivel primario completo o secundario incompleto (UNM, 2010).

El estado de situación evidencia los desafíos a los que se enfrentan los sistemas educativos de ambos países para garantizar el derecho a la educación entendido como: acceso, permanencia y egreso con calidad. Cabe preguntarse entonces por las contribuciones del PAC y el FinEs 2 a garantizar el derecho a la educación en adolescentes, jóvenes y adultos, interrogante vinculada al objetivo específico 4.

4) El diseño metodológico de esta tesis se sustenta en la necesidad de generar evidencias que consideren el carácter relacional del vínculo Estado-Sociedad Civil, evitando situar el análisis en una u otra esfera. Diversos autores, y desde diferentes disciplinas (educación, ciencia política, sociología), plantean la necesidad de superar enfoques metodológicos que se sitúan “sólo en el Estado” o “sólo en la Sociedad Civil” para analizar las políticas co-gestionadas. Según Acuña y Vacchieri (2007:11):

No existen instituciones políticas de calidad en sociedades pobres, ni existe una Sociedad Civil autónoma e integrada sin instituciones gubernamentales capaces de generar políticas públicas representativas, legítimas y eficaces (...) el intento por resolver el problema de “lo estatal” o de “la Sociedad Civil” como entidades discretas, divorciadas, no puede sino seguir mostrando el pobre horizonte de la investigación en América Latina.

En concordancia con indagaciones precedentes³¹ la tesis analiza la perspectiva de sujetos pertenecientes a ambas esferas a fin de estudiar la co-gestión de las políticas de inclusión educativa. Dicha decisión, teórica y metodológica, se fundamenta en la pertinencia y relevancia de recolectar evidencia que informe sobre las contribuciones y limitaciones de estas alianzas, cuestión vinculada al objetivo general de investigación.

³¹ Evans 1996; Larnaga 1999; De Piero, 2005; Leiras 2007; CIPPEC, 2008; Rosell, 2008; Midaglia 2009; Pereira y Nathan, 2009; Pereira et al 2010; Pereira, 2015.

Diseño metodológico

Esta investigación utiliza un diseño cualitativo³², cuya unidad de análisis es la co-gestión (Estado-Sociedad Civil) del PAC y el FinEs 2³³. Se relevan las perspectivas de una y otra esfera para este sector de las políticas públicas sin pretender generalizar los hallazgos hacia otros sectores. Ambas políticas presentan características semejantes, relativas a los diseños político-institucionales, los modos de organización y las formas de co-gestión, que posibilitan la comparación, fundamentalmente la alianza Estado-Sociedad Civil. También poseen diferencias, en relación a dichos aspectos, que es necesario mencionar a fin de comprender las limitaciones de la comparación. Se desarrollan ambas cuestiones a continuación dada la relevancia de fundamentar la selección de los casos a indagar en esta tesis y su comparación.

Respecto de las características que asemejan al PAC y al FinEs 2:

- a. Son políticas co-gestionadas: se sustentan en la alianza Estado-Sociedad Civil,
- b. Son políticas mixtas: el financiamiento y la capacidad técnica son provistas tanto por el Estado como por la Sociedad Civil,
- c. Son políticas que se implementan como “*Alternative Schools*”: el Estado establece convenios con OSC, a través de los cuales el espacio físico en que se implementa la política adquiere el carácter de institución educativa alternativa a la tradicional: Aula Comunitaria (en adelante AC) y Centro Educativo o Sede (en adelante CE). En 2015, 24 de las 26 AC se implementaban en locales de OSC o arrendados por éstas, las 2 restantes se implementaban en instituciones de educación formal (Liceos) y eran gestionadas por OSC. Para el caso del FinEs 2 los CE se encuentran, en su gran mayoría, en locales de OSC. Si bien algunas comisiones (grupos clase) se ubican en instituciones de educación formal (Escuelas de Educación Primaria de Jóvenes y Adultos), tienen como Referentes a integrantes de OSC.
- d. Son políticas con enfoque territorial: se reconoce la relevancia territorial de las OSC (educativas o no) en zonas geográficas con escasez de instituciones educativas formales,

³² Sautu *et al* (2005:40) expresan que este paradigma de investigación social se caracteriza por supuestos de esta índole: a) *ontológicos*: la naturaleza de la realidad es subjetiva y múltiple; b) *epistemológicos*: el investigador está inmerso en el contexto a investigar; la interacción entre ambos y la mutua influencia son parte de la investigación; c) *axiológicos*: el investigador asume que sus valores forman parte del proceso de conocimiento y reflexiona sobre ello; d) *metodológicos*: los conceptos y categorías emergen inductivamente; el diseño es flexible e interactivo; se privilegia el análisis en relación al contexto.

³³ A fin de consultar investigaciones de tipo cuantitativo que indagan la relación Estado-Sociedad Civil co-gestionando políticas públicas ver, para Uruguay, Midaglia *et al* (2009) y, para Argentina, CIPEC (2008).

- e. Son políticas que modifican condiciones de escolarización respecto de experiencias educativas tradicionales y en relación a: modalidad de cursada, organización de asignaturas, ratio profesores/estudiantes, perfil de estudiantes, formas de evaluación,
- f. Son políticas públicas con estructuras estatales rectoras e instancias específicas de coordinación Estado-Sociedad Civil: 1) el PAC cuenta con la Unidad Coordinadora (UCPAC) que, por parte del Estado, ejerce la rectoría y gestiona la implementación de la política junto con las OSC; FinEs 2 cuenta con la Coordinación Administrativa (CA) que, por parte del Estado, ejerce la rectoría y gestiona la implementación de la política junto con las OSC; 2) el PAC y el FinEs 2 cuentan con instancias periódicas de coordinación (reuniones mensuales) en que participan integrantes del Estado y de OSC,
- g. Son políticas supervisadas por dependencias estatales específicas: el PAC es supervisado por Inspectores del CES-ANEP (Coordinación de Inspección de Programas Educativos Especiales; Inspección de Asignaturas; Inspección de Institutos y Liceos); FinEs 2 es supervisado por Inspectores Jefe de la Dirección de Educación de Jóvenes y Adultos (DGCyE)³⁴,
- h. Son políticas de integración multisectorial: la UCPAC está integrada, desde el Estado, por miembros del Consejo de Educación Secundaria (ANEP) y del Ministerio de Desarrollo Social (Dirección Nacional de Promoción Sociocultural-División Socioeducativa-Departamento de Programas de Inclusión Educativa); la CA del FinEs 2 está integrada, desde el Estado, por miembros de la Municipalidad de Moreno en vínculo con la Dirección de Educación de Jóvenes y Adultos (DGCyE) y del Ministerio de Desarrollo Social (Municipio de Moreno, Secretaría de Desarrollo Social),
- i. Son políticas educativas que integran las denominadas “políticas públicas integrales”: buscan contribuir a garantizar el derecho a la educación y, junto con ello, derechos tales como: salud, identidad, trabajo, alimentación,
- j. Son políticas que acreditan Educación Media o Educación Secundaria: PAC (programa puente) acredita primer año de Ciclo Básico y, en algunas AC hasta segundo año (experiencias piloto); FinEs 2 acredita la totalidad de la Enseñanza Secundaria (plan de terminalidad),
- k. Son políticas orientadas a sectores vulnerabilizados: el ámbito territorial en que se instalan las AC se define según prioridades del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y los CE FinEs 2 se instalan en “zonas prioritarias establecidas por la Inspección de Educación de Jóvenes y Adultos, la Coordinación Administrativa o la comunidad” (MEN, 2015),

³⁴ La Ley de Educación de la Provincia de Buenos Aires (N°13.688) utiliza la denominación “Educación de Adolescentes, Jóvenes, Adultos y Adultos Mayores” en reemplazo de “Educación de Jóvenes y Adultos”. En base a documentos programáticos de FinEs 2, y a fin de facilitar la lectura, se mantiene en esta tesis la denominación “Educación de Jóvenes y Adultos”.

Respecto de las características que diferencian al PAC y al FinEs 2:

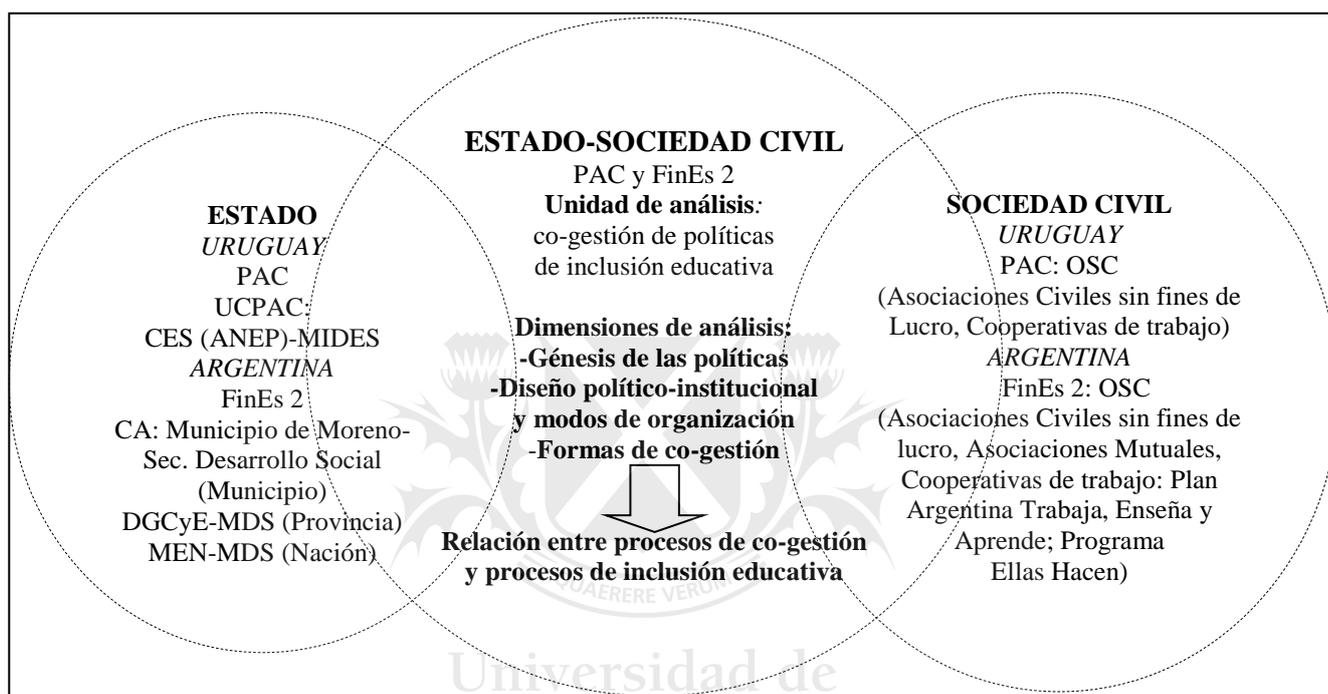
- a. Son políticas que poseen distintos tipos de alianza Estado-Sociedad Civil. El PAC refiere a convenios Estado-OSC que surgen de procesos de licitación pública a término (plazo de un año y opción de renovación a un año más mediante evaluación del desempeño de la OSC). A través de dicho convenio el Estado transfiere recursos a las OSC, fundamentalmente económicos, además de los recursos que destina para honorarios de los Profesores de Enseñanza Media. FinEs 2 refiere a convenios Estado-OSC a nivel municipal, a través de los cuales el Estado (MEN) destina recursos humanos, materiales y económicos para el funcionamiento de la política, además de recursos para honorarios de los Profesores Tutores (así denominados por la política),
- b. Son políticas que se insertan en sistemas educativos con diferente organización: el PAC se inserta en el Sistema Nacional de Educación Pública (SNEP) que posee dos niveles de gobierno: nacional y municipal³⁵; FinEs 2 se inserta en un Sistema Federal de Educación que posee tres niveles de gobierno: nacional, jurisdiccional (o provincial) y distrital (o municipal),
- c. Son políticas ubicadas en diferentes estructuras del sistema de políticas sociales y educativas: el PAC se ubica en la Coordinación de Programas Educativos Especiales (CES-ANEP) y la Dirección Nacional de Promoción Sociocultural-División Socioeducativa-Departamento de Programas de Inclusión Educativa (MIDES); FinEs 2 se ubica, hasta diciembre de 2015 y a nivel nacional, en la Dirección Nacional de Fortalecimiento y Ampliación de Derechos Educativos (Subsecretaría de Equidad y Calidad Educativa, MEN) y el Programa Argentina Trabaja, Enseña y Aprende (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación) y a nivel provincial, en la Dirección de Educación de Jóvenes y Adultos (DGCyE) y el Ministerio de Desarrollo Social, en coordinación con el Municipio de Moreno,
- d. Son políticas de diferente alcance: el PAC es una política focalizada que busca contribuir al ingreso o re-ingreso de adolescentes a los Liceos o escuelas técnicas (también denominadas UTU); FinEs 2 es una política universal de terminalidad para jóvenes y adultos,
- e. Son políticas orientadas a tramos etáreos distintos: el PAC se orienta a quienes poseen entre 12 y 17 años de edad y FinEs 2 a quienes poseen 18 años o más de edad.

La decisión de seleccionar ambas políticas para el análisis se sustenta, teórica y metodológicamente, en que sus diseños político-institucionales, sus modos de

³⁵ Este nivel de gobierno de la educación es de reciente creación y con escasa incumbencia aún en el sistema educativo.

organización y formas de co-gestión permiten comparar alianzas Estado-Sociedad Civil para favorecer el derecho a la educación. La Figura 1 presenta los ámbitos y actores que conforman la esfera del Estado y la Sociedad Civil para las políticas bajo estudio y las dimensiones que guían el análisis, las cuales se relacionan con el objetivo general y los objetivos específicos de investigación (círculo central).

Figura 1. PAC y FinEs 2: ámbitos y actores del Estado y la Sociedad Civil y dimensiones de análisis



Fuente: elaboración propia

El trabajo de campo comenzó en febrero de 2014 con la indagación de fuentes secundarias: documentación programática y normativa. A partir de ello se diseñaron los instrumentos relativos a las tres técnicas utilizadas y detalladas a continuación:

1. Entrevistas semiestructuradas³⁶: se confeccionó una guía de preguntas abiertas *ad hoc*³⁷ a fin de relevar las perspectivas de actores del Estado y la Sociedad Civil en ambas políticas (ver

³⁶ Según Cohen y Manion (1990: 378) la entrevista es “un diálogo iniciado por el entrevistador con el propósito de obtener información relevante sobre contenidos especificados por los objetivos de investigación (...) Es un método inusual de reunión de datos a través de una interacción oral directa entre individuos, aspecto que es la fuente de sus ventajas e inconvenientes: una ventaja es que permite mayor profundidad que otros métodos de recogida de datos (...) un inconveniente es que tiende a la subjetividad. Como técnica de investigación puede servir a tres fines: 1º) hace posible medir lo que sabe una persona (conocimiento o información), lo que le gusta o disgusta (valores y preferencias) y lo que piensa (actitudes y creencias); 2º) puede usarse para probar hipótesis o sugerir nuevas; o como recurso explicativo para identificar variables y relaciones; 3º) puede usarse en conjunción con otros métodos de investigación”.

³⁷ “La entrevista no estructurada es una situación *abierto*, planificada cuidadosamente, teniendo mayor flexibilidad y libertad que la entrevista estructurada (...)” (Cohen y Manion, 1990: 380) (Énfasis en el original).

Guía en Anexo 3). La guía se diseñó en base a siete ítems: 1) Descripción de la política; 2) Génesis y evolución de la política; 3) Gestión de la política; 4) Institucionalidad; 5) Relación Estado-Sociedad Civil; 6) Evaluación de la relación Estado-Sociedad Civil; 7) Gestión e inclusión educativa³⁸. Se recurrió a informantes calificados del Estado y la Sociedad Civil así como a investigadores con amplia trayectoria en la temática³⁹, enfatizando la indagación de alguna dimensión de análisis en particular en función del perfil del entrevistado. La selección de la muestra fue intencional. Para el caso del Estado, los entrevistados se seleccionaron en función de estos criterios: a) relevancia del rol que ocupó en la génesis de las políticas, b) relevancia del rol que ocupa en la supervisión de las políticas, c) relevancia del rol que ocupa en la gestión de las políticas. Para el caso de la Sociedad Civil, los entrevistados se seleccionaron, por OSC, en función de la combinación de estos criterios: a) ámbito territorial: OSC situadas en sectores vulnerabilizados, b) trayectoria institucional: OSC con tres años o más de participación en la política, c) trayectoria del entrevistado: Coordinadores de AC (o ex-Coordinadores) y Referentes de CE (o ex-Referentes) con más de 3 años de participación en la política, d) cobertura: OSC que co-gestionan más de un AC u OSC que co-gestionan más de un CE, e) marco legal: OSC que cuenten con algún tipo de forma jurídica (Asociación Civil Sin Fines de Lucro, Cooperativa de Trabajo o Asociación Mutua)⁴⁰. En total se realizaron 44 entrevistas⁴¹ (ver Listado en Anexo 1).

Para el PAC se entrevistó, por parte del Estado a: ex- Directora General del CES (ANEP), Inspectores de Programas Educativos Especiales (CES-ANEP) e integrantes de la UCPAC (CES y MIDES). Por parte de la Sociedad Civil se entrevistó, en los ámbitos territoriales donde se ubican las AC, a: Coordinadores, ex-Coordinadores e informantes clave. Del universo, compuesto por 25 AC a inicios de 2014, se seleccionaron 12 AC: 9 ubicadas en el Departamento de Montevideo, 2 en el Departamento de Canelones y 1 en el Departamento de San José.

Para FinEs 2 se entrevistó por parte del Estado a: integrante de la Dirección Nacional de Fortalecimiento y Ampliación de Derechos Educativos (MEN), Sub-director de Educación Jóvenes y Adultos de la Provincia de Buenos Aires (DGCyE), Inspector Jefe Distrital del Municipio de Moreno (DGCyE), Inspector Jefe de Educación de Jóvenes y Adultos del Municipio de Moreno (DGCyE), integrantes de la CA del FinEs 2 (Moreno), integrantes de

³⁸ La guía de entrevista fue testeada y ajustada en función de cuestiones tales como el uso del lenguaje en cada país (ej.: formas de nombrar a las OSC desde esta tesis y denominación que utilizan algunas organizaciones para autodefinirse).

³⁹ Dra. María Esther Mancebo (Udelar, Uruguay) y Dr. Fabián Repetto (UdeSA, Argentina).

⁴⁰ Para el caso de la Sociedad Civil se entrevistó a quienes gestionan la política en territorio (Coordinadores de AC y Referentes de CE) y no a las autoridades de OSC.

⁴¹ Se agradece las sugerencias realizadas por la UCPAC y la CA para confeccionar el listado de entrevistados así como su colaboración para la realización del trabajo de campo.

la Mesa Político Pedagógica del FinEs 2 (Moreno) e informantes clave (integrantes CA, FinEs 2, Provincia de Buenos Aires). Por parte de la Sociedad Civil se entrevistó, en los ámbitos territoriales donde se ubican los CE, a: referentes y ex-referentes de CE. Se seleccionaron 11 CE, de un universo compuesto por 110 (OSC), los cuales tienen a su cargo aproximadamente la mitad de la matrícula de FinEs 2 en el Municipio de Moreno. Las entrevistas, de carácter anónimo y confidencial, tuvieron una duración promedio de 90 minutos, fueron grabadas en sistema digital, desgrabadas y revisadas de forma individual. Los entrevistados se mostraron dispuestos a brindar información, ofreciendo documentación normativa y programática de relevancia. En el caso de la UCPAC y la CA se acordaron diálogos posteriores a la primera entrevista a fin de profundizar aspectos específicos. Se mantuvo un contacto frecuente (telefónico o vía correo electrónico) con los entrevistados de ambas esferas a fin de intercambiar materiales de diversa índole (normativos, programáticos, bibliográficos, de prensa), así como también avances y hallazgos de esta investigación.

2. Relevamiento documental: se recolectó información documental relativa a cada política (normativa, programática y de prensa), la cual se sistematizó en respectivas grillas y en función de las dimensiones de análisis estipuladas⁴². El trabajo de campo permitió acceder a valiosas fuentes secundarias cuantitativas (ej.: bases de datos) y cualitativas (ej.: documentación pedagógica).
3. Observación: a fin de obtener información relativa a la interrelación entre los sujetos del Estado y la Sociedad Civil se observó: reuniones de coordinación entre UCPAC y Coordinadores de AC y reuniones de coordinación entre CA del FinEs 2 y referentes de CE. A tales efectos se diseñó una pauta de observación que contempló las dimensiones de análisis estipuladas y previó espacios para el registro de aspectos emergentes.

Dado que la entrevista es la técnica principal de recolección de datos se sintetiza a continuación (Cuadro 4), el perfil y el total de entrevistados en cada esfera y cada política.

⁴² Para el PAC se relevó la siguiente documentación normativa: Ley General de Educación N°18.437; Descripción de Programas Educativos Especiales (ANEP-CES-PEE, 2013); Términos de Referencia para la selección de OSC y/o Cooperativa de Trabajo que ejecute la instalación y gestión del PAC (MIDES, 2012); Descripción PAC (*Vos podés volver...*) ANEP/CES/INFAMILIA/MIDES/INJU (2006). Para el caso del FinEs 2 (Moreno) se relevó documentación normativa nacional (Ley de Educación Nacional N°26.206; Resolución CFE N°66/08; Resolución CFE N°66/08 Anexo I y II) y provincial (Ley provincial de Educación N° 13.688, Decretos, Resoluciones: 6321/95; 4122/2008; 3520/2010, Disposiciones). A nivel programático se relevó, para ambas políticas: Informes de Gestión, Documentos de capacitación docente, Fichas de estudiantes, Material relativo a evaluación y monitoreo. Se agradece a integrantes del Estado y las OSC por facilitar documentación programática y normativa, particularmente para el caso del FinEs 2 (Moreno) ya que al momento de realizar el trabajo de campo gran parte de la información no se encontraba disponible en sitios web, ni digitalizada.

Cuadro 4. PAC y FinEs 2: actores del Estado y la Sociedad Civil entrevistados

ESTADO		SOCIEDAD CIVIL	
URUGUAY: PAC			
<i>Entrevistado</i>	<i>Total</i>	<i>Entrevistado</i>	<i>Total</i>
Inspectores Programas Educativos Especiales (ANEP-CES)	2	Coordinadores Aulas Comunitarias	12
Ex-Directora General CES (ANEP)	1	Ex Coord. Aulas Comunitarias	1
Integrantes UCPAC (CES/ANEP-MIDES)	5	Informantes clave	1
<i>Total</i>	8	<i>Total</i>	14
ARGENTINA: FinEs 2 (Moreno)			
<i>Entrevistado</i>	<i>Total</i>	<i>Entrevistado</i>	<i>Total</i>
Dir. Nac. For. Amp. Der. Ed. (MEN)	1	Referentes Centro Educativos FinEs 2 (Moreno)	11
Sub-Dir. Educación de Adultos (DGCyE)	1		
Inspector Jefe Distrital (Moreno)	1		
Inspector Edu. Jóvenes y Adultos (Moreno)	1		
Integrantes CA FinEs 2 (Moreno)	2		
Mesa Político Pedagógica FinEs 2 (Moreno)	1		
Informantes clave	2		
<i>Total</i>	9	<i>Total</i>	11

Fuente: elaboración propia

El trabajo de campo se realizó entre febrero de 2014 y mayo de 2015 (ver actividades de campo en: Anexo 2)⁴³. Su realización se sirvió de cuatro documentos *ad hoc* que permitieron organizar la tarea y sentaron las bases para el análisis:

1. Documento “Organización de trabajo de campo”: se diferenció, para cada entrevistado, aspectos relativos a la planificación de la actividad y su concreción⁴⁴.
2. Documento “Historia natural de la investigación”: se registró cuestiones metodológicas tales como: acceso al campo, precisiones sobre interrogantes contenidas en la guía de entrevista o la pauta de observación y ajustes a realizar, temas a retomar o profundizar en entrevistas. Dichas cuestiones constituyeron importantes aprendizajes metodológicos y dieron lugar a notas de campo: teóricas, descriptivas, metodológicas y personales (McKernann, 1999).
3. Documento “Líneas de análisis emergentes”: se consignó, durante el trabajo de campo y mediante notas breves, aspectos sustantivos a la investigación en función de las dimensiones de análisis definidas y en perspectiva comparada.
4. Documento “Registro de trabajo de campo”: se consignó la desgrabación de cada entrevista y el registro de las observaciones⁴⁵. En un primer momento las entrevistas se agruparon por política y en orden cronológico. Posteriormente se las agrupó por política y esfera (Estado o Sociedad Civil), en función de las dimensiones de análisis estipuladas.

⁴³ El trabajo de campo insumió 73 hs. reloj en total: 63 hs. de entrevistas (30 para PAC, y 33 para FinEs 2) y 10 hs. de observaciones (5 para PAC y 5 para FinEs 2). Participaron de las entrevistas 48 personas: 24 (PAC) y 24 (FinEs 2).

⁴⁴ Se consignó: 1) rol del entrevistado, 2) datos de contacto, 3) estado de coordinación de entrevista, 4) fecha, lugar y tiempo de duración de entrevista, 5) clima de entrevista, 6) breves comentarios emergentes de la entrevista relativos a los objetivos de investigación.

⁴⁵ En: Peregalli, A. (2015), *Tesis Doctoral. Registro Trabajo de campo*, Tomo I y II (Total: 580 páginas).

El análisis de la información se realizó mediante la técnica del análisis de contenido temático, procurando una relación de ida y vuelta entre la teoría y los datos, manteniendo definido el foco de la investigación a fin de obtener “descripciones profundas y realidades múltiples” (Stake, 1998:46). El análisis siguió tres etapas: transformación de evidencia en pautas con contenido empírico; enunciación de proposiciones empíricas e integración de las proposiciones a la teoría (Sautu, 2005:67)⁴⁶. A través de estas estrategias se buscó elucidar las proposiciones teóricas que subyacen a las tendencias empíricas. Mediante triangulación metodológica intramétodo de técnicas se analizó cada política y luego se las comparó en base a las dimensiones estipuladas y los aspectos emergentes. Finalmente se realizó una relectura de los datos y el análisis⁴⁷ hasta llegar al punto de saturación teórica⁴⁸.

Organización de la tesis

La tesis se ordena en siete capítulos, cada uno de los cuales sirve de antecedente para el siguiente, efectuando una mirada comparada a fin de comprender la alianza entre Estado y Sociedad Civil en la co-gestión del PAC y el FinEs 2. Al finalizar cada capítulo se realiza una conclusión y se ilustra los temas abordados a través de viñetas de campo.

El capítulo uno, desarrollado en páginas precedentes, presenta los puntos de partida de la investigación, sus objetivos y el diseño metodológico.

El capítulo dos desarrolla las perspectivas teóricas que sostienen el análisis: 1) enfoque político-institucional en el análisis de las políticas públicas que, en base a la perspectiva sociopolítica y organizacional de neoinstitucionalismo, permite comprender los diseños político-institucionales que sustentan los modos de organización y formas de co-gestión del PAC y el FinEs 2; 2) conceptualización de la relación Estado-actores sociales y de las características que asume el vínculo Estado-Sociedad Civil en las

⁴⁶ El análisis de las entrevistas, con base en Cohen y Manion (1990:403-407), siguió esta secuencia: 1. Transcripción, 2. Escucha con sentido de un todo, 3. Agrupamiento de unidades de significados, 4. Vuelta, eventual, al entrevistado con resumen y realización de segunda entrevista, 5. Identificación de temas convergentes y divergentes, 6. Contextualización de temas, 7. Realización de resumen compuesto y completamiento de Grilla de análisis.

⁴⁷ Los avances de esta tesis se presentaron en: Peregalli, 2016; Peregalli 2015; Peregalli 2012. Los hallazgos de investigación referidos al PAC fueron presentados en dos actividades: 1) “Seminario ‘Transformar el aula: la experiencia del PAC y los retos de la inclusión en Educación Media’ (CES-MIDES), Montevideo, 3 de setiembre de 2016; 2) Presentación de hallazgos de Tesis Doctoral ante la UCPAC, Montevideo, 27 de diciembre de 2016. Los hallazgos de investigación referidos al FinEs 2 fueron presentados ante la Inspección de Educación de Adolescentes, Jóvenes, Adultos y Adultos Mayores del Municipio de Moreno (DGCEyE), Moreno, 7 de febrero de 2017.

⁴⁸ “Tantas veces se va al campo y se analiza la información como sea necesario hasta que la categoría de información es considerada como saturada” (Bustingorry, Tapia, Ibáñez Mansilla, 2006).

políticas sociales y las políticas de inclusión educativa en Uruguay y Argentina; 3) caracterización de tipos de alianza público-privado para la mejora educativa y definición de gestión asociada y gestión educativa (paradigma de “administración”, y “gestión educativa estratégica”) como referencias teórico-analíticas para analizar las formas de la co-gestión en PAC y en FinEs 2.

El capítulo tres recorre, a modo de estado del arte, los antecedentes del estudio de la co-gestión de políticas de inclusión educativa. Se alude a antecedentes históricos de la alianza Estado-Sociedad Civil en las políticas públicas en general y las políticas educativas en particular y antecedentes de investigación. Estos últimos se dividen en dos grupos de estudios: los de gobernanza, pertinentes a fin de analizar la co-gestión como práctica de gobierno y gobernabilidad, y los referidos a las políticas de inclusión educativa en Educación Media o Secundaria. Estos últimos se clasifican a su vez en dos sub-grupos: investigaciones relativas a las políticas de inclusión educativa en la región (caracterización) e investigaciones que indagan los vínculos entre diseños político-institucionales, modos de organización, gestión e inclusión educativa. Finalmente se presenta el PAC y el FinEs 2 en los sistemas educativos de Uruguay y Argentina.

El capítulo cuatro analiza la génesis del PAC y el FinEs 2 indagando el contexto educativo, político e histórico en que se diseñaron. Considerando las transformaciones en el vínculo entre ambas esferas a nivel global, regional y local, se alude a cinco aspectos: revisión de diseños político-institucionales, modos de organización y formas de gestión; procesos de reconfiguración del Estado; antecedentes de co-gestión; contribuciones (potenciales) entre Estado y Sociedad Civil para garantizar el derecho a la educación; resistencias al diseño e implementación del PAC y el FinEs 2. Finalmente se analiza los objetivos de las políticas como expresión de los contextos en los que fueron diseñadas.

El capítulo cinco analiza los diseños político-institucionales y los modos de organización del PAC y el FinEs 2. Se describe el mapa de actores y sectores que integran cada política y las principales modificaciones que experimentó el entramado político-institucional y organizacional desde su diseño hasta el mes de diciembre de 2015. Se analizan los arreglos político-institucionales (normas y regulaciones) generados para viabilizar la implementación de las políticas y los nodos estratégicos del diseño político-institucional. Se abordan sus modos de organización como programa puente (PAC) y plan de terminalidad (FinEs 2), especificando el rol del Estado y la Sociedad Civil en cada caso. Se debate acerca de los desafíos que evidencian ambas

políticas co-gestionadas en términos de intersectorialidad y multiactorialidad, y acerca de la relevancia que otorgan los sujetos a los objetivos de las políticas (adhesión).

El capítulo seis analiza las formas de la co-gestión del PAC y el FinEs 2. En base a la conceptualización de los paradigmas de “administración” y “gestión educativa estratégica”, y de la co-gestión o gestión asociada, se comprende cómo se desarrollan los procesos del hacer y sus vínculos con los procesos de inclusión educativa en términos de los resultados de las políticas. A tales efectos se indaga: identidades organizacionales; planificación y co-gestión; co-gestión y gobierno; co-gestión y enfoque territorial; co-gestión e intersectorialidad; co-gestión y recursos (humanos, materiales y económicos); lo pedagógico: ¿en el centro o en la periferia?; supervisión y acompañamiento técnico-pedagógico y administrativo; monitoreo y evaluación; resultados de las políticas.

El capítulo siete expone las conclusiones finales en base a cuatro aspectos: resumen de principales hallazgos; reflexión sobre la alianza Estado-Sociedad Civil en la co-gestión de políticas de inclusión educativa (controversias y desafíos); líneas de indagación que abre el análisis; reflexión sobre las implicancias de los hallazgos para las políticas educativas.

En referencias bibliográficas se consigna las fuentes consultadas (bibliográficas, normativas, programáticas, sitios web, periodísticas). En Anexo se detalla: 1) listado de entrevistas, 2) actividades de campo, 3) guías de entrevista, 4) documentos programáticos.

CAPÍTULO 2

MARCO TEÓRICO

Introducción

Esta tesis tiene por objetivo comprender la alianza entre Estado y Sociedad Civil en la co-gestión del PAC y el FinEs 2. Varios son los modos de analizar y apreciar los vínculos entre estas dos esferas en las políticas sociales en general y las políticas educativas en particular. Si bien la literatura evidencia que el análisis de esta alianza nace como interés de la ciencia política (Pereira, 2015), y ello explica por qué gran parte de la producción académica refiere a ese ámbito disciplinar, en las últimas décadas se acrecentó el interés por investigar la relación entre estas esferas integrando perspectivas teóricas de diferentes disciplinas. Tal es el caso de esta investigación que articula enfoques teóricos pertenecientes al análisis de las políticas públicas y al análisis de la gestión educativa, a fin de comprender la co-gestión del PAC y el FinEs 2, sus diseños político-institucionales y sus modos de organización.

Este estudio parte de la inquietud por acrecentar el conocimiento del campo de la co-gestión de las políticas de inclusión educativa, aportando evidencia que coadyuve a mejorar sus procesos de diseño, implementación y evaluación, en base a los casos del PAC y el FinEs 2. Se argumenta que la etapa de implementación es un ámbito clave de análisis de la co-gestión, aunque la co-gestión suceda también (o no) en las etapas de diseño y evaluación. La implementación de las políticas públicas se define, según Winter (2006: 158), desde una “lógica de gobernación (...) un régimen de leyes, reglas, decisiones, y prácticas administrativas que constriñen, prescriben y posibilitan, la provisión de bienes y servicios públicos”. Los actores, al poner en funcionamiento el diseño político-institucional y los modos de organización de las políticas, modelan desde el hacer (gestión) la dirección que adoptará, incidiendo sobre sus objetivos y resultados. Además, durante el proceso de implementación, los contextos cambian y las metas se modifican y estos factores generan que el tránsito de un objetivo de política a su efectiva puesta en marcha no sea lineal (González, 2013). De allí la importancia de analizar la gestión desde una lógica de gobierno, en tanto condiciones que se generan (o no) para contribuir al mejor hacer de un colectivo institucional. Se presenta en este capítulo el marco teórico que sustenta esta tesis, sirviéndose de tres líneas argumentales complementarias:

1) enfoque político-institucional en el análisis de las políticas públicas y perspectiva sociopolítica y organizacional del neoinstitucionalismo, pertinente a los efectos de analizar las transformaciones en el vínculo Estado-Sociedad Civil en las políticas sociales y los diseños político-institucionales y modos de organización del PAC y el FinEs 2 (mapa de actores, arreglos político-institucionales, nodos estratégicos del diseño político-institucional, organización como programa puente y plan de terminalidad);

2) relación Estado-actores sociales: imbricaciones mutuas en las etapas del ciclo de las políticas y características que asume: confrontación, incidencia, colaboración; caracterización de transformaciones globales, regionales y locales en el vínculo entre estas esferas a fin de garantizar el derecho a la educación en sectores vulnerabilizados;

3) alianza Estado-Sociedad Civil para la mejora educativa: concepto de alianza y desarrollo de cinco tipos en base a las variables “financiamiento” y “capacidad técnica”, caracterizando al PAC y al FinEs 2 como “políticas mixtas”; vertientes complementarias del campo de la gestión: co-gestión (o gestión asociada) y paradigmas de administración y gestión educativa estratégica (ambas vertientes, pertenecientes a campos disciplinares diferentes, permitirán utilizar desarrollos teóricos macro y especificarlos a lo educativo).

El enfoque político-institucional en el análisis de las políticas públicas

Las políticas públicas comprenden, entre otras, las políticas sociales. Dentro de estas últimas se ubican las políticas educativas y, más específicamente para esta investigación, las políticas de inclusión educativa. Se define política social como: “Un conjunto sistemático de acciones que tienen por finalidad dirigir el esfuerzo social hacia la satisfacción de las necesidades de la población” (Terra, 1990). Según Isuani y Repetto (2012), las políticas sociales expresan (un) juego dinámico, dentro de marcos político- institucionales que a su vez generan estructuras de incentivos para grupos y sectores ligados a ellas. Las instituciones moldean expresiones de poder, posibilitan y restringen decisiones de quienes participan en las etapas de ciclo de las políticas.

En el desarrollo del Estado moderno, las políticas sociales constituyeron un aspecto central de su accionar contribuyendo a “mejorar la calidad de vida de las personas, dando forma -a la vez que expresando-(a) las cambiantes estructuras socioeconómicas” (Isuani y Repetto, 2012). Repetto (2012b) expresa que las políticas

sociales son resultantes de un juego intrincado de condicionantes que se materializa en cierta institucionalidad, modos de organización, formas de gestión y recursos.

Las sociedades contemporáneas han encontrado diversas maneras de proveer bienestar a sus integrantes. Lo que se entiende por “lo social”, y quién se ha hecho cargo de ello, se relaciona con la matrices de bienestar que los Estados han construido a lo largo del tiempo (Rosell, 2011; Filgueira, Papadópulos y Tobar, 2005; Esping Andersen, 1993). Lechner (1997), por ejemplo, analiza las formas de coordinación de la política social en América Latina desde mediados a fines del siglo XX, identificando tres modelos predominantes, aunque no excluyentes entre sí, en diferentes períodos históricos: político: desde la década del ‘50 hasta inicios de los ‘80; de mercado: desde inicios de los ‘80 hasta fines de los ‘90; en red: desde fines de los ‘90 en adelante⁴⁹.

En América Latina, la crisis de la deuda de la década de 1980 fue indicativa del agotamiento de una estrategia de desarrollo de tipo proteccionista y, con ella, de la modalidad de bienestar social instituida (Midaglia y Canzani, 2004:198). El análisis de la crisis evidenció déficits en el rendimiento sociopolítico de la distribución de las ganancias económicas (Ibíd). Ello dio lugar a estudios diagnósticos sobre la población beneficiaria del conjunto de servicios sociales institucionalizados (su eficiencia y eficacia) y sobre los intereses políticos en juego alrededor de su prestación. Los índices acumulados de desigualdad social en la región expresaban una distribución inequitativa de bienes y servicios, dejando fuera de la cobertura a segmentos importantes de la población, en particular a quienes se encontraban en el mercado informal de trabajo. A esto se sumaba la existencia de sistemas de seguridad social altamente estratificados, agudizando el panorama de fuerte diferenciación social entre los ciudadanos incluidos en los esquemas de protección (Mesa-Lago, 1985; Papadópulos 1992; Barbeito y Lo Vuolo, 1995). Este panorama presentaba importantes variaciones de país en país, pero la apreciación política regional se orientaba a reformular estos sistemas de protección social, ya sea por la imposibilidad de financiarlos y/o por la pertinencia de corregir una situación social que tendía a agudizarse en los procesos de apertura económica. El diseño de un nuevo sistema de bienestar enfrentaba un doble desafío: corregir desvíos o desatenciones del pasado y hacer frente a los costos que trae consigo el cambio de estrategia y las necesidades político-sociales.

⁴⁹ Dicha caracterización puede consultarte, para el caso de políticas de infancia y adolescencia en el Uruguay, en: Salas (2009), *Modelos de conducción de políticas sociales a través de contratos*.

Durante la década del '90 adquiere relevancia el paradigma del *New Public Management* (NPM) que buscará impulsar la transformación y modernización político-institucional del Estado. Narbono y Ramos (2001:128-149) señalan, para el caso uruguayo, que el Estado comienza a atravesar desde 1995 una etapa inspirada en este paradigma buscando que distintos ámbitos asimilen modalidades de gerencia con características similares a las desarrolladas por las empresas privadas⁵⁰. Midaglia (1998) alude al surgimiento, en ese entonces, de dos líneas de acción política, una orientada a reformular los clásicos sistemas de seguridad social y otra orientada a formular criterios para dar respuesta a situaciones de riesgo y exclusión social. Si bien estas dos líneas se entrecruzan en pos de delinear un esquema de bienestar de largo plazo, esta tesis alude a la segunda. Es decir, el análisis de políticas que perfilan una matriz de protección alternativa; articulando dos sectores del Estado: aquellos que nuclean a las políticas de combate a la pobreza, y se ubican en los Ministerios de Desarrollo Social, y aquellos que nuclean a las políticas de inclusión educativa, y se ubican en los Ministerios de Educación o similar. Más allá de la variabilidad propositiva, los criterios básicos de estas iniciativas para los países de la región se resume, según Franco (1996), en:

(...) disminución de la presencia del Estado en el diseño e implementación de políticas sociales; tendencia a una gestión descentralizada de los programas; participación de la sociedad civil en la provisión de bienes sociales; prioridad de grupos carenciados como destinatarios (focalización en su identificación); transformación de una orientación universalista y homogénea de los clásicos programas hacia otra de tipo variable según las necesidades vigentes; sustitución de la típica sectorialidad del bienestar por la integralidad de las prestaciones y modalidades de financiamiento mixto (público-privado) en diversas dosis.

La incorporación de estos criterios lograría un mejor impacto en términos de cobertura e inclusión y mitigaría los desvíos de las políticas sociales tradicionales, propiciando escenarios más democráticos en las distintas arenas de “policies”. Midaglia y Canzani (2004:200), al analizar los resultados de dichas políticas, afirman que:

Una evaluación de los criterios enunciados permitiría considerar su pertinencia frente a la realidad sociopolítica de las naciones (...) un análisis de los resultados de las experiencias en un conjunto de países latinoamericanos vuelve las apreciaciones relativamente críticas (...) el problema no parece residir en el tipo de medidas planteadas, sino en el contexto político donde se instrumentan (...) el sustrato político-institucional en que operan. En caso de no tomarlo en cuenta, se corre el riesgo de caer en tecnicismos genéricos disociados de realidades y tradiciones nacionales, tendientes a reproducir, bajo otros parámetros, esquemas uniformes de asistencia o bienestar (...) políticamente ingenuos y destinados al fracaso.

⁵⁰ Clarke, Gewirtz *et al* (2000:6) atribuyen al NPM las siguientes características: “Atención a productos finales y resultados en lugar de a insumos; Las organizaciones se consideran redes de relaciones de poca confianza, unidas por contratos; La separación de las funciones de comprador y proveedor o de clientes y contratista dentro de procesos u organizaciones; División de grandes organizaciones en unidades más pequeñas y utilización de la competencia como vía para facilitar la ‘salida’ o la ‘elección’ por parte de los usuarios del servicio; Descentralización de la autoridad presupuestaria y sobre recursos humanos y transferencia a gestores directos” (en: Ball y Youdell, 2007: 19).

Analizar el diseño político-institucional en el que se co-gestiona el PAC y el FinEs 2 remite al estudio de la institucionalidad social, entendida como interfaz entre las problemáticas y las políticas sociales. Repetto y Chudnovsky (2008) la definen como:

el conjunto de reglas de juego formales e informales que se ponen en funcionamiento para procesar y priorizar problemas sociales, a la vez de enmarcar el contenido y la dinámica administrativa y política de las políticas sociales (...) En ese marco se establecen: 1) objetivos, metas e instrumentos para evaluar sus logros; 2) obligaciones y derechos para cada actor interviniente; 3) normas y reglas de comportamiento (...) Para los involucrados la institucionalidad social representa un entramado de incentivos que estructura sus límites y oportunidades de negociación y acción (...)

En el marco que brinda la institucionalidad y los modos de organización se producen co-gestiones de diverso tipo. En base a Mancebo (2013), analizar integralmente una política requiere comprender: “la institucionalidad (reglas de juego), el contenido (¿qué hace?) y los procesos a través de los cuáles se desarrolla (¿cómo hace?)”. La presente investigación indaga dichas cuestiones al analizar para los casos del PAC y el FinEs 2: diseños político-institucionales, modos de organización y formas de co-gestión. El análisis de los diseños político-institucionales y los modos de organización, y sus vínculos con los procesos de gestión, se sirve de la conceptualización que realiza Cohen (2001:40) de los nodos estratégicos de diseño político-institucional y los nodos estratégicos de gestión de las políticas sociales. Denomina nodos estratégicos de diseño a deficiencias o restricciones de la formulación de la política. Deficiencias en la definición del problema, en la definición de la población objetivo, en la definición de resultados a alcanzar o en la especificación del impacto esperado. La interrelación entre estos nodos refiere a que ciertas deficiencias del diseño se relacionan con deficiencias en la gestión y los resultados de las políticas.

Neoinstitucionalismo, institución y arreglos político-institucionales

El análisis político-institucional de las políticas públicas se inscribe en esta tesis el marco del neoinstitucionalismo. Esta corriente de pensamiento surge a mediados de la década de 1980 como reacción al individualismo metodológico dominante desde 1950 en las ciencias sociales, fundamentalmente en la ciencia política (González, 2013). El neoinstitucionalismo sostiene que los factores institucionales son los puntos de partida más relevantes para investigar lo social en tanto modelan la acción de actores individuales y sociales (Peters, 2006; Varela, 2007). Luego de los análisis estructuralistas, que definían a las instituciones a partir de un orden económico o como

construcción y producto de un modo de producción, el neoinstitucionalismo argumenta su autonomía frente al orden social (ya que) “la democracia política no sólo depende de las condiciones económicas y sociales sino también del diseño de las instituciones políticas (...)” (March y Olsen, 1993:13). Esta autonomía se manifiesta en ciertas características:

Primero: los líderes políticos no son intermediarios entre el sistema político y el ciudadano sino (...) generadores y constructores de nuevas visiones del mundo, y en su interacción con otros líderes generan nuevos compromisos justamente por la autonomía que adquieren las instituciones (...) Segundo, las alternativas políticas de los líderes no son definidas exógenamente sino que conformadas por las instancias administrativas existentes. Por último, la autonomía se manifiesta en las reglas de juego político ya que las leyes y contratos consuetudinarios son los que definen lo legítimo en el sistema político. Las instancias públicas crean las reglas y las hacen sancionar por los políticos. Las instituciones establecen las reglas de juego: lo que se puede y no se puede hacer. En el fondo se trata de un desafío epistemológico por llegar a comprender las instituciones políticas de manera casi exclusivamente endógena ya que el efecto de las circunstancias exógenas sobre la supervivencia de la democracia depende del tipo de diseño institucional (Ibíd).

En esta tesis el concepto de institución refiere al conjunto de reglas formales e informales, conocidas y compartidas por los miembros de una comunidad o sociedad que estructuran su intercambio y conllevan la noción de equilibrio (Acuña y Tommasi, 1999:370; Coutinho, 2007). Las reglas de juego, formales o informales, configuran la estructura de opciones de los individuos y las probabilidades de éxito de las estrategias que utilizan (Acuña y Tommasi, 372). Las reglas formales se definen como derecho positivo o regulaciones y las informales como “(aquellas) socialmente compartidas, usualmente no escritas, que son creadas, comunicadas e impuestas (*enforced*) fuera de los canales oficialmente establecidos” (Leiras, 2004). Las reglas formales refieren a normativas de diversa índole, “orientan y prescriben la acción estableciendo qué es lo que los individuos pueden y deben hacer” (Acuña, 2011). Acuña y Tommasi (1999:372) distinguen tres niveles de reglas formales:

Las reglas de primer nivel (R1), son aquellas que establecen resultados o contenidos específicos sobre asuntos específicos; las de segundo nivel (R2), determinan las reglas que establecen resultados específicos; y las de tercer nivel (R3), definen las reglas de segundo nivel y las de primer nivel y establecen quien hace las leyes y cómo.

Esta distinción contribuye al análisis del funcionamiento de las instituciones y cómo se ve afectado por los distintos tipos de reglas. Las reglas a las que se suele hacer referencia como determinantes institucionales en el presidencialismo (Constitución) son de tercer nivel (R3). Las normas que establecen la distribución de funciones entre los distintos ministerios son de segundo nivel (R2); y las reglas de primer nivel (R1) son las

que establecen procedimientos para el funcionamiento de organismos específicos, como puede ser el caso de los organismos estatales encargados de coordinar la implementación y evaluación del PAC y el FinEs 2 (Unidad Coordinadora del PAC y Coordinación Administrativa FinEs 2, Moreno). Las reglas informales refieren a la costumbre y acción de los individuos “al entendimiento compartido acerca de cómo son las cosas, cómo funcionan y deberían funcionar” (Acuña, 2012).

Las reglas formales suelen estar acompañadas por efectivas reglas informales otorgando el marco de posibilidad para el funcionamiento de las instituciones y quiénes las integran, cuando no lo están reina el caos o la anomia (Acuña y Repetto, 2009:6). La acción de los individuos en una institución refleja variantes mezclas de reglas formales e informales. Morlino (1985) expresa que “mientras que las normas refieren a aquellas reglas formalizadas, las reglas de juego propiamente dichas son aquellas no formalizadas, pero sí admitidas con facilidad”. El análisis de las reglas formales permite comprender el funcionamiento de las instituciones y sus resultados aunque “muchas de las reglas de juego que estructuran la vida política son informales” (Helmke y Levitsky, 2004). Las reglas informales, en tanto prácticas culturales adquiridas y socialmente transmitidas (North, 1993), influyen en las reglas formales. No son una categoría residual ni equivalen a instituciones débiles o inefectivas, o a comportamientos u organizaciones informales. Lo que distingue a ambas reglas son los canales a través de los cuáles se instalan y lo que ello representa, en términos de poder para los integrantes de las instituciones (González, 2011).

En este marco, los arreglos político-institucionales se definen como reglas formales (normas y regulaciones) generados para viabilizar las políticas y reducir los niveles de incertidumbre que enfrentan los actores al evaluar cursos de acción alternativos, costos y beneficios (Fernández y Alonso, 2012). Son incentivos que refuerzan las acciones deseables y disuaden comportamientos no deseables. Las normas, desde un punto de vista jurídico, pueden ser prescriptivas, prohibitivas o habilitantes. Las regulaciones (contratos, coordinaciones) son más difusas, provienen de acuerdos entre agentes de distintas áreas de una organización o de distintas organizaciones. Al contrario de las normas, que tienen un estudio detenido, las regulaciones son creadas para resolver problemas instrumentales coyunturales (Fernández y Alonso, 2012). La eficacia de los arreglos político-institucionales para alcanzar los resultados esperados, la estabilidad distributiva de estos resultados y los bajos niveles de conflicto estarían en la base de un proceso de institucionalización (North 1993; Knight 1997).

North (2001) expresa que las instituciones delimitan una estructura determinada al accionar de los individuos, reduciendo sus márgenes de incertidumbre y limitando su rango de elecciones. Son mecanismos relativamente eficientes que permiten reducir costos de transacción implícitos en todo intercambio: informativos, de intermediación, de fraude, de oportunismo y de cumplimiento o imposición (Varela, 2007). Desde el enfoque sociopolítico y organizacional (Powell y Di Maggio, 1991), si bien las instituciones son resultado del diseño humano no lo son de acciones realizadas por individuos orientados instrumentalmente (Varela, 2007). Esta perspectiva se diferencia del enfoque de elección racional (*rational choice*) en tanto las elecciones de los individuos no siguen una lógica de consecuencialidad sino de apropiación de valores político-institucionales (Varela, 2007). En este enfoque, aún las prácticas más aparentemente burocráticas requieren ser explicadas en términos sociales y culturales (Bentancur, 2008: 107). Las instituciones establecen rutinas organizacionales que generan roles que los individuos asumen como pauta de acción (March y Olsen, 1989). El concepto de rutina, se asocia al concepto de regla informal y refiere a reglas y procedimientos ampliamente conocidos, respetados y cumplidos, aún cuando pudieran ser contradictorios con las reglas formales (Leiras, 2004:32; González, 2013:31). Las rutinas contribuyen a conformar identidades organizacionales, cumplir obligaciones y responsabilidades. Estas identidades inciden en el comportamiento que los individuos desarrollan en la organización, siendo definidas en términos político-institucionales. Así, las instituciones constituyen patrones estables de comportamiento organizacional, evidenciados desde los roles que desempeñan los individuos. Analizar el PAC y el FinEs 2 requerirá comprender las identidades organizacionales de integrantes del Estado y la Sociedad Civil, y su grado de adhesión a los valores político-institucionales, indagando su vínculo con las formas del hacer (gestión). Una institución no es tal por ser perdurable en el tiempo, su relevancia la obtiene con la adquisición de valor y si su mantenimiento se convierte en meta fundamental para sus miembros (Leiras, 2003b:31). La relación institución-individuo, que ilustra sobre la relación entre diseños político-institucionales, organización y gestión, es descripta por Frigerio y Poggi (1992:19):

(...) a veces llegamos a un punto en que es difícil asegurar si somos nosotros los que conducimos a las instituciones o si son éstas las que nos dirigen. En realidad ambas cuestiones son ciertas porque las instituciones constituyen un nivel intermedio entre los territorios social e individual. Parcelan a lo uno y lo otro, de modo que no existen instituciones fuera del campo social ni instituciones sin individuos que las conformen y les den cuerpo. Tampoco pueden existir sujetos por fuera de las instituciones; en ese sentido estamos “sujetados” a ellas.

Institución y organización

Si bien algunos institucionalistas como Hall (1993) utilizan los términos institución y organización como sinónimos, es necesario distinguirlos para esta investigación. North (1993:15) señala, que al igual que las instituciones las organizaciones proporcionan una estructura a la interacción humana. A partir de una analogía con los deportes realiza una distinción entre institución, (reglas de juego) y organización (jugadores):

El propósito de las reglas es definir la forma en que el juego se desarrollará. Pero el objetivo del equipo (...) es ganar el juego a través de una combinación de aptitudes, estrategia y coordinación; mediante intervenciones limpias y a veces sucias. Modelar las estrategias y las aptitudes del equipo conforme se va convirtiendo en un proceso separado, diferente el modelamiento de la creación, de la evolución y consecuencias de las reglas.

Ello alude a que el diseño político-institucional brinda los incentivos para el accionar de las organizaciones (González, 2013). Estas últimas se definen, según North (1993:19) como, “entidades orientadas hacia objetivos, diseñadas para obtener (...) objetivos definidos sobre la base de las oportunidades brindadas por la estructura institucional (...) Al perseguir los objetivos las organizaciones alteran la estructura institucional”. La organización, en tanto asociación de individuos regulada por un conjunto de normas, es el sustento material de las instituciones. El tipo de interacción que suceda entre institución (reglas de juego) y organización (jugadores) explicará la dirección de la política y sus resultados.

El diseño político-institucional se configura como norma abstracta y la organización supone un grupo de individuos orientados hacia objetivos comunes y una estructura humana y material a su servicio (Varela, 2007). El enfoque sociopolítico y organizacional del neoinstitucionalismo postula que los individuos desarrollan su acción a partir de su adhesión a ciertos valores político-institucionales, siguiendo una dinámica endógena. Los integrantes de las instituciones actúan sobre la base de identidades formadas por éstas (March y Olsen, 1997:259), viéndolas como inmutables y susceptibles de cambios debido a factores exógenos. Las modificaciones político-institucionales se producen de la interacción conflictiva que surge entre el marco instituido y la actividad de la organización.

A fin de analizar la co-gestión del PAC y el FinEs 2 se considera el diseño político-institucional como norma (mapa de actores, arreglos político-institucionales, nodos estratégicos del diseño) y los modos de organización como práctica política (modo en

que se asocian los individuos en la estructura político-institucional a fin de alcanzar los objetivos). Esta distinción es relevante en términos analíticos porque refiere a dos tipos de racionalidades interconectadas que conlleva el proceso político (González, 2013): una racionalidad técnica y una racionalidad política. La racionalidad técnica (organización) está asociada a la institucionalización de las políticas. La racionalidad política se organiza en torno a un modelo de interacción que corporiza y despliega los intereses y objetivos de los actores en el marco de contextos cambiantes y se pone en juego en el proceso de co-gestión Estado-Sociedad Civil. En esta actividad participan actores con distintas racionalidades; por lo tanto se deben buscar mecanismos de concertación de intereses. En este sentido, “co-gestionar” una política no es solo un problema técnico, tampoco una tarea de exclusiva responsabilidad del Estado, sino una actividad continua de respaldo a un proceso político de diálogo y entendimiento social. Desde esta perspectiva, el análisis de la co-gestión requiere considerar intereses y preferencias de los actores en juego en el ciclo de las políticas.

La relación entre Estado y actores sociales

Durante las últimas tres décadas diversos países de América Latina, entre ellos Uruguay y Argentina, introdujeron cambios en los modos de organización y los procesos de gestión de los sistemas educativos (Braslavsky, 2001; Bentancur, 2008; Rivas 2015). En ese contexto se diferenció, para algunas políticas, las funciones de regulación, provisión y financiamiento de los servicios educativos (Dale 2007; Dufour, 2008; Gvirtz 2010). En esos casos el Estado regula y financia la educación, creando condiciones para que ciertos actores (ej.: OSC) asuman la provisión de servicios educativos (o contribuyan a ello), participando así en la implementación de las políticas. Estos cambios buscaron generar un mayor pluralismo en el ejercicio del gobierno y su objetivo, en tanto modalidad de acción pública, fue configurar procesos de gestión abiertos a multiplicidad de actores, intereses y prácticas sociales. Se trata de políticas (planes, programas o proyectos) diseñadas a influjo del debilitamiento de la centralidad y capacidad de gobierno del Estado-nación y de cambios en la organización territorial, transformando lugares y niveles de acción política (Catenazzi et al, 2009). Los cambios relativos al diseño de las políticas, que introducen la participación de actores como las OSC, se analizan en el marco de reformas estatales con especial referencia a la denominada “segunda generación” ocurrida en la década del noventa e impulsada por

cambios a escala internacional. Dichas reformas se orientan a mejorar, en términos de calidad institucional, aquellas áreas de política históricamente tuteladas por el Estado, tales como justicia, seguridad, educación⁵¹ (Oszlak y Felder, 1997; Oszlak, 1999; Peters, 2006). Krotsch (2007:16) refiere a que estos cambios redefinen el papel de la educación, que no puede desligarse del cambio en la matriz de relaciones entre Estado, mercado y Sociedad Civil. El proceso de reformas estatales no se trató solamente de una reingeniería administrativa:

En la medida en que el Estado es pensado, tanto como momento culminante de las relaciones societales de dominación, cuanto como estructura institucional, nos enfrentamos al hecho del carácter político, interesado y conflictivo de todo programa de reformas estatales, las cuales serán a su vez, causa y efecto de la redefinición de relaciones Estado-mercado-Sociedad Civil

El análisis de la interacción entre Estado y Sociedad Civil permite visualizar las demandas de la sociedad (Schmitter, 2001), la naturaleza del *input* social en el proceso de la política pública (Fox, 1993) y la influencia de diversos sectores sociales en la formación de grupos, recursos, ideas y reclamos (Weir y Skocpol, 1993:96). Los sectores sociales que pugnan por convertirse en actores relevantes y reclamar por derechos, también pueden ser influenciados por los actores estatales, algunos de cuyos representantes estarán en condiciones de ofrecer incentivos (materiales y/o simbólicos) que limiten manifestaciones contestatarias (Fox, 1993). Este panorama acerca del modo en que el accionar estatal puede impactar en la sociedad se completa con la descripción del modo en que presiones y dinámicas sociales inciden en los procesos de conformación del Estado. En tal sentido, el crecimiento del aparato estatal puede ser explicado históricamente por la necesidad de responder a demandas y cuestiones que suelen originarse por presiones de grupos sociales con la suficiente fortaleza para “obligarlo” a dar algún tipo de respuesta (el resultado más usual ha sido la creación de agencias especializadas en diseñar e implementar políticas para asuntos específicos, aspecto que explica que el aparato estatal haya diferenciado sus tareas en múltiples áreas funcionales, cuestión que nada dice acerca de su coherencia administrativa). Este juego de política pública no suele darse entre actores aislados, sino conformados en alianzas que potencian los recursos que posee cada esfera y su participación en las diferentes etapas del ciclo de la política. En un marco donde los actores ponen en movimiento intereses, recursos y cosmovisiones, el modelo en que se produce la

⁵¹ En los '90 se distinguen dos generaciones de reformas a partir del uso de documentos de organismos internacionales: una primera centrada en reestructurar la relación Estado-mercado y una segunda ocupada de mejorar la calidad institucional de políticas históricamente tuteladas por el Estado (Krotsch, 2007:17).

institucionalización del poder pasa a un primer plano. Según March y Olsen (1997:64): “La creación y el cambio de los actores, las identidades, el significado, los recursos, los derechos y las reglas no son exógenos al ejercicio del poder, sino parte de él”.

El Estado es una condición necesaria para pensar la Sociedad Civil y los actores que la componen, por ello no debería ser pensado únicamente como “punto de llegada” del accionar de los actores sociales. El Estado y la sociedad se forjan mutuamente, mostrándose muchas veces el primero como actor que resuelve problemas de acción colectiva de (y entre grupos de) la Sociedad Civil, constituyéndose en generador de los propios actores sociales. Aparece, entonces, como actor insoslayable en el proceso de construcción política de la Sociedad Civil, pudiendo ser su “punto de partida”. De esta forma, Estado y Sociedad Civil se visualizan de forma sistémica. La alianza Estado-Sociedad Civil, articula un conjunto de relaciones de mutua determinación e influencia, no sólo sobre el margen y contenido de su accionar como “polos”, sino como mutua determinación e influencia sobre la naturaleza de cada polo (Acuña, 2007). En tal sentido el concepto de “autonomía enraizada” acuñado por Evans (1996:536) alude a la necesidad de forjar un Estado enraizado (o encastrado) en la sociedad, cuestión que requiere coherencia interna y conexiones externas.

Los vínculos entre actores estatales y de la Sociedad Civil se caracterizan por el conflicto, la negociación (Elmore, 1992) o la coordinación (Martínez Nogueira, 2010) en la medida que la organización aparece como una arena en que los actores compiten por obtener ventajas relativas derivadas del ejercicio del poder y la distribución de recursos escasos (Elmore, 1992; Pressman y Wildavsky, 1998; Gomá y Subirats, 1999). En este contexto las políticas son el resultado del juego de influencias mutuas entre estos actores y se definen como “resultado político” (Allison, 1992) porque el curso de acción que finalmente se define es resultado o consecuencia de compromisos, coaliciones, competiciones y malentendidos entre actores estatales y sociales, cada uno de los cuales observa diferentes aspectos de una cuestión. Los modos en que se agregan y desagregan los intereses, se procesan los conflictos, se negocian intercambios de recursos y percepciones del mundo están estructurados por reglas y mecanismos históricamente conformados, lo que se denomina “marco institucional” (Vergara, 1997; Repetto, 2009; Cabrero Mendoza, 2006). En ese marco los actores disponen de distintos recursos para alcanzar sus objetivos y establecen relaciones de poder con otros actores por medio de acuerdos y negociaciones. Es por ello que el marco institucional se define, según Allison (1992: 161), como poder compartido:

(...) capacidad de influir efectivamente en los resultados políticos y combinación de al menos tres elementos: a) ventajas en la negociación (derivadas de la posición de autoridad y de sus obligaciones formales, del respaldo institucional, de los electores, de la experiencia y el status); b) habilidad y voluntad de usar las ventajas en la negociación, c) percepciones que otros jugadores tienen de los primeros dos componentes.

El poder y la política adquieren carácter “público” a partir de un proceso de institucionalización de normas, prácticas y contenidos. La institucionalización pretende significar “una propiedad de algunos sistemas de interacción que se asocia con un mayor reconocimiento y formalización de ciertas maneras de tomar decisiones y hacerlas cumplir” (Scartascini y Tommasi, 2011:3).

Estado y Sociedad Civil: esferas heterogéneas

El desarrollo teórico precedente explicó el carácter relacional de ambas esferas, aspecto que incide en las identidades organizacionales de Estado y Sociedad Civil (CIPPEC, 2008). O’Donnell (2004:2) expresa que el Estado está conformado por

(..) un conjunto de instituciones y relaciones sociales (la mayor parte sancionadas por el sistema legal estatal) que penetra y controla el territorio y los habitantes que ese conjunto delimita geográficamente. Esas instituciones tienen como último recurso, para efectivizar las decisiones que toman, la supremacía en el control de medios de coerción física.

Esta tesis problematiza las definiciones unívocas de Estado y Sociedad Civil. En tal sentido se complementa la citada definición de Estado, y su vínculo con el gobierno, en base a la argumentación realizada por Young (s/d):

Conceptualizar a las instituciones gubernamentales como un sistema de gobierno simplificado, uniforme y coherente, “el Estado”, es una cosificación desorientadora. De hecho, por lo menos en la mayor parte de las sociedades del mundo actual que poseen instituciones estatales en funcionamiento, éstas se entrelazan en distintos niveles, a veces se yuxtaponen en cuanto a jurisdicción, y a veces funcionan independientemente o con propósitos entrecruzados.

Las agencias estatales, al igual que la Sociedad Civil, no se conducen de manera totalmente coordinada. No sólo existen diferencias significativas entre distintos poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) en cuanto a roles, responsabilidades y recursos que afectan potencialmente los vínculos con las OSC, sino que la complejidad de la organización del Estado a nivel territorial también funciona como caldo de cultivo para que emerjan múltiples formas de gobierno y gestión pública.

Dicha cuestión se evidencia para los casos de los países bajo estudio en esta investigación. Uruguay cuenta con 19 departamentos y 89 municipios, 8 de los cuales se encuentran en la ciudad de Montevideo. Para el caso de Argentina, la existencia de

2.259 gobiernos locales (INDEC, 2010) denota la imposibilidad de referirse al Estado como una unidad que actúa de manera consistente, con recursos, motivaciones y capacidades similares. Más aún, en una nación vasta y federal como la Argentina, “el Estado es una multiplicidad de Estados que no necesariamente se comportan de manera coherente” (CIPPEC, 2008). Cada unidad subnacional cuenta con gobiernos que responden a requerimientos o incentivos estructurales y/o coyunturales, que se sustentan en una lógica local. Si bien el proceso descentralizador de funciones ejecutado durante la segunda mitad del siglo XX modificó sustancialmente la relación Nación-provincias, la estructura de financiamiento del Estado en Argentina mantiene en la actualidad una lógica centralizadora, que impone la dependencia -en diversos grados- de los gobiernos provinciales con el federal y de los municipios con las provincias. A su vez, surgen, como ejes importantes de la redefinición de la dinámica provincia-municipios, las políticas que se diseñan a nivel nacional, imponiendo reglas y normativas que encuentran su sustento político en el financiamiento que viene con ellas, y su sustento técnico en las diferentes capacidades de atracción de profesionales especializados (CIPPEC, 2008). Así, no es posible comprender lo observado en los niveles provincial o municipal si no es incluyendo los procesos y dinámicas nacionales, ya sean las políticas macroeconómicas o la multiplicidad de políticas diseñadas desde el poder central. En este sentido, la matriz nacional del vínculo provincia-municipios no actúa como contexto que fija límites a los procesos analizados, sino como constitutiva de su propia naturaleza y, en ocasiones, de los actores de la Sociedad Civil a nivel provincial y municipal. Esta interrelación será tenida en cuenta en esta investigación al referir a los vínculos entre los distintos niveles de gobierno para el caso del FinEs 2 (Moreno) como aspecto constitutivo de la política.

Otro de los factores que dificulta referir al Estado como entidad autónoma es la diversidad de estilos de gobiernos, que imprimen su sello particular a las agencias estatales, la gestión que desarrollan y su vínculo con la Sociedad Civil. Como señala Mustapic (2008), las interacciones de las OSC se realizan con los gobiernos y eso las hace más complejas, porque éstos además de tener sus propias preferencias, cuentan con legitimidad democrática. El Estado provee la apoyatura legal, dota de existencia a muchas OSC, pero luego entran a tallar los gobernantes y la burocracia, los vaivenes de la política y las visiones en juego.

La acepción original del término Sociedad Civil en la historia política occidental hacía referencia al ámbito de expresión y manifestación libre y pública de las

preocupaciones e intereses del conjunto de la sociedad (Rofman, 2015). En este marco se la define como un conjunto de iniciativas y actores que tienen por objetivo intervenir en cuestiones públicas. Desde este enfoque, las OSC constituyen asociaciones voluntarias de grupos de ciudadanos comprometidos con problemáticas particulares o sectoriales -es decir, no necesariamente generales, como son las cuestiones de incumbencia del Estado-, dirigidas hacia el ámbito público y el interés colectivo. Es por ello que la Sociedad Civil organizada es denominada según Cunill Grau (1995) como “ámbito público no estatal”. Ello argumenta su participación en las políticas públicas, por ejemplo en las políticas de inclusión educativa. Es decir, permite sostener que la Sociedad Civil no es solamente un “sector” de actividad que se interesa por sus demandas sectoriales, sino también un espacio de debate y acción social en torno a problemáticas públicas; así como también que las cuestiones públicas, las que preocupan al conjunto de los ciudadanos, no son sólo responsabilidad del Estado. Sin embargo, puesto que la trama asociativa de la Sociedad Civil se construye en base a iniciativas voluntarias referidas a cuestiones particulares, no pueden cubrir totalmente el universo de temas que conforman la agenda pública, a diferencia del Estado a quien sí se le reclama tomar en cuenta la totalidad de las preocupaciones sociales.

Buena parte de las problemáticas que convocan el compromiso de la Sociedad Civil en Uruguay y Argentina en la actualidad se comprenden en el marco de una historia más extensa, vinculada según Rofman (2015),

(...) a crisis económicas acompañadas de políticas neoliberales y políticas sociales asistencialistas y focalizadas. Ese modelo de política social fue el que comenzó a convocar a las OSC a participar en el proceso de gestión de los programas, en un momento histórico en que el Estado compartía su agenda social con buena parte de la Sociedad Civil organizada, agenda enfocada principalmente en el problema de la pobreza y la pobreza extrema.

La última década evidencia transformaciones de relevancia en este plano, puesto que el Estado, cambios de gobierno mediante, ha pretendido “recuperar su protagonismo en la gestión de lo público, ampliando la protección social y buscando desarrollar políticas con enfoque territorial” (CIPPEC, 2008; Repetto, 2014). Junto con el crecimiento económico, las políticas han llevado a reducir significativamente los niveles de pobreza (SITEAL, 2016). De esta manera, no sólo se ha transformado la agenda gubernamental, sino que también han cambiado las prioridades de las OSC. En tal sentido los campos de acción de la Sociedad Civil en la actualidad dan cuenta de una diversificación de líneas de acción.

La definición acerca del término “Sociedad Civil” y “OSC” es una discusión frecuente en la literatura. Como afirma Olvera (1998), términos como “organizaciones no gubernamentales”, “organizaciones sin fines de lucro”, “organizaciones de la Sociedad Civil”, “organizaciones del Tercer Sector” se caracterizan por la ambigüedad conceptual y la polisemia.

Si bien por un lado se reconoce la importancia de nuevas formas de acción colectiva, de asociación y de identidad que no se asimilan a las categorías tradicionales de clase y no se corresponden con una representación directa de intereses materiales, por otro lado se las designa de tal forma que su especificidad sociológica se pierde en reduccionismos funcionalistas o alusiones simbólicas que pecan de generalización.

Los significados atribuidos a estas organizaciones son diversos. De ese modo se alude, bajo la denominación “OSC”, a un conjunto heterogéneo de organizaciones de diferente tipo, cuestión que torna difusa la caracterización de la alianza Estado-Sociedad Civil y su análisis. En tal sentido Leiras (2007) se pregunta:

¿Puede reducirse esta complejidad conceptual?, ¿Podemos aspirar a alcanzar una distinción tan clara, a imaginarnos tan rápidamente la forma del objeto cuando hablamos sobre la sociedad civil como lo hacemos habitualmente cuando hablamos del Estado? Creo que no y creo que ese no es motivo para que reemplacemos el término “Sociedad civil” por otros con mayor capacidad descriptiva (...) “Sociedad Civil” designa un espacio público y no estatal y la capacidad de nombrar ese espacio es un recurso simbólico valioso de los lenguajes políticos modernos. Poder nombrarlo es condición de imaginarlo (...) protegerlo y enriquecerlo.

Esta tesis considera OSC a aquellas que cumplen con las características brindadas en la definición estructural-operacional postulada por Salamon y Anheier (1996) y Salamon y Anheier et al (1999) en su estudio sobre el Tercer Sector: estructuradas: con cierto grado de formalidad y permanencia en el tiempo, privadas: separadas formalmente del Estado, autogobernadas: con capacidad para manejar sus actividades y elegir sus autoridades, sin fines de lucro: no distribuyen entre sus miembros ganancias generadas por la institución (aunque puedan generar beneficios derivados de la venta de bienes y servicios), voluntarias: de libre afiliación⁵². Al hacer referencia a la Sociedad Civil en esta investigación se alude a aquellas OSC que, en el marco de las citadas características, orientan su accionar hacia el bienestar social de sectores vulnerabilizados (Astorga, 2009).

⁵² Aun considerando dichas características, es importante distinguir entre organizaciones desreguladas y organizaciones reguladas. Las *Organizaciones Desreguladas* basan su existencia en enunciados de la Constitución Nacional que las avala, fomenta y protege. Las *Organizaciones Reguladas* se inscriben bajo alguna forma jurídica específica (CENOC, 2012:8).

Al igual que para el caso del Estado, hacer referencia a *la* Sociedad Civil, conlleva el riesgo de considerarla como entidad monolítica⁵³. Roitter (s/d, 17-32) señala que

Ni el sector es uno, ni la Sociedad Civil tiene una única lógica ni una única voz. La propia naturaleza de estas asociaciones expresa las diferencias sociales y culturales, así como la multiplicidad de intereses existentes en la sociedad. En este orden de ideas, en el mundo académico latinoamericano (...) tiende a emerger una perspectiva crítica motivada en el carácter confuso que tal abordaje del sector suscita cuando no se establecen diferencias y jerarquías en su interior y cuando se la considera como la esencia misma de la sociedad civil.

Esta complejidad y diversidad de la denominación “Sociedad Civil” comporta un desafío y una riqueza. Cohen y Arato (2000) expresan que “(el desafío) de las sociedades civiles desarrolladas radica en respetar su diferenciación interna y escapar a la exigencia de la uniformidad”. En tanto es importante evitar el riesgo de la fragmentación, se evidencia la necesidad de desarrollar la capacidad de construir nexos entre el amplísimo universo de demandas que movilizan a los sectores de la sociedad, que sirvan de base de una agenda articulada de problemáticas públicas y generen alianzas con la esfera estatal. Ésta última tendrá el desafío de reconocer la heterogeneidad de las OSC y alinearlas bajo objetivos compartidos. Construir esta alianza es relevante, ya que supone establecer mecanismos interinstitucionales eficaces de diálogo y acuerdos. Estas consideraciones resultan pertinentes a fin de indagar si, para el caso de las políticas bajo estudio en esta tesis, se valora la heterogeneidad de la esfera “Sociedad Civil” y se generan (o no) estrategias para evitar su fragmentación.

Estado-Sociedad Civil: confrontación, incidencia, colaboración

La literatura evidencia diversas formas de caracterizar el vínculo Estado-Sociedad Civil en las políticas públicas. Rofman (2015) los sintetiza, desde la esfera de la Sociedad Civil, como: confrontación, incidencia, colaboración. La confrontación aparece frecuentemente en el discurso político y social, definiendo a la Sociedad Civil como ámbito alternativo y complementario del Estado. La diferencia entre estas esferas radicaría en sus principios y lógicas de acción: la libertad y voluntariedad de la Sociedad Civil frente a la estructura de autoridad y obligaciones del Estado. La Sociedad Civil es percibida, de este modo, como contracara del Estado. El postulado de la distinción de la Sociedad Civil respecto del Estado, y su rol de confrontación, puede

⁵³ A fin de visualizar el tipo de organizaciones que conforman la Sociedad Civil en *Argentina*, ver: 1) BID y PNUD (2004), *OSC por tipo y provincia*; 2) Filmus, D. (Coord.)(1997), *El perfil de las ONGs en la Argentina*. Para el caso de *Uruguay*, ver: ANONG (2016), *Mapeo de la Sociedad Civil. Repertorio de organizaciones*.

asumir una relación de demanda, por fuera de instancias institucionalizadas, buscando incidir en decisiones a través del debate público, campañas de opinión o protesta.

Otra posición, que asigna valor positivo a la interacción con el Estado, es la que jerarquiza la estrategia de incidencia, es decir, la intervención de la Sociedad Civil en las decisiones estatales aunque sin participar en la ejecución de dichas decisiones (implementación). Ello plantea que la autonomía institucional de las OSC respecto de las estructuras estatales, constituye el requisito que asegura el sentido democratizador de su intervención. El valor de este tipo de interacción radica en que la Sociedad Civil expresa libremente voces e intereses no representadas por los sistemas políticos o el Estado, por lo que su participación en los procesos de decisión sobre las políticas públicas enriquece su formulación al incorporar demandas o propuestas no previstas, acercar las agencias estatales a los destinatarios y mejorar la calidad y transparencia de los procesos de gestión. Así, la participación de la Sociedad Civil democratiza la relación Estado-ciudadanía y la pertinencia y calidad de las políticas públicas.

Por último se visualiza el rol de ciertas OSC que, para cumplir con sus objetivos, colaboran con el Estado en la implementación de políticas sociales; tal es el caso de las organizaciones que forman parte del PAC y el FinEs 2. La convergencia de las agendas de ambas esferas se vincula a la combinación de factores que llevan a fortalecer estas alianzas: para las políticas públicas, la inserción social y territorial de las OSC facilita la llegada de prestaciones estatales a los destinatarios (ej.: carácter de *Alternative School* de Aulas Comunitarias o Centros Educativos FinEs); y para las OSC, las políticas constituyen fuentes de recursos (humanos, materiales, económicos) e incentivos (ej.: capital simbólico) para cumplir con sus objetivos y sostener su trabajo en el tiempo.

Las posiciones expuestas expresan puntos de vista y posturas de las OSC frente al Estado y las políticas públicas, a la vez que derivan en tensiones o dilemas. Un ejemplo recurrente, y para los países en cuestión, es el dilema que expresan las OSC entre “recibir recursos del Estado y denunciarlo demandarlo o controlarlo” (Pereira et al 2010; ICD, 2014). A su vez, en la práctica social de OSC suelen desarrollarse diferentes experiencias, caracterizadas por Rofman (2015:5) como:

(...) *deliberación* -diálogos o debates sobre la orientación de las políticas-, *incidencia* -intervención en decisiones de política-, *colaboración* -participación en la ejecución de políticas-, y *control* -monitoreo o vigilancia de procesos y resultados-. Estos modos de interacción se inscriben en mecanismos institucionales específicos (...) la deliberación en foros o espacios de debate; la incidencia y el control en consejos o entes de seguimiento; la colaboración en mesas de gestión asociada o convenios (...)

Los vínculos entre estas esferas se materializan y evidencian en espacios de interacción (Gaventa, 2005) que refieren a: “oportunidades, momentos y canales en que los ciudadanos pueden actuar (con el Estado) para potencialmente incidir en políticas, discursos, decisiones y relaciones que afectan sus vidas e intereses”. Estos espacios pueden enriquecer el sistema político al complementar las instancias tradicionalmente vinculadas con la práctica democrática como son, por ejemplo, las elecciones. Los espacios de interacción pueden ser variados, difiriendo en aspectos como: regulación, etapas de las políticas públicas para las cuales resultan más idóneos, tipo de participación que habilitan, regularidad⁵⁴. Las políticas bajo estudio en esta tesis se inscriben bajo la forma de convenios de colaboración (CIPPEC, 2008:19), es decir, acuerdos entre organismos estatales y OSC para trabajar de manera conjunta y dar respuesta a ciertas problemáticas sociales. En el PAC dicho convenio sucede bajo la forma de contratación de una OSC que instale y gestione un Aula Comunitaria seleccionada mediante proceso de licitación pública (MIDES, ANEP-CES, 2012). En FinEs 2 (Moreno) se trata de convenios de colaboración evaluados a nivel Municipal a fin de que una OSC instale y gestione un Centro Educativo (así denominado por la política). Para ambos casos existe transferencia de recursos desde el Estado a fin de que OSC co-gestionen las políticas y espacios de interacción frecuentes entre ambas esferas.

Alianza Estado-Sociedad Civil para la mejora educativa

En esa sección del marco teórico se presenta una tipología de alianzas Estado-Sociedad Civil para contribuir a la mejora educativa. Se desarrolla particularmente la conceptualización del término “política mixta”, dado que así se define el PAC y el FinEs 2 desde esta tesis. Parte de las investigaciones referidas a analizar el vínculo entre estas esferas utilizan el término “público” como sinónimo de Estado y el término “privado” como sinónimo de Sociedad Civil. Si bien se mantendrá dicha denominación en esta sección del marco teórico, en virtud de respetar el planteo teórico de referencia brindado por Gvirtz y Oría (2010), se discute su pertinencia en relación al objeto de estudio de esta tesis. En tal sentido, y en base a Habermas (1989), se problematiza la utilización como sinónimo de los términos “público” y “estatal”, en tanto existen, como se ha expresado, espacios públicos no estatales (Cunill Grau, 1997).

⁵⁴ A fin de visualizar la variedad de espacios de interacción en que se materializa el vínculo Estado-Sociedad Civil, ver: CIPPEC, 2008:19. Allí se describe cada espacio, especificando la etapa de la política a la que se vincula.

Gvirtz y Oría (2010:14) expresan que los términos “alianza” y “articulación” se utilizan indistintamente en educación para expresar la asociación público-privada. Esta se define, según Neirotti y Poggi (2004:11), como:

(...) la reunión de actores que ponen a disposición sus recursos humanos, materiales y/o financieros, en pos de objetivos comunes (...) implica aprender conjuntamente en ese proceso, estableciendo reglas de juego para el trabajo por consenso.

Las alianzas, para el caso de las políticas analizadas, se sustentan en formas específicas de interacción denominadas “convenios de colaboración” (CIPPEC, 2008), cuya rectoría corresponde al Estado y cuya co-gestión corresponde a ambas esferas. Según Draxler (2008:55) las alianzas aluden a tres dimensiones de la política educativa: gobierno, participación y financiamiento. En lo relativo al gobierno se integran diversos actores en la toma de decisiones, y se comparte, en cierto modo, la responsabilidad por los resultados de las políticas. En lo relativo a la participación se establecen mecanismos de funcionamiento colectivo y se acuerdan objetivos y acciones a fin de obtener adhesiones para el cambio y la mejora. Por último, las alianzas amplían las estrategias de financiamiento, en el sector público y el privado, a favor de los objetivos educativos.

La alianza público-privado se ha constituido en alternativa para la búsqueda de la mejora educativa en diversos países de la región y del mundo (Torres, 2001; Levin, 2000)⁵⁵. Ello parte del argumento de que la mejora del sistema educativo no se consigue abordando solamente la reforma del Estado sino también rearticulando las relaciones entre éste y la sociedad (Gvirtz y Oria, 2010:39). Cunill Grau (1997) expresa que es necesario “publificar” el Estado para lograr los objetivos definidos por las políticas. Ello se sustenta en que el *demos* (pueblo) debe conocer y acompañar los avances de la agenda pública, involucrándose en las políticas que la sustentan.

El análisis de los vínculos entre Estado y Sociedad Civil en las políticas educativas evidencia ventajas y desventajas, que se encuentran en sintonía con aquellas que emergen del análisis de otros sectores de política pública. Draxler (2008:37) señala que entre las principales ventajas de desarrollar acciones con la Sociedad Civil se encuentra: “(...) la eficiencia, la innovación, la acción focalizada, el conocimiento profundo de las necesidades de los stakeholders (audiencias) y la orientación de acciones hacia resultados”. En tal sentido las OSC pueden cumplir funciones relevantes en la educación, por ejemplo:

⁵⁵ A nivel internacional ver: IIEP, Research Project Public-Private Partnership in the Education Sector.

Participar en la formulación de políticas educativas y en el establecimiento de compromisos y metas; Coparticipar en el desarrollo y la ejecución de proyectos innovadores y de calidad; Monitorear el cumplimiento de metas educativas; Construir conocimientos que reflejen los procesos abordados para que puedan ser transferidos a otros actores sociales (MEN, 2007:6)

Sin embargo diversas investigaciones evidencian que las OSC muchas veces replican déficits de gestión y organización que evidencia la esfera estatal. De este modo se desmitifica las “bondades” *per se* de esta esfera y su carácter “innovador” (CIPPEC, 2008; Pereira el tal 2010; Pereira 2015). Acuña y Vacchieri (2007:219), al realizar un balance de la alianza entre estas esferas, concluyen que luego de valoraciones que jerarquizaban a una u otra la literatura ha evidenciado que Estado y Sociedad Civil:

(...) no eran “ni tan bellos ni tan siniestros”; comparten (...) debilidades institucionales y constituyen polos que, aunque a veces en tensión, deberían articular mayor colaboración y mutuo fortalecimiento para neutralizar tendencias autoritarias y resolver debilidades.

Gvirtz y Oría (2010) diseñan una tipología de alternativas para la mejora educativa al analizar políticas (planes, programas, proyectos) de articulación público-privado. La descripción de dicha clasificación, pertinente a los efectos de evidenciar el arco de alianzas posibles, se organiza en cinco tipos y en función de dos variables: a) financiamiento (quién financia), b) capacidad técnica (quién brinda el soporte técnico-pedagógico) (Figura 2).

Figura 2. Tipos de articulación público-privado para la mejora educativa

		FINANCIAMIENTO	
		PÚBLICO	PRIVADO
CAPACIDAD TÉCNICA	PÚBLICO	Programas o proyectos públicos	Programas o proyectos públicos con financiamiento privado
	PRIVADO	Programas o proyectos privados con fondos públicos	Programas o proyectos privados del Tercer Sector

Programas o proyectos mixtos

Fuente: Gvirtz y Oría, 2010:26

Los actores en los que recaen estas dos funciones pueden ser públicos o privados. Los aspectos distintivos de estos tipos revelan posibles modos de “responder eficazmente a los problemas educativos en América Latina” (Gvirtz y Oría, 2010:41). Los cuadrantes superior izquierdo e inferior derecho configuran tipos puros; los programas o proyectos movilizan financiamiento y capacidad técnico-pedagógica dentro

de su propia esfera: Estado o Sociedad Civil. Los cuadrantes superior derecho e inferior izquierdo expresan tipos combinados; los programas o proyectos movilizan capacidad técnico-pedagógica de una esfera y financiamiento de la otra esfera. En el centro se ubican los programas o proyectos mixtos (Gvirtz y Oría, 2010), tal es el caso del PAC y el FinEs 2. Ambas esferas (Estado y Sociedad Civil) financian los programas o proyectos y aportan capacidad técnico-pedagógica. Con respecto al financiamiento, el Estado dispone de recursos humanos, materiales y económicos para la implementación de programas y proyectos y las OSC aportan, por ejemplo, recursos materiales (ej.: espacio físico). Con respecto a la capacidad técnico-pedagógica, el Estado provee recursos humanos y las políticas aprovechan sus conocimientos a la vez que les transfieren nuevas capacidades, y las OSC aportan su trayectoria de trabajo comunitario (“saber hacer”) junto con perfiles técnicos, educativos y/o de liderazgo barrial.

Este tipo de articulación (mixta) se asemeja a la definición que ofrece Draxler (2008:16) sobre *Multi-stakeholder partnerships for advancing EFA goals*⁵⁶: “es la puesta en común y gestión de recursos, competencias y compromisos de sectores públicos, privados y miembros de la Sociedad Civil, para contribuir con la expansión y calidad de la educación”. Los diseños político-institucionales que sustentan a estas alianzas introducen modificaciones en la institucionalidad vigente, evidenciadas en la creación de nuevas relaciones dentro y fuera del sistema educativo. Por ejemplo, alianzas intersectoriales, es decir, entre diversos sectores del Estado (Ministerios de Educación y Ministerios de Desarrollo Social); y alianzas multiactorales, es decir, entre Estado y Sociedad Civil. Dichas modificaciones conllevan el desafío de coordinación entre sectores y actores que históricamente no articularon sus acciones en el ámbito de las políticas de educación formal. Ello se ejemplifica en que parte de las OSC que implementan PAC y FinEs 2 tenían, previamente a su incursión en estas políticas, vínculos con dependencias del Estado encargadas del “combate a la pobreza” (ej.: Ministerios de Desarrollo Social) o la defensa de Derechos (ej.: INAU, Uruguay; SENAF, Argentina)⁵⁷ pero no con Ministerios de Educación o dependencias que rigen

⁵⁶ Alianzas entre sectores y múltiples audiencias para alcanzar los objetivos de Educación para Todos (EPT).

⁵⁷ El INAU (Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay) es el organismo encargado de “Garantizar el ejercicio efectivo de la ciudadanía a todos los niños, niñas y adolescentes del Uruguay, como corresponde a su calidad de sujeto pleno de derecho”. Dentro de sus objetivos se encuentra “Desarrollar un Programa de descentralización y articulación interinstitucional con MIDES, MSP, ANEP, Intendencias y ONGs” (INAU, 2009. Ver: <http://www.inau.gub.uy/>) La SENAF (Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, MDS) promueve diferentes políticas una de las cuales refiere al “Fortalecimiento familiar y comunitario”, nucleando al conjunto de acciones orientadas a afianzar el rol de la familia, la comunidad y sus organizaciones en el logro de la vigencia plena y efectiva de los derechos. Información disponible: <http://sisur.ipdh.mercosur.int/si/web/es/ficha/institucion/19>

la política educativa. Ello desafía la capacidad de gestión, la eficacia del sistema, y su expansión (Gvirtz y Oría, 2010).

Los otros tipos de alianzas para la mejora educacional son:

1. Programas o proyectos privados (financiamiento y capacidad técnica privada). Son financiados por empresas con fines de lucro a través de sus fundaciones, algunas de las cuales se abocan a la resolución de problemas educativos⁵⁸. Las intervenciones de las áreas de Responsabilidad Social Corporativa (RSC) o Responsabilidad Social Empresaria (RSE) estarían incluidas dentro de este cuadrante. La filantropía empresarial coadyuva, en ocasiones, con estrategias planificadas de desarrollo local, apoyando alianzas Estado-Sociedad Civil. No obstante lo cual, y a diferencia de lo que ocurre en el cuadrante a continuación, la RSC o RSE no tiene exclusivamente a la educación por objeto.
2. Programas o proyectos privados con financiamiento estatal (financiamiento público y capacidad técnica privada). Refieren, por ejemplo, a empresas privadas que ofrecen servicios al Estado, financiando su actividad a través del erario público. Este tipo de intervenciones ilustran sobre modificaciones acaecidas desde mediados de los años setenta en las relaciones entre Estado y mercado en el campo de las políticas educativas (Gvirtz y Oría, 2010). Dale (1997) da cuenta de dichos cambios evidenciando transformaciones respecto del rol del Estado en la regulación, provisión y financiamiento de la educación; expresa que, si bien la regulación sigue estando en manos del Estado, su provisión evidencia la presencia de otros actores, sectores y mecanismos (ej.: formas de gobierno en red)⁵⁹. La descentralización y privatización de ciertos servicios educativos, son procesos a través de los cuáles se viabilizan dichas transformaciones (Dale, 274). Las privatizaciones suponen formas de articulación público-privado que van desde esquemas de financiamiento público para escuelas privadas hasta articulaciones entre escuelas, empresas y familias (Levin, 2000)⁶⁰. Ball (2007) distingue entre privatizaciones exógenas y endógenas. Las primeras refieren, por ejemplo, a empresas privadas que ofrecen servicios educativos y asumen la responsabilidad directa por ello. Las segundas refieren, por ejemplo, a cambios en organizaciones del sector estatal que emulan el accionar de las empresas. Dicho autor expresa también lo desdibujado y carente de definición que (muchas veces) subyace a los conceptos “público y privado” ya que “la privatización

⁵⁸ Tales son los casos de “liceos gratuitos de gestión privada”, recientemente creados en Uruguay y situados en sectores vulnerabilizados. Ver: “Un modelo cuestionado que da resultados” (2016, Mayo 29, Diario El Observador, Uruguay).

⁵⁹ Ello se visualiza en las políticas de infancia y adolescencia orientadas a sectores vulnerabilizados en el Uruguay: el 88% de la población atendida por el INAU lo hace a través de convenios de asociación Estado-Sociedad Civil, siendo esta última quien provee el servicio y estando en manos del Estado su financiamiento y regulación (Peregalli, 2012).

⁶⁰ Ver: Ball y Youdell (2007), *Privatización encubierta de la Educación*, Internacional de la Educación, V Congreso Mundial; Ball (2016), *La Privatización Encubierta* (en: <http://worldsofeducation.org/new/spa/magazines/articles/322>)

puede producir efectos paradójicos, buenos y malos al mismo tiempo” (2007:15). La literatura identifica tres aspectos críticos de este tipo de alianza: 1) altos costos para el Estado, 2) falta de integralidad de la intervención (fragmentación y escasa coordinación), 3) dificultades de sustentabilidad (continuidad del programa o proyecto una vez finalizado el financiamiento). Es muy común que los programas o proyectos concluyan cuando los recursos financieros y/o las personas clave relacionadas con ellos se retiran (Neirotti 2004:174). En contraposición a ello se ha demostrado que uno de los modos eficaces de dejar capacidades instaladas para la mejora educativa es a través de diseños que articulen la acción de supervisores, equipos directivos y docentes (Gvirtz y Oría, 2010:32). Los programas o proyectos privados con financiamiento estatal pueden aportar eficiencia potenciada por hábitos de planificación y *accountability* (responsabilidad).

3. Programas o proyectos públicos (capacidad técnica y financiamiento público): son aquellos que tienen al Estado como protagonista. Las políticas compensatorias orientadas a los sectores vulnerabilizados, características de la década del ‘90 (Rivas, 2015), son ejemplos de estos programas o proyectos. Draxler (2008:37) señala las ventajas de la alianza entre programas y proyectos de esta esfera: “Se trata de un actor comprometido con la equidad, capaz de organizar la provisión del servicio a gran escala, establecer compromisos de largo plazo y generar regulaciones (...) posee una base de recursos humanos, es responsable frente al público y por el derecho a la educación”. No obstante, tal como se afirmó anteriormente en referencia al sector privado, las ventajas enunciadas requieren ser analizadas en cada situación particular. Los rasgos positivos atribuidos al Estado “por definición” tendrán que plasmarse en capacidades y condiciones que posibiliten su desarrollo.
4. Programas o proyectos públicos con financiamiento privado (capacidad técnica pública y financiamiento privado): la política pública que diseña e implementa el Estado rara vez se financia con fondos privados ya que estos últimos usualmente se destinan a la Sociedad Civil. No obstante, al relevar experiencias de alianzas público-privado para la mejora educativa se identifican programas o proyectos de tales características (ej.: financiamiento de becas), los cuales pueden ser tenidos en cuenta a la hora de explorar alternativas y ampliar, en este sentido, el espectro de posibilidades.

El Estado genera alianzas con diferentes actores a fin de crear condiciones para garantizar el derecho a la educación. Una alianza, supone vínculos de cooperación que facilitan (potencialmente) la interrelación de capacidades y recursos a fin de alcanzar objetivos comunes. A través de estas alianzas el Estado podría “fortalecer la calidad de la educación, ampliar la conciencia sobre su importancia, aumentar oportunidades de financiamiento y agregar valor a la gestión de las políticas” (Gvirtz y Oría, 2010).

Actualmente existe un amplio espectro de alianzas Estado-Sociedad Civil, evidenciadas en planes, programas o proyectos que buscan favorecer la inclusión educativa de sectores vulnerabilizados. Su gestión convoca a distintos sectores y actores, conllevando desafíos de diferente naturaleza y alcance, por ejemplo, coordinar culturas organizacionales diversas (Rosell, 2003). El análisis de políticas mixtas brinda información sobre contribuciones y limitaciones de las citadas alianzas, cuestión que se visualiza desde esta tesis al indagar sus diseños político-institucionales y los contextos en que surgen, sus modos de organización, sus procesos de gestión y sus resultados.

Estado y OSC: derecho a la educación

El análisis de la alianza Estado-Sociedad Civil para favorecer la inclusión educativa evidencia el surgimiento de nuevos actores y fuentes de influencia en las políticas. Feldman, Atorresi y Mekler (2013:18) al analizar planes y programas de mejora de aprendizajes y reducción del fracaso en la educación básica en América Latina expresan que:

Una buena parte de los programas (...) destinados a mejorar la equidad y promover la inclusión educativa muestran una diversificación creciente de acciones, agencias intervinientes, fuentes de autoridad, públicos. Es decir, mayor diversidad, especialización y complejidad en las intervenciones, los agentes y los efectos esperados. Un rasgo recurrente (...) es que promueven nuevas exigencias a la relación entre niveles centrales y locales de la gestión educativa, incorporan crecientes articulaciones con OSC e involucran en mayor medida a las comunidades.

La alianza entre estas esferas no posee una valoración unívoca, “puede valorarse como retirada de funciones que debería cumplir el Estado, pero también como parte de la redistribución de funciones anteriormente cooptadas por la conversión histórica de ciertas actividades en áreas estatales privilegiadas” (2013:19). Ello conlleva la pertinencia de formular una casuística sobre este tipo de alianzas antes que realizar una apreciación generalizada; sin perder de vista, tal como como sostiene Sorj (2007), que la disminución de la desigualdad depende fundamentalmente de la decisión y acción estatal orientada a sectores con menos capacidad de controlar los recursos sociales.

Durante la última década Uruguay y Argentina diseñaron nuevas leyes que postulan a la educación como bien público, un derecho humano que el Estado debe

garantizar⁶¹. Ello se sustenta en acuerdos globales tales como la Declaración Mundial de Educación para Todos en Jomtien (UNESCO, 1990) o el Foro Consultivo Internacional sobre Educación para Todos en Dakar (UNESCO, 2000)⁶² que sostienen que la educación (y el aprendizaje) no se circunscribe a una institución (la escuela), ni a una etapa vital (niñez, adolescencia); sucede a lo largo de toda la vida y en diferentes espacios, OSC entre ellos (Torres, 2001; Trilla 2009)⁶³. Estos acuerdos y declaraciones han sido importantes, como señala Gentili (2011), para fundamentar las demandas por la ampliación del derecho a la educación. Actualmente existe consenso en expresar que garantizar este derecho requiere crear las condiciones para cumplimentar, con calidad, las etapas de acceso, permanencia y egreso. Ello interpela las nociones de inclusión y exclusión educativa en términos de “estar dentro de” o “estar fuera de” ya que, como expresa Terigi (2009), la exclusión puede referir a formas de escolaridad de baja intensidad que no garantizan trayectorias educativas de calidad o estar “imbricada” en los procesos de inclusión. Gentili denomina a esto último “exclusión incluyente”:

(...) mecanismos de exclusión educativa (que) se recrean y asumen nuevas fisonomías en el marco de dinámicas de inclusión o inserción institucional que acaban resultando insuficientes o inocuas para revertir procesos de marginación y negación de derechos involucrados en todo proceso de segregación social, dentro y fuera de las instituciones educativas (...) Este concepto (alude) a la necesidad de pensar el conjunto de dimensiones intervinientes en todo proceso de discriminación, alertando que, a partir de esta multidimensionalidad, la necesaria construcción de procesos sociales de inclusión (asociados a la realización efectiva de derechos humanos y ciudadanos y al afianzamiento de relaciones igualitarias sobre las que se construyen las bases institucionales y culturales de una democracia sustantiva), siempre dependen de decisiones políticas orientadas a revertir las múltiples causas de la exclusión y no solo (...) las más visibles (2011:78).

Diversas OSC y Movimientos Sociales han coadyuvado a ampliar el alcance del concepto “educación” (no reduciéndolo al de “escuela”) planteando dicha proclama en foros y encuentros globales, regionales y locales a influjo de corrientes pedagógicas tales como la Educación Popular. Como grupo de actores del campo educativo las OSC realizan acciones de diverso tipo: colaboran con el sector formal⁶⁴ o desarrollan

⁶¹ Ello coincide, en términos históricos, con adaptaciones normativas que ambos países realizaron de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CDN) en las cuales las OSC han jugado un papel relevante. A fin de visualizar dichos procesos ver: Pereira y Nathán (2009) para Uruguay, y Grugel y Peruzzotti (2007) para Argentina.

⁶² Favorecer el derecho a la Educación se enmarca en la perspectiva de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que postula el carácter universal, indivisible e interdependiente de los Derechos (Fuente: www.ohchr.org).

⁶³ Son antecedentes de estas declaraciones los trabajos de Coombs (1968) y Coombs y Ahmed (1975) que postulan que el campo educativo se caracteriza en: formal, no formal e informal.

⁶⁴ Ejemplo de ello es el Proyecto “Prevención del Fracaso Escolar en el MERCOSUR: las experiencias de las Organizaciones de la Sociedad Civil” realizado en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Uruguay, Fundación SES-OEA, Argentina, julio 2005. Disponible en: http://redligare.org/IMG/pdf/prevencion_fracaso_escolar_mercosur.pdf

experiencias alternativas (López, 2007). Croce, Siriviente y Botinelli (2006:15), en base a proyecciones de Roitter, List, y Salomón (2000), estiman que en el MERCOSUR:

existen 350.000 OSC, de las cuales por lo menos la mitad desarrolla alguna actividad educativa (...) estas organizaciones movilizan un estimado de 7 millones de voluntarios, 2,8 millones de personas rentadas y 8.100 millones de dólares anuales de gastos operativos en proyectos y estructura (...) las Organizaciones Educativas de la Sociedad Civil (OESC) están tomando importancia en la región (...) e irán ganando eficacia si articulan sus acciones en redes que permitan trabajar a escala con programas gubernamentales y políticas públicas.

En este marco se diseñan e implementan planes, programas y proyectos de inclusión educativa co-gestionados⁶⁵, a escala nacional, provincial y/o municipal, y que impactan con éxito variado en los sistemas educativos.

Alianza Estado-Sociedad Civil: co-gestión

Comprender la alianza Estado-Sociedad Civil en la co-gestión de políticas de inclusión educativa requiere analizar las condiciones que favorecen el mejor hacer de un colectivo institucional. El concepto de co-gestión (o gestión asociada) coadyuva al propósito de analizar la relación entre diseños político-institucionales, modos de organización y formas de gestión del PAC y el FinEs 2. Neirotti y Poggi (2004:57) vinculan el surgimiento del concepto “co-gestión” a las reformas neoliberales y la necesidad de mejorar el funcionamiento político-institucional del Estado, expresando:

(...) el término se puso de moda a la par de reformas neoliberales de los ‘90 que propiciaban el achicamiento o retirada del Estado de actividades productivas y de la política social (...) Como respuesta crítica surgió el paradigma neoinstitucionalista que impulsó el modelo de gestión asociada. Su atención se centró en mejorar el funcionamiento institucional (reglas de juego, climas de confianza y predictibilidad) de políticas focalizadas y compensatorias.⁶⁶

Hasta ese entonces la “asociación”, como práctica de gestión de las políticas sociales se concebía, según Cardarelli y Rosenfeld (2003), desde un enfoque particularista, con énfasis en la focalización. Dichas autoras expresan la existencia de otro enfoque de co-gestión, denominado integrador, que tiene el propósito de:

(...) favorecer el despliegue de procesos de articulación intencionalmente encaminados no sólo a la agregación y resolución de demandas y problemas, sino a producir transformaciones político-institucionales (...) una práctica de deliberación y toma de decisiones colectiva que (...) incidiría efectivamente en la esfera pública y la subjetividad de los actores.

⁶⁵ “Plan”, “Programa” y “Proyecto”, aluden a construcciones instrumentales referidas a distintos niveles de la “cascada de la planificación” (Arroyo y Schejtman, 2009). Los planes ordenan un conjunto de programas. Los programas ordenan conjuntos de proyectos con similares objetivos y los proyectos ordenan conjuntos de actividades desarrolladas para alcanzar objetivos específicos.

⁶⁶ Ver: Burki y Perry (1998), *Beyond the Washington Consensus: institutions matter*, Washington, The World Bank.

La alianza Estado-Sociedad Civil en políticas de inclusión educativa sustenta el argumento que para dar respuesta a la muticausal problemática de la exclusión educativa se requiere coordinar diversos sectores estatales y diversos actores. La conformación de las alianzas requiere procesos colectivos de construcción de estrategias a través de mecanismos formales e informales, ya que la “función de coordinación, en vistas de la integralidad de la política no sucede por generación espontánea” (Repetto, 2012b). La co-gestión implica un trabajo en red, concertado entre Estado y Sociedad Civil dando lugar a acuerdos y, finalmente, políticas que integren diferentes visiones e intereses bajo objetivos compartidos. Aún cuando las dependencias estatales tengan la responsabilidad de tomar las decisiones que les compete por sus atribuciones legales, este enfoque (integrador) sostiene que la co-gestión necesita de la participación de diferentes actores (Poggiuese, Redín, y Alí, 1999). Ello conlleva el desafío de comprender lógicas y culturas organizacionales de distintos sectores y actores. Diseñar e implementar políticas co-gestionadas emerge como desafío dadas las complejidades que las atraviesan, sean de índole externa (carencias extremas, tensiones políticas, falta de recursos) o interna (conflictos de poder, falta de claridad institucional, falta de recursos). El concepto de co-gestión comporta el concepto de trabajo en red, caracterizado por:

(...) tener en cuenta semejanzas y diferencias; destacar el valor del “otro” como imprescindible; ser espacios que “existen para” (medios que posibilitan buscar alternativas); relaciones sociales con atributos de contención, sostén, crecimiento, ampliación, tejido, fortaleza; modos de organización distintos; propuestas para la acción desde la interacción y el intercambio; encarnar un proyecto compartido (...) La lógica de las redes supone: construcción gradual, vinculación desde la confianza, visión de largo plazo, intercambio justo (ganar-ganar); valoración de diferencias; derechos y obligaciones (MEN, 2007).

La co-gestión postula la combinación de procesos de planificación participativos con mecanismos compartidos del hacer. Busca superar la fragmentación organizativa y disciplinaria en la definición y resolución de problemas sociales, generando una “nueva forma de ‘saber-hacer’, un nuevo conocimiento a partir de saberes e ignorancias de los que participan, una nueva cultura de lo político, lo público y lo social” (Poggiuese, 1997).

Cardarelli y Rosenfeld (2003) aluden a tres aspectos de la co-gestión que ilustran acerca de su significado: orientación conceptual, escenarios asociativos y metodología de planificación y gestión.

Respecto de la orientación conceptual señalan dos acepciones. Una acepción, denominada instrumental, referida a la articulación entre Estado y OSC para el cumplimiento de objetivos compartidos. Esta orientación, que suele tener un sesgo

operativo, remite a su carácter apolítico en términos partidarios, lo cual no necesariamente las “libera” de manejos clientelares (Ibíd.). Otra acepción, denominada político-institucional, referida al desarrollo de procesos de articulación intencionalmente orientados a la resolución de demandas y a producir transformaciones de dicha índole. Ello requiere, de parte del Estado, procesos de re-distribución de poder y generación de ciertos arreglos político-institucionales tendientes a democratizar las políticas sociales. Por parte de la Sociedad Civil se pone en juego su capacidad de posicionarse en los espacios de participación manteniendo su identidad y autonomía. En tal sentido, la instrumentación de prácticas de deliberación y toma de decisiones colectivas, que ponga en acto estas reglas de juego, incidirían en “lo público” y la subjetividad de quiénes lo integran. Bajo esta orientación la co-gestión refiere a consolidar una cultura político-institucional sustentada en la evaluación y la rendición de cuentas, promoviendo una visión de conjunto de los problemas y de las estrategias de resolución. Las acepciones pueden responder a diferentes momentos históricos en la construcción de la alianza, así como también a las diferentes trayectorias de los actores de cada esfera. A su vez, el modo en que las OSC participan en las diferentes etapas del ciclo de la política informará sobre las orientaciones conceptuales que subyacen a la co-gestión.

Respecto del escenario asociativo, Cardarelli y Rosenfeld (2003) expresan que la co-gestión refiere a procesos en los cuales organizaciones y actores cooperan por una necesidad mutua, y comparten los riesgos, a fin de alcanzar un objetivo común. Firmar un acuerdo o convenio de asociación entre Estado y Sociedad Civil, por ejemplo, es una condición necesaria pero no suficiente para desarrollar políticas co-gestionadas según la acepción político-institucional: “esta se instala progresivamente cuando permea la cultura y la gestión de las organizaciones y los actores que participan en dicho proceso” (Ibíd.). Ello se vincula a la pertinencia de institucionalizar escenarios asociativos que generen condiciones para integrar a actores con diferentes perfiles, recursos de conocimiento y poder, a fin de que el saber que poseen se traduzca en prácticas sociales co-gestionadas⁶⁷.

La co-gestión en el campo de las políticas sociales es una modalidad de acción colectiva orientada a incrementar el poder de negociación en las organizaciones, por

⁶⁷ Tenti (1991) refiere a la relación entre investigación y políticas sociales expresando que remiten a “la relación entre conocimiento y práctica, saber y poder. La investigación para la toma de decisiones respecto de un problema social tiene una particularidad: es un conocimiento producido para ser útil, y su valor se mide predominantemente con ese criterio y no con el exclusivo criterio epistemológico de la verdad. El conocimiento para la toma de decisiones debe ser también oportuno y comunicable. La claridad de la comunicación entre investigadores y políticos supone una explicitación, por parte de los primeros, de los supuestos e intereses teórico-ideológicos”.

ello su institucionalización requiere de mecanismos de representación. En reiteradas ocasiones, con el afán de instaurar ámbitos co-gestionados solamente con aliados, suele designarse arbitrariamente a los representantes en la instancia político-institucional, no favoreciéndose el desarrollo de sistemas de representación y quedando fuera actores relevantes, con quienes es necesario reforzar alianzas o neutralizar posiciones. En esos casos el resultado es una “seudo participación o seudo gestión asociada”, que resigna sustentabilidad e influencia en las políticas públicas y su transformación.

La estrategia metodológica de planificación y de gestión que se desarrolle en las políticas co-gestionadas denotará también la orientación conceptual que subyace a ellas. Las citadas autoras sostienen que si la democracia representativa es el principio de legitimación de la gestión asociada, también debería ser el principio de organización de su proceso metodológico. La metodología no es sólo un recurso técnico sino la puesta en marcha de reglas de juego para abordar problemáticas sociales. La metodología de planificación y de gestión evidencia cómo se toman las decisiones (por ejemplo: qué temas son objeto de decisión entre ambas esferas) y cómo transcurre el hacer. En tal sentido, los métodos y técnicas de planificación “participativa” condicen, a priori, con gestiones asociadas que buscan transformaciones político-institucionales⁶⁸. Claramunt (2006:106), refiriéndose a la co-gestión de políticas sociales, expresa que “suponen la superación de concepciones asistencialistas, involucrando a los propios ciudadanos y sus expresiones organizativas en la toma de decisiones”. Rodríguez, al indagar políticas sociales co-gestionadas en América Latina, concluye que “rara vez adoptan el sentido descrito” (2013:6), debido a factores como:

(...) la tendencia del Estado a delegar la provisión de servicios a privados desentendiéndose de su responsabilidad, o por el contrario, el excesivo control de la participación de las OSC por parte del Estado. Otras veces, está en juego las limitaciones de OSC y la ciudadanía en sus posibilidades de generar un posicionamiento autónomo frente al Estado (...) rara vez llevan adelante co-decisiones sobre aspectos centrales de la política. Más bien, las OSC asumen la función de administrar recursos que el Estado transfiere. (Aun así) ello difiere cuando se alude a espacios escasamente formalizados (por ejemplo: Comisiones Vecinales) o, por el contrario, a OSC con trayectoria en la gestión de programas sociales y capacidad de incidencia (...)

⁶⁸ El Enfoque de Planificación Participativa y Gestión Asociada (PPGA-FLACSO) ilustra tales métodos y técnicas.

Co-gestión desde una perspectiva educativa

La inclusión educativa se fundamenta en la necesidad de construir sociedades más justas y democráticas y se sustenta en la pertinencia de avanzar hacia la construcción de otro paradigma educativo. Aguerro (2007) expresa que referir a la educación inclusiva implica aludir a cuatro dimensiones:

(...) política ideológica (desarrollar ideal de justicia y democracia); epistemológica (apoyar la nueva propuesta educativa en los novísimos desarrollos de la bioética global, el holismo ambientalista y la teoría de la complejidad); pedagógica (adoptar una nueva “tecnología de producción de educación” -didáctica- que garantice la capacidad de pensar de todos); institucional (revisar los agrupamientos, distribución territorial, organización de espacios, criterios de presencialidad, ordenamiento de estructuras organizativas, lugar de las TIC...)

El campo de la gestión adquirió creciente relevancia en los sistemas educativos en tanto factor que puede contribuir a favorecer procesos de inclusión educativa (Van Cauteren, 2014)⁶⁹, en el marco de diseños político-institucionales y modos de organización específicos. Los sistemas educativos, en diversos países de la región, se encuentran en una etapa de transición entre paradigmas⁷⁰ que la literatura denomina “administración” y “gestión educativa estratégica” (IPE-UNESCO, 2000; Cassasus, 2000). En el centro de esta cuestión se sitúa, para el caso de esta investigación, el interrogante de qué tipo de co-gestión (condiciones para el mejor hacer) contribuye a los procesos de inclusión educativa de sectores vulnerabilizados. Se desarrolla a continuación, con base en IPE-UNESCO (2000), las características conceptuales de cada paradigma en tanto referencias teórico-analítica sobre la que se apoya esta tesis para analizar las formas que adquiere la co-gestión del PAC y el FinEs 2 (Moreno).

La gestión de los sistemas educativos históricamente se ha centrado en un paradigma de administración (Gvirtz, 2009). Hasta no hace demasiado tiempo la identidad profesional de los gestores educativos (ej.: autoridades centrales, directivos) se representaba sobre la idea de “ser administradores” (IPE-UNESCO, 2000:9). La teoría clásica de las organizaciones, relevante en textos de formación docente (Ibíd.), enfatizaba la similitud entre instituciones educativas y empresas desde el punto de vista

⁶⁹ Según Ball (2007:19), la expresión “gestión educativa” comienza a “utilizarse en los ‘70, incorporando métodos, principios y contenidos del sector privado (ej.: recursos humanos, supervisión de resultados)”. Una visión crítica de la relevancia otorgada a la gestión educativa, para el caso uruguayo, se encuentra en Cardozo, S. (2016), *La solución gestiona de la educación*, en: <http://ladiaria.com.uy/articulo/2016/4/la-solucion-gestiona-de-la-educacion/>

⁷⁰ Kuhn (1962) distingue dos formas principales del uso del término “paradigma”: 1) como una forma nueva y aceptada de resolver un problema en la ciencia, que más tarde es utilizada como modelo para la investigación y la formación de una teoría, 2) como una serie de valores compartidos, un conjunto de métodos y reglas utilizadas para realizar el trabajo científico de investigación, que se modela a través del paradigma como logro.

de la administración (Ibíd.). Esta coincidencia, entre una práctica habitual y una teoría predominante, naturalizó la definición de la administración escolar como: “actividades referidas al planeamiento, instrumentación (...) y control de servicios” (Ibíd.). La indagación evidencia que este paradigma comporta problemas como (IIPE-UNESCO):

(...) burocratización, anonimato, superposición de tareas, lentitud de procesos, pérdidas irracionales de tiempo, pérdida de calidad, pérdida de sentido (...) El “síndrome burocrático” (...) se torna el principal azote contra nuevas ideas y prácticas (...) desconfía de la innovación y resiste la discusión sobre (nuevas o mejores) estrategias y bloquea el cambio (2000).

La renovación de ideas, discursos y prácticas de gestión es señalada por la literatura como una clave estratégica para el desempeño de un sistema educativo en una sociedad globalizada, de rápidos cambios tecnológicos y nuevas expresiones identitarias. Para ello es necesario deconstruir conceptualmente el paradigma de administración, fuertemente presente aún en el sistema educativo. Ello permitirá: 1) identificar sus puntos neurálgicos y las premisas sobre las que se sustenta, 2) reflexionar sobre requerimientos, oportunidades y desafíos para los sistemas educativos.

El paradigma de administración se sustenta en siete postulados:

1) Dirigir la educación inespecíficamente: el paradigma de administración separa las acciones administrativas de las acciones técnico-pedagógicas, concentrando las primeras en directivos de las instituciones educativas o quienes dirigen la política. Este principio de división del trabajo evidencia la existencia de acciones de administración general⁷¹. El supuesto de dicho principio es que hay un único y mejor sistema de organización del trabajo, cualquiera sea el lugar en que se realiza, la tecnología que emplee y las competencias profesionales que ponga en juego. El convencimiento general de los administradores es que, a través de su aplicación cuidadosa, se podría racionalizar el accionar de los individuos y de cualquier servicio o empresa, asegurando un funcionamiento regular, previsible y óptimo. Una vez adoptado el modelo ya no sería necesario cambiarlo; a lo sumo habría que corregir desvíos. Debido a la inespecificidad de lo educativo, a su generalidad e inmovilismo, se lo define como un modelo rígido de organización, en que su concepción y estructura restringe el desarrollo de innovaciones.

2) Regular rutinas: desde este paradigma el trabajo se racionaliza bajo dos principios: subordinación funcional y previsibilidad de resultados. Supone un sistema de tareas rutinarias, jerárquicamente dependientes, y a través de las cuales se simplifica una

⁷¹ Por ejemplo: planeamiento; confección de programas operativos para cada unidad; distribución de recursos materiales y humanos según posibilidades y necesidades; control del funcionamiento de servicios; documentación y archivo de decisiones en expedientes, carpetas y depósitos; control de horarios y faltas del personal.

realidad compleja⁷² en cuanto a tipo y cantidad de individuos, tecnologías, procesos y productos. Cada individuo tiene su jefe y trabaja de manera individual recibiendo comunicaciones oficiales de tipo vertical. Este paradigma obvia el contexto o no reconoce su complejidad (por ejemplo: diferencias en las trayectorias de los estudiantes, dinanismos locales). La regularidad y previsibilidad proporciona un “marco de certezas, traducándose en rutinización, falta de autonomía y creatividad (...) siendo obstáculos para desarrollar procesos de mejora” (IPE-UNESCO, 2000).

3) Ejercer la autoridad y el control formalmente: el paradigma de administración sitúa en la cumbre de la organización la potestad de controlar, ejerciendo su autoridad a través de reglas formales (genéricas e impersonales). La regulación a priori de las rutinas contribuye a desarrollar un control externo del funcionamiento técnico. La supervisión educativa se caracteriza por observar la adecuación de conductas frente a un reglamento general y abstracto. Las consecuencias de una modalidad de control externo y formal de las tareas técnicas equipara la supervisión a una penalización de desvíos. Esta concepción de la supervisión no reconoce condiciones particulares de enseñanza y aprendizaje ni adaptaciones específicas para el contexto, poseyendo escasa capacidad para el diseño de indicadores de desempeño para trayectorias específicas. La supervisión se divide en roles especializados que funcionan de manera independiente, disociándose en distintas inspecciones, dependencias y departamentos, obstaculizando la construcción de una visión global de lo educativo y la posibilidad de revertir rápidamente situaciones problemáticas.

4) Conformar estructuras desacopladas: la división del trabajo que sustenta el paradigma de administración lleva a conformar culturas organizacionales débilmente acopladas, con escasa coordinación entre “sujetos, actividades, objetivos, fines (...) Los sujetos realizan actividades, los programas presentan objetivos, las legislaciones proponen fines (...) pero unas y otras (cuestiones) se encuentran aisladas entre sí” (Ibíd.). Las necesidades específicas de las poblaciones a las que se dirigen las acciones educativas son atendidas como cuestiones generales. La falta de comunicación en el interior de las instituciones, y con el entorno, generan esfuerzos individuales y no colectivos. Los niveles de desacople estructural obstaculizan la construcción de visiones concertadas que permitan re-orientar acciones de cada organización. Las estructuras desacopladas estimulan el desarrollo de fuerzas centrífugas, tendiendo a crear

⁷² “El término ‘complejo’ designa hoy una comprensión del mundo como entidad donde todo se encuentra entrelazado, como en un tejido compuesto de finos hilos (...) complexus: lo que está tejido junto (...) No se relaciona con que un proceso sea complicado o difícil de entender” (Aguerrondo y Vaillant, 2015: 25).

compartimentos estancos en que se desarrollan intereses corporativos y conflictivos que interfieren con los fines de la organización. Se refuerza así una cultura burocrática⁷³ en la que no existe imagen global sobre el desempeño de la organización educativa sino parcial, fragmentada.

5) Organizar tareas aisladas e individuales: en el paradigma de administración las relaciones sociales dentro de las organizaciones se desarrollan bajo el esquema jurídico del reglamento y por tanto valoradas sólo en la medida que se ajustan formalmente a ello. La autoridad se concentra en la cumbre y controla a reglamento una ejecución que se piensa individual y en la base del sistema. En la medida que las tareas se delimitan en las normativas y se asignan responsabilidades individuales, las relaciones de cooperación, asistencia, consulta y formación recíproca no forman parte de la cultura ni de las prácticas reglamentadas de la organización. La administración piensa las relaciones en términos jerárquicos, de subordinación y dependencia. Entre jerarca y subordinado puede haber obediencia pero ello no implica adhesión a objetivos compartidos. La administración puede pensar las relaciones entre funcionarios de igual rango como relaciones horizontales pero no es posible desarrollar espacios de articulación y complementariedad porque dichos actores están seleccionados para cumplir tareas funcionalmente consideradas independientes.

6) Restringir estructuralmente la innovación: el paradigma de administración institucionaliza rutinas formalistas de desempeño y control, inespecíficas y difícilmente adaptables a situaciones diferentes o cambiantes. Por ejemplo, quienes ejercen el rol de dirección de una institución educativa están abocados a la administración general de recursos y disociados de las tareas pedagógicas, impidiéndose la construcción de una visión global de la organización. En este marco, la supervisión penaliza las conductas singulares no previstas, considerándolas transgresoras. Todos estos son factores estructurales de una organización burocrática diseñada para garantizar el control normativo y la previsibilidad. Las ideas, discursos y prácticas se arraigan en culturas corporativas que no analizan las presiones, demandas y desafíos externos que, en ocasiones, podrían impulsar un cambio.

⁷³ Viñao (2002:59) expresa que la cultura escolar es “un conjunto de teorías, ideas, principios, normas, pautas, rituales, inercias, hábitos y prácticas (formas de hacer y pensar, mentalidades y comportamientos) sedimentadas a lo largo del tiempo en forma de tradiciones, regularidades y reglas de juego no puestas en entredicho, y compartidas por sus actores, en el seno de las instituciones educativas (...) que se transmiten de generación en generación y proporcionan estrategias para: a) integrarse en dichas instituciones e interactuar; b) llevar a cabo, sobre todo en el aula, las tareas cotidianas que de cada uno se esperan, y hacer frente a las exigencias y limitaciones que dichas tareas implican o conllevan; c) sobrevivir a las sucesivas reformas, reinterpretándolas y adaptándolas, desde dicha cultura, a su contexto y necesidades.”

7) Administrar lo educativo y simplificarlo: la administración define como unidades ejecutoras a distintos niveles y organizaciones del sistema educativo sin coordinaciones entre sí. Por ejemplo, un centro educativo implementa políticas pero no contribuye a su diseño; lo mismo puede señalarse “hacia abajo” con los profesores y “hacia arriba” con la supervisión. Los citados postulados del paradigma de administración han contribuido a:

(...) dinamitar la premisa fundamental: las relaciones pedagógicas que están en la base de la institución educativa (...) La cultura burocrática ha determinado que las escuelas sean los lugares donde menos se discute de educación (...) En la generalidad de un modelo que administra la institución según principios abstractos y universales se desconoce la especificidad de los procesos de aprendizaje y las decisiones requeridas para enseñar, como ser: identificar poblaciones estudiantiles específicas (...) diseñar y ajustar currículos según competencias transversales, diseñar apoyaturas específicas según dificultades detectadas, elaborar indicadores para medir procesos, avances y logros, utilizar evaluaciones para retroalimentar decisiones pedagógicas (13)

Los postulados antes mencionados remiten a la disociación, en la gestión, de lo pedagógico y lo administrativo. Una tarea de relevancia en el rediseño del sistema educativo consiste en revisar la relación entre lo “específicamente pedagógico y lo genéricamente organizacional” (13). Ello alude a que un factor facilitador de las transformaciones educativas es una gestión integrada que articule decisión, implementación y evaluación, aspectos disociados en el paradigma de administración. Se cuestiona la ilusión de que la planificación de las políticas (planes, programas, proyectos) será fielmente ejecutada por los funcionarios o planteles, generando, sin más, los resultados previstos. En tal sentido Pressman y Wildawsky (1998), al analizar el diseño e implementación de políticas públicas, señalan cómo “grandes ideas se desdibujan cuando se ponen en práctica”. Subirats (1989), por su parte, refiere a los márgenes con que cuentan quienes tienen a su cargo la gestión de las políticas, aun cuando hayan tenido escasa o nula participación en su diseño. Por tal razón se alude a la gestión como ámbito de gobierno, espacio referido a la toma de decisiones. Carranza (2005) sostiene que el término gestión “se opone a la forma de organización tradicional del sistema educativo (ligado al concepto de dirección asociado al cumplimiento de acciones, normas y valores sancionados), el vocablo *gestión* connota el sentido de crear condiciones, estimular procesos, experimentar estrategias (...)”. Resulta ilustrativo que el término *management*, traducido al castellano indistintamente como gestión o gerencia, se utilice en reemplazo de *administration* para marcar su relación con tendencias recientes del pensamiento y el planeamiento estratégico (Bozeman, 1998). Según Aguerrondo, Lugo y Rossi (2001:96), esto implica:

Pasar de una concepción estática y alejada de la realidad a una más vital y estratégica que reconozca la realidad social y humana en que se desarrolla (...) la planificación estratégica como marco y el proyecto educativo como herramienta acercan a una forma de gestión que tiene como objetivo mejorar la calidad a partir del desarrollo de planes y proyectos que partan de analizar necesidades y demandas y caminen hacia la solución de necesidades específicas.

El desarrollo conceptual del campo de la gestión enuncia otro paradigma, la gestión educativa estratégica, que se sustenta en siete postulados que se desarrollan a continuación, cada uno de los cuales se correlaciona con los postulados del paradigma de administración presentados anteriormente:

1) Centralidad de lo pedagógico: el paradigma de administración resulta insuficiente para comprender la complejidad de las sociedades contemporáneas y sus vínculos con los sistemas educativos. Las organizaciones educativas se enfrentan al desafío de aprender, considerando la trayectoria de cada estudiante y generando condiciones para garantizar el derecho a la educación (aprender). En tal sentido se entiende a la gestión educativa como “saber de síntesis capaz de ligar conocimiento y acción, ética y eficacia, política y administración, en procesos que mejoren las prácticas de enseñanza y aprendizaje e innoven sistemáticamente” (IIPE-UNESCO, 2000:16). Por dicha razón se indaga en esta tesis por lo pedagógico buscando elucidar si dicha cuestión se encuentra en el centro o en la periferia de la co-gestión del PAC y el FinEs 2. Particularmente se indaga: vínculos educativos, organización y gestión del currículum, desempeño docente (ver: Figura 3).

2) Habilidades para trabajar con la complejidad: el pasaje del paradigma de administración al paradigma de gestión educativa estratégica conlleva el rediseño del trabajo educativo sustentado en nuevas competencias profesionales en quienes tienen responsabilidad directa o indirecta sobre los procesos de aprendizaje, bajo principios como: fortalecer la cooperación profesional, integrar funciones (ej.: diseño, implementación y evaluación), reorganizar la comunicación a partir de redes. Asumir que las organizaciones educativas son complejas conlleva, según Serieyx (1994:96), “una nueva manera de pensar, un nuevo modo de ver”. La reconfiguración de las organizaciones sucede a condición de promover la experimentación, el trabajo en equipo y en red que posibilite experiencias de aprendizaje individuales y colectivas. El desarrollo de organizaciones con tales características requiere gestores que, en palabras de Cohen (2001), se constituyan en líderes organizados que orienten su acción hacia personas (aprendizaje) y tareas. Se entiende por liderazgo pedagógico (Rivas, 2015) un conjunto de prácticas que facilitan, animan, orientan y regulan procesos complejos de

delegación, negociación, cooperación y formación de quienes se desempeñan en la educación. Se espera que las acciones de liderazgo, en un paradigma estratégico, dinamicen las organizaciones educativas para orientar su sentido y misión. Se alude a gestores con capacidad de: prospectiva; reconocer demandas sociales; generar participación y acuerdos; ordenar e interpretar el caos de datos e informaciones utilizando analogías, modelos o metáforas. Descubrir nuevas soluciones a los problemas requiere comprender los procesos por los cuales las diferentes partes de la realidad se interconectan, dependen recíprocamente y se recrean en función de condicionamientos. La comprensión de causas y consecuencias, la imaginación de cursos alternativos de acción serán posibles en la medida en que se reconstruyan sistemáticamente los procesos educativos. Ello requiere espacios de formación y autoformación que desarrollen estas competencias en quienes gestionan lo educativo. Se alude a líderes pedagógicos capaces de “Animar; Decidir-Desarrollar; Concertar-Asociar; Analizar-Sintetizar; Anticipar-Proyectar; Comunicar-Coordinar; Evaluar-Reenfocar” (IPE-UNESCO, 2000:32). En base a tales características se indaga en esta tesis cómo ejercen el liderazgo quienes co-gestionan el PAC y el FinEs 2, vinculando el análisis a su capacidad de gobernar la política y trabajar con la complejidad (ver: Figura 3).

3) Asesoramiento y orientación profesionalizante: ante la complejidad y diferenciación de contextos en que se diseña, implementa y evalúa la política corresponde generar diversas estrategias de gestión. A tales efectos se requiere espacios para “pensar el pensamiento y la acción” (IPE-UNESCO, 2000), habilitar circuitos en distintos niveles del sistema educativo (marco, meso, micro) para identificar problemas e intercambiar experiencias entre diversos actores, sustentando dichas acciones con información. Así, los integrantes de la organización aprenderán de forma permanente, ampliando sus saberes y competencias. Ello evidencia la necesidad de establecer instancias específicas de formación docente y contar con asesoramiento y orientación continua. A tales efectos es relevante analizar la función de los niveles intermedios del sistema educativo y el tipo de supervisión y acompañamiento técnico-pedagógico y administrativo que realizan. En base a ello se indaga en esta tesis cómo se realiza la supervisión y el acompañamiento técnico-pedagógico y administrativo del PAC y el FinEs 2 y si ello sucede de manera impersonal y fiscalizadora o como asesoramiento y orientación profesionalizante (ver: Figura 3).

4) Culturas organizacionales cohesionadas por una visión de futuro: los diferentes paradigmas de gestión coadyuvan a conformar, en el marco de diseños político-institucionales específicos, ciertas culturas, climas e identidades organizacionales⁷⁴. La claridad de metas, la orientación hacia los fines, la construcción de la visión y la misión organizacional implica superar la escasa información existente en el paradigma de administración (o su fragmentación) a fin de construir culturas organizacionales cohesionadas por una visión de futuro. La visión determina la dirección e intención estratégica de largo plazo de una organización y se relaciona con cómo se desea ser visto por quienes tienen alguna relación con ella (Abregú, 2006). La misión, supone establecer el conjunto de objetivos para alcanzar progresivamente la visión (Ibíd.); su formulación resulta relevante para definir el alcance de las acciones de una organización. El paradigma de gestión educativa estratégica busca clarificar objetivos, generar consensos, identificar metas y alcanzar coherencia interna. La gestión, más que “controlar sujetos y procesos”, propicia espacios de formación en competencias clave que originen sinergias y estimulen la participación, la responsabilidad y el compromiso. Conducir organizaciones requiere gestores con capacidad de generar sentido de pertenencia a fin de alcanzar las metas trazadas. A tales efectos se torna necesario crear ambientes de trabajo basados en la confianza entre los sujetos, y entre ellos y el entorno. En base al citado desarrollo se indaga en esta tesis si el PAC y el FinEs 2 evidencian culturas organizacionales desacopladas o cohesionadas. Para ello se analiza qué visión y misión sustentan las políticas y qué tipos de actividades realizan, incluidas las instancias de planificación y evaluación previstas para la co-gestión. Se aborda también el grado de adhesión de los integrantes de las políticas hacia ellas, en tanto indicador del clima organizacional y la identidad organizacional del PAC y el FinEs 2 (ver: Figura 3).

5) Trabajo en equipo: los modelos de organización del trabajo basados en los supuestos del paradigma de administración comienzan a ser cuestionados por la división que sustentan. Valores como la obediencia y el acatamiento en términos formales dan paso a otros como: creatividad, motivación, participación, coordinación, reflexividad, acuerdos, flexibilidad, invención, aprendizaje, la institución como comunidad de aprendizaje. La colaboración y el trabajo en equipo es la expresión de una cultura organizacional que busca dotar a las instituciones de una visión compartida acerca de

⁷⁴ Batley (1991), por ejemplo, clasifica a quiénes gestionan instituciones educativas según el modo en que emplean el tiempo: “adictos al trabajo”, “burros de carga”, “expertos en eficiencia”, “indecisos”, “gerentes de la crisis”, “sociables”. Ball (1989), por su parte, distingue estilos del rol de conducción: “interpersonal”, “administrativo”, “político autoritario” y “político antagónico”.

hacia dónde ir y cuáles son las ideas, discursos y prácticas que se quiere promover. El trabajo colaborativo en las políticas educativas refiere a procesos que faciliten la comprensión, planificación y acción conjunta sobre qué se quiere hacer y cómo. Dicha cuestión conlleva la necesidad de considerar un cambio de valores en la cultura organizacional: frente a una actitud defensiva, la apertura; frente al aislamiento profesional, la comunidad; frente al individualismo, la colaboración; frente a la dependencia, la autonomía; frente a la dirección externa, la autorregulación y la colaboración. Crear o fomentar nuevos valores, hábitos y encuadres: una cultura propia de lo que se hace, del sentido y significado de sus estructuras y procesos. En base a ello se indaga en esta tesis la cuestión de la co-gestión y la intersectorialidad en el PAC y el FinEs 2, indagando qué vínculos se establecen entre actores y sectores del Estado y la Sociedad Civil y si esos vínculos favorecen la coordinación e integralidad de las políticas. A su vez se indaga otro aspecto relevante a los procesos de co-gestión: el relativo a los recursos humanos, materiales y económicos, estipulados, disponibles y necesarios (ver: Figura 3).

6) Apertura al aprendizaje y la innovación: más que contar con patrones únicos de soluciones frente a situaciones problemáticas, la gestión educativa se enfrenta al desafío de disponer de repertorios de estrategias de respuesta ya que, como expresa Matus (1987), “las problemáticas sociales no se resuelven totalmente, se transforman”. Las estructuras de conservación creadas por el paradigma de administración eran eficaces para mantener funcionando lo dado. La gestión educativa estratégica en cambio se enfrenta al desafío de construir aprendizaje organizacional, que surge

(...) como resultado de un pensamiento estratégico que analiza las condiciones particulares en que se desarrolla la acción educativa. El aprendizaje organizacional supone: apertura y facilitación de comunicación interna y externa; retroalimentación permanente respecto a logros, carencias y demandas; evaluación de la mejora (...) acumulación de conocimiento que genere innovaciones (...) Cuando las personas miran “para ver de nuevo” y experimentan el mundo de forma más compleja y potente, comienza a radicarse a nivel de la cultura de trabajo nuevas ideas que dan lugar a innovaciones. En la medida que esto suceda se puede hablar de ciclo de aprendizaje (...) sin la constitución de bases para el desarrollo de organizaciones inteligentes, los cambios quedarán en la superficie (...) y no a nivel de creencias y hábitos (IIPE-UNESCO, 2000).

Las organizaciones abiertas al aprendizaje tendrán en cuenta la factibilidad y viabilidad de las acciones; entendida la primera como la posibilidad de realizarlas y la segunda como las condiciones del hacer: “saber hacer (viabilidad técnico-pedagógica); querer hacer (viabilidad político-cultural), poder hacer (viabilidad organizativo-administrativa)” (Aguerrondo, Lugo y Rossi, 2001:85). En base a ello se indaga si el

PAC y el FinEs 2 poseen sistemas de monitoreo y evaluación y cómo funcionan. De este modo se elucidará si las políticas evidencian estructuras abiertas o cerradas al aprendizaje (ver: Figura 3).

7) Gestión sistémica, estratégica, e integral: la gestión será sistémica si considera la totalidad de aspectos y dimensiones que conforman la organización, sus interrelaciones, objetivos y fines, así como su vínculo con el contexto en que se desarrolla. Cassasus (2000:6-7) expresa que cada organización es un sistema que posee un contexto interno y se relaciona con un contexto externo. Las organizaciones no existen en el vacío, se sitúan en un contexto, se nutren y dependen del contexto. Las relaciones de las organizaciones educativas con el contexto externo refieren al vínculo con: familiares, otras organizaciones, la economía, el sistema legal, cultural y político. Pueden ser relaciones pasivas (ej.: describir del entorno) o activas (ej.: interactuar con el entorno). El contexto interno lo constituyen los miembros de la organización en función de las características que los definen como tales (estudiantes, docentes, directivos). La gestión educativa es la gestión del contexto interno de una organización que se orienta a la formación de seres humanos. En tal sentido, gestionar requiere considerar el carácter no trivial de los sujetos.

La trivialidad se dice de un objeto del que se obtiene el mismo resultado cuando se le aplica un insumo determinado. Un automóvil es una máquina trivial; si quiero girar a la derecha, giro el volante y el vehículo girará. Un ser humano es no trivial: cuando se le aplica un insumo el resultado varía según el individuo (...) aunque al parecer, en la gestión, se tiende a actuar como si las personas funcionaran como máquinas triviales (Cassasus, 2000:7)

El cambio hacia un paradigma de gestión educativa estratégica, que requiere de procesos sistemáticos que coadyuven a ello, contribuiría a modificar ideas, discursos y prácticas de la cultura burocrática, circunscripta a esquemas de programación normativa, reglamentación y estandarización tendientes a reducir la incertidumbre. La gestión se enfrenta a la paradoja de suceder en escenarios complejos e inciertos a la vez que busca desarrollar medios para avizorar el devenir. En tal sentido el planeamiento estratégico centra su atención en la misión de las organizaciones y, de manera subordinada, en sus procesos y tareas, convirtiéndose en medio para integrar lo político y lo técnico, los valores y los métodos (Bagaza, 1997). El pensamiento estratégico:

(...) se pregunta: ¿de dónde venimos?, ¿quiénes somos?, ¿hacia dónde vamos? (...) El desafío de mejorar la calidad educativa exige articulación entre cinco etapas de los procesos de cambio: diagnóstico, alternativas identificables, objetivos, acciones o proyectos a desarrollar, y evaluación. Cada una de esas etapas es compleja ya que supone la intervención de múltiples variables y actores y requiere amplias competencias profesionales e interpersonales (IIPE-UNESCO, 2000).

Martínez Nogueira (1998), expresa la necesidad de “abandonar la certeza omnipotente en la gestión de los proyectos sociales por una aproximación más flexible, adecuada a las nuevas configuraciones del Estado, su vínculo con otros actores (ej.: OSC) y la participación creciente de los beneficiarios”. Pilotear diferentes temporalidades exige a los gestores desarrollar su capacidad de retrospectiva, prospectiva y monitoreo (entendida esta última como la evaluación de la implementación de una intervención social). Una gestión sistémica y estratégica requiere encadenar situaciones para lograr los objetivos, hacer de la planificación una herramienta de gobierno y contar con capacidades para implementar la intervención. En este sentido, es un cálculo que, a partir de situaciones, se orienta a objetivos y metas.

La gestión educativa estratégica considera el fenómeno del poder y de los individuos involucrados en dichos procesos, sus intereses, recursos, valores y representaciones. Si bien al aludir a la gestión se refiere a la creación de condiciones y su relación con objetivos y resultados, nada de esto cobraría importancia si no se pensara en organizaciones conformadas por personas, en las contribuciones que éstas hacen (o no) y en las reglas de juego que pautan su acción. Esta interacción constituye un juego de poder tensionado por la necesidad de brindar direccionalidad a la política y promover, a su vez, la participación de los diferentes actores que la integran. En ese sentido se alude a gestiones con distinto tipo de gobierno: jerárquico o participativo (Gvirtz y Minivelle, 2005). Y también a la resolución de conflictos que se plantean entre lo previsto y lo contingente, lo formal y lo informal. Por tales motivos la gestión educativa refiere a la gobernabilidad, a los balances e integraciones entre lo técnico y lo político en educación, sustentándose en el concepto de gobernanza o *governance*. Dicho concepto ilustra acerca de la “distinción entre la acción de gobierno y la acción gubernativa o directiva” (Aguilar Villanueva, 2006:69) en tanto establece que “disponer de las capacidades o facultades para gobernar no significa, sin más, ser eficaz en gobernar” (Ibid.). El foco de atención teórica se desplaza desde la dotación de capacidades gubernativas y capacidades institucionales hacia la utilización efectiva de dichas capacidades (Repetto, 1997, Acuña y Repetto, 2009; Cabrero Mendoza, 2006). En particular, hacia el modo idóneo de utilizarlas, y la indagación de acciones e instrumentos que los gobiernos necesitan poner en práctica para lograr que los actores se entiendan, complementen, contrapesen y, como resultado de esa interacción, identifiquen problemas y capacidades que posibiliten crear las condiciones para el mejor hacer de un colectivo institucional (Aguilar Villanueva, 2006). La noción de gobernanza

subraya los aspectos no imperativos de la coordinación de las políticas permitiendo situar a la planificación como herramienta que brinda racionalidad a la intervención.

La gestión educativa integra todas las etapas del ciclo de la política. Neirotti y Poggi (2004:51) expresan que la gestión es integral, en alusión a que “sucede en los procesos de planificación, implementación y evaluación (...) al que hay que agregar las funciones de organización, dirección y comunicación” (CEPAL, 1998; SIEMPRO, 1999). Nirenberg (2016) refiere al “ciclo iterativo de la gestión” de una intervención social al aludir a la interrelación, desde el hacer, entre las distintas etapas de ciclo de la política. El concepto gestión integral discute los postulados del paradigma de administración, argumentando que:

a) La gestión no es lineal, en el sentido de que primero se planifica, luego se ejecuta y finalmente se evalúa, sino que reúne estos procesos en un círculo de retroalimentación constante; b) La planificación no se desarrolla exclusivamente “a priori” de la intervención, sino que es un ejercicio permanente de direccionamiento del proyecto. Matus define la planificación como “dinámica de cálculo que precede y preside la acción”; c) La evaluación tampoco constituye una fase (ex-ante o ex-post) sino (...) un proceso permanente por medio del cual se aprende de la experiencia y se tejen lazos entre la planificación y la implementación (Neirotti y Poggi, 2004).

En base al desarrollo de este postulado la tesis analiza qué tipos de gobiernos sustentan las políticas analizadas: jerárquicos o participativos. Se indaga también qué resultados evidencian el PAC y el FinEs 2 en términos de inclusión educativa realizando un balance de fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas (ver: Figura 3).

La Figura 3 presenta, a modo de síntesis, los postulados del paradigma de administración y gestión educativa estratégica y cómo se indagan en esta tesis a fin de comprender las formas de co-gestión del PAC y el FinEs 2 desde una perspectiva educativa. La decisión de indagar dichos aspectos implicó re-nombrar y re-ubicar, en la citada Figura, la secuencia de postulados desarrollada en páginas precedentes. El análisis de la co-gestión de las políticas (capítulo 6) estará precedido del análisis de los diseños político-institucionales y modos de organización del PAC y el FinEs 2 (capítulo 5), en el entendido de que estos últimos la potencia o la limitan.

Figura 3. PAC y FinEs 2: paradigmas de gestión e indagación para esta investigación

ADMINISTRACIÓN	GESTIÓN EDUCATIVA ESTRATÉGICA	PAC Y FINES 2: INDAGACIÓN DE LA CO-GESTIÓN
Baja presencia de lo pedagógico	Centralidad de lo pedagógico	<i>Lo pedagógico: ¿en el centro o en la periferia?</i> ¿Qué características reflejan los vínculos educativos? ¿Cómo se organiza y gestiona el currículum? ¿Cómo se desempeña el rol docente?
Énfasis en las rutinas	Habilidades para trabajar con la complejidad	<i>Co-gestión y gobierno: tipo de gobierno y liderazgo</i> ¿Qué tipo de gobiernos evidencian las políticas (jerárquicos o participativos) y qué modelo de toma de decisiones los sustentan (reactivo o proactivo)? ¿Cómo ejercen el liderazgo quiénes gestionan las políticas? ¿La gestión de las políticas evidencia énfasis en las rutinas o habilidades para trabajar con la complejidad? <i>Co-gestión de políticas con enfoque territorial</i> ¿Cómo se relacionan las políticas con su entorno?
Trabajos aislados y fragmentados	Trabajo en equipo	<i>Co-gestión e intersectorialidad</i> ¿Qué vínculos se establecen entre actores y sectores que integran las políticas? ¿Ese vínculo favorece la coordinación y la integralidad de las políticas? <i>Co-gestión y recursos humanos, materiales y económicos</i> ¿Qué recursos estipulan, se encuentran disponibles y son necesarios para co-gestionar las políticas?
Autoridad impersonal y fiscalizadora	Asesoramiento y orientación profesionalizados	<i>Supervisión y acompañamiento técnico-pedagógico y administrativo</i> ¿Cómo se supervisan las políticas? ¿De modo impersonal y fiscalizador o como asesoramiento y orientación profesionalizante?
Estructuras desacopladas	Culturas organizacionales cohesionadas	<i>Identidad organizacional: aprendizaje</i> ¿El PAC y el FinEs 2 son organizaciones que aprenden? ¿Qué relevancia tiene lo administrativo y pedagógico en la co-gestión? ¿Qué grado de adhesión evidencian los integrantes de las políticas hacia ellas? ¿Cómo se percibe el clima organizacional? ¿Las políticas evidencian culturas organizacionales desacopladas o cohesionadas? <i>Planificación y co-gestión</i> ¿Qué visión y misión sustentan las políticas? ¿Qué tipos de actividades realizan anualmente? ¿Qué instancias de planificación y evaluación se prevé para co-gestionar las políticas y cómo funcionan?
Estructuras cerradas a la innovación	Apertura al aprendizaje y la innovación	<i>Monitoreo y evaluación</i> ¿Se monitorea y evalúa las políticas? ¿De qué modo? ¿Las políticas denotan estructuras cerradas o abiertas al aprendizaje?
Administrar y simplificar lo educativo	Gestión sistémica, estratégica e integral	<i>Resultados de las políticas</i> ¿Qué resultados presentan las políticas en términos de inclusión educativa? ¿Qué fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas presentan?

Fuente: elaboración propia en base a: IIPÉ-UNESCO (2000)

Conclusiones

Este capítulo expuso las perspectivas teóricas que sostienen esta tesis, cuyo objetivo es comprender la alianza Estado-Sociedad Civil en la co-gestión del PAC y el FinEs 2 en los Municipios de Montevideo y Moreno respectivamente.

El enfoque político-institucional en el análisis de las políticas públicas y la perspectiva neoinstitucionalista (sociopolítica y organizacional) sustenta el análisis de los diseños político-institucionales (mapa de actores, arreglos político-institucionales y nodos estratégicos del diseño) y los modos de organización (programa puente: PAC y plan de terminalidad: FinEs 2) que configuran la alianza Estado-Sociedad Civil en las políticas analizadas. Ello parte de considerar que los diseños político-institucionales y los modos de organización moldean expresiones de poder, posibilitando y restringiendo decisiones y cursos de acción en la gestión de las políticas. En base a esta perspectiva se sostiene que los actores individuales y colectivos actúan (“juegan” en la organización) guiados por su adhesión (o no) a valores político-institucionales.

La perspectiva teórica utilizada brinda argumentos para comprender la alianza Estado-Sociedad Civil en el contexto de reformas que desarrollan los respectivos países desde hace más de tres décadas buscando generar nuevos sustratos político-institucionales para las políticas sociales en general y las educativas en particular. En dicho marco se evidencia la relevancia de la Sociedad Civil, y las OSC ubicadas en territorios vulnerabilizados, como potenciales actores para contribuir a garantizar el derecho a la educación.

La literatura señala la creciente relevancia del vínculo actores estatales-actores sociales y sus mutuas incidencias en las etapas de diseño, implementación y evaluación de políticas públicas que buscan enraizarse en la sociedad (Evans, 1996). El desarrollo teórico evidencia que no todo es “bello o siniestro” (Acuña y Vachieri, 2007) en la alianza Estado-Sociedad Civil siendo pertinente especificar a qué se alude cuando se menciona y analiza una u otra esfera y sus vínculos. Ello remite a que se trata de ámbitos heterogéneos, conformados por intereses diversos y configurados en contextos educativos, políticos e históricos que al modificarse los re-configuran, pudiendo asumir características tales como: confrontación, colaboración, incidencia (ver viñetas de campo 1 y 2).

La alianza Estado-Sociedad Civil en las políticas educativas, en sus diferentes tipos, se evidencia como potencial estrategia para contribuir a desarrollar procesos de

inclusión en adolescentes, jóvenes y adultos de sectores vulnerabilizados. En tal sentido, las políticas mixtas denotan las mayores potencialidades ya que integran capacidad técnica y financiamiento de ambas esferas y cuentan con factores facilitadores como: saber hacer y cercanía territorial. Pero la literatura expresa también que este tipo de políticas evidencia dificultades en términos de sustentabilidad, traccionar cambios dentro del sistema educativo y altos costos. Por ello se argumenta la pertinencia de analizar cada política co-gestionada en cuestión, no transfiriendo sus conclusiones, sin más, a otras políticas o sectores estatales.

El análisis del PAC y el FinEs 2 desde una perspectiva educativa se sirve de la conceptualización de la gestión como práctica de gobernabilidad, en tanto capacidad de balancear e integrar lo técnico-pedagógico y lo político. También de la co-gestión entendida como la planificación y gestión conjunta entre organismos estatales y OSC para dar respuesta a problemáticas sociales, generando un nuevo saber hacer, un nuevo enfoque sobre lo político y lo social que coadyuva a fortalecer procesos democráticos.

Los paradigmas de gestión (administrativa y estratégica) constituyen referencias teórico-analíticas para indagar la co-gestión desde una perspectiva educativa, permitiendo comprender cómo se procesan las condiciones del hacer en el marco de ciertos diseños político-institucionales y modos de organización, y si contribuyen (o no) a favorecer procesos de inclusión educativa. A tales efectos se indaga: identidades organizacionales; planificación y co-gestión; co-gestión y gobierno; co-gestión y enfoque territorial; co-gestión e intersectorialidad; co-gestión y recursos (humanos, materiales y económicos); lo pedagógico: ¿en el centro o en la periferia?; supervisión y acompañamiento técnico-pedagógico y administrativo; monitoreo y evaluación; resultados de las políticas.

Las perspectivas teóricas guían y sustentan el análisis a fin de elucidar las proposiciones que subyacen a las tendencias empíricas en un campo escasamente explorado aún por la investigación en ambos países: co-gestión de políticas de inclusión educativa.

VIÑETA DE CAMPO: 1

PAC: POLÍTICA VÁLIDA; SU CONTINUIDAD NO SÓLO DEPENDE DE ESO

(...) Si miro la experiencia del PAC te digo que es válida cien por ciento (...) Cuando llegué a trabajar acá y me contaron lo complejo que era esto yo decía “qué bueno” y pregunté “¿funciona?” (...) porque hay varios actores: está el Estado (con Secundaria y MIDES), las OSC (...) Y la verdad es que funciona. Y lo refiero a que en el Uruguay todo, al fin y al cabo, pasa por cierta comunión personal (...) muchos nos conocemos, hemos estado juntos en distintos lugares y momentos de la vida del país (...) Surgen comentarios como “yo me acuerdo cuando se armó esta ONG o esta otra” (...) no es que “todo el mundo conoce a todos” pero hay cierta base de confianza (...) no se dice pero está. Hay también una comunión de fines: interesa apoyar a las personas vulnerables (...) que el derecho a la educación se cumpla; además todos sabemos un poco de cómo es la vida en los lugares donde está el PAC (...) Entonces hay una alianza que va más allá de intereses particulares. A mí me admira ver el compromiso de quienes trabajan en Aulas. Y de los docentes también, porque no es fácil, en algún punto muchos se desarman y se cuestionan (...) Yo creo que hay una base ahí que tiene que ver con que el Uruguay sigue siendo un país de cercanía; no sé por qué se da, pero se da. Y luego, hay Términos de Referencia muy claros que marcan el convenio entre el Estado y las OSC, en términos de derechos y deberes. Y sentadas esas bases la interacción se da muy bien. ¿Hemos tenido terribles problemas con las OSC? ¡No! Hubo dificultades que se superaron en el marco de los Términos de Referencia. Y las OSC cumplen, y si no, no se le renueva el contrato. Ahora bien, si me preguntás si esta forma de funcionamiento está para quedarse... la respuesta es que eso no depende sólo de que funcione o no funcione. Depende de líneas ideológicas y quien toma las decisiones (...) Esta forma de trabajo implica que organizaciones privadas participen de algún modo en la educación pública; es así. Quien piensa que todo lo estatal debe regirse por el Estado va a estar en desacuerdo con este formato, independientemente de cómo funcione. Yo creo que funciona muy bien por dos razones: porque la reglamentación es clara y porque existe compromiso, adhesión (...) (Fuente: Montevideo, Unidad Coordinadora Programa Aulas Comunitarias, actor estatal, julio de 2014)

VIÑETA DE CAMPO: 2

FinEs 2: ES DEBER DEL ESTADO GARANTIZAR EL DERECHO A LA EDUCACIÓN

En décadas anteriores, de Estado reducido como digo yo, las organizaciones sociales realizaron acciones aisladas y desorganizadas; luego del 2003 se fortalece la presencia del Estado y se empieza a institucionalizar el trabajo con las OSC (...) Desde 2006, con la Ley de Educación Nacional, se establece la obligatoriedad de la Secundaria y es deber del Estado garantizar el derecho a la educación; y para ello se reconoce el potencial de muchos actores: organizaciones sociales, populares, movimientos sociales y políticos (...) En 2008 aparece FinEs como política del Estado, focalizada, y con el paso del tiempo se vuelve universal (...) Se parte de reconocer que la oferta de Educación de Adultos que había no respondía a cierta parte de la población y era necesario generar otra cosa (...) ¿Porqué articular con OSC? Porque son las que conocen el territorio, las que tienen llegada en los barrios, las que sostienen la política en el territorio. Es una forma distinta de gestionar las políticas: desde la cercanía, la acción política, la coordinación con otras políticas (...) Yo creo que FinEs es exitoso porque trabaja con organizaciones sociales; es una política priorizada por el gobierno; hasta 2013 era una Coordinación dentro de la Dirección de Jóvenes y Adultos, hoy es una Dirección Nacional de Fortalecimiento y Ampliación de Derechos Educativos. En 2014 se destinan 400 millones de pesos a FinEs y en 2015 serán 800. Hoy se llega a 390.000 personas en todo el país a través de 65.000 Profesores Tutores y 2.000 Centros Educativos. El Estado aporta recursos para sueldos de Profesores, capacitación, y las OSC los locales; en una oferta formal de Educación Popular. FinEs articula con Argentina Trabaja, Progresar, Ellas Hacen, AUH (...) busca considerar al otro como sujeto, decirle “vos podés”; pero a FinEs le pegan por derecha y por izquierda. Se critica la calidad educativa; la precarización laboral; la mala infraestructura de los locales, la relación con los CENS (...) (Fuente: Buenos Aires, Dirección Nacional de Fortalecimiento y Ampliación de Derechos Educativos, Ministerio de Educación de la Nación, actor estatal, mayo de 2014)

CAPÍTULO 3

ALIANZA ESTADO-SOCIEDAD CIVIL: ANTECEDENTES DE LAS POLÍTICAS DE INCLUSIÓN EDUCATIVA

Introducción

Este capítulo analiza los antecedentes relativos al estudio de la co-gestión de políticas de inclusión educativa. Primero se analizan antecedentes históricos de la alianza Estado-Sociedad Civil en Uruguay y Argentina, focalizando en las políticas de inclusión educativa. A partir de este análisis se argumenta la pertinencia de indagar los enfoques que las sustentan y los contextos en que se generan⁷⁵, en tanto factores que condiciona sus diseños político-institucionales, modos de organización y procesos de gestión. Posteriormente, se analizan antecedentes de investigación relativos al diseño, implementación y evaluación de políticas de inclusión educativa orientadas a sectores vulnerabilizados en América Latina, con foco en la interrelación entre diseños político-institucionales, modos de organización y formas de gestión⁷⁶. En base a dichos antecedentes se sostiene la pertinencia de indagar, para los casos del PAC y FinEs 2, el mapa de actores que las integran, los arreglos político-institucionales, los nodos estratégicos del diseño, los modos de organización (programa puente y plan de terminalidad) y las formas de co-gestión (paradigma de administración; paradigma estratégico). Finalmente se presenta al PAC y el FinEs 2 en los sistemas educativos de sus respectivos países a fin de visualizar el entramado de ámbitos y sectores en que se sitúan y la problemática que pretenden abordar: exclusión educativa.

Estado y Sociedad Civil: antecedentes históricos de alianzas en transformación

Los vínculos entre Estado y Sociedad Civil en educación se remontan a los orígenes del Uruguay y la Argentina modernos (Caetano 1995; Filmus, 1997; ANEP, 2007; Balián, 2011; MEN, 2015). Caracterizar y comparar estos vínculos ilustra sobre la relación entre estas esferas en las políticas públicas, a la vez que evidencia similitudes y particularidades relativas a contextos educativos, históricos y políticos entre ambos países.

⁷⁵ Cuestión a desarrollar, para las políticas bajo estudio en esta tesis, en el Capítulo 4.

⁷⁶ Cuestiones a desarrollar, para las políticas bajo estudio en esta tesis, en los Capítulos 5 y 6.

Caetano (1995), al caracterizar las pautas fundacionales de la política uruguaya del siglo XX, las cuáles sitúa en el período 1900-1933, señala la importancia de los partidos políticos y el Estado, en tanto construcción política del orden social y centro imaginario de la unidad social, y el carácter heterogéneo y fragmentado de la Sociedad Civil⁷⁷. El autor, citando a Cataruzza, alude a que en el caso argentino se destaca la importancia de los partidos políticos y el Estado y se agregan debates ideológicos por fuera de éstos (con participación de la Sociedad Civil) en determinados momentos históricos. El camino hacia la consolidación democrática en ambos países, década del '80, involucró la participación de las OSC bajo el argumento de que contribuirían a “expandir la ciudadanía” (Iler, 1980; Hengstenberg, Kohut, Maihold, 2002).

En base a O'Donnell (2012) se desarrollan siete características que describen el complejo y heterogéneo campo de las OSC en la actualidad a fin de presentar un estado de situación de dicha esfera y de sus alianzas con la esfera estatal. Si bien la citada autora realiza dicha caracterización para el caso argentino, se lo toma como referencia y se construye aquí un panorama que da cuenta también del caso uruguayo.

Como primer aspecto señala que las OSC no se arrogan la representación de toda la Sociedad Civil, sino que utilizan, en términos generales, un “lenguaje de derechos” para articular su discurso⁷⁸. Ese lenguaje contribuye a propiciar un ambiente favorable para el cumplimiento de la ley y consolidar un estado democrático, aunque existan también tensiones entre distintas OSC, por ejemplo, por cuestiones ideológicas⁷⁹.

Como segundo aspecto se señala que al interior del “mundo de las OSC” existen diversos conflictos, uno de los cuales es la división entre “ricas y pobres”. La falta de recursos diversificados, sostiene O'Donnell (2012), promueve un darwinismo social entre las OSC y genera competencia y desconfianza entre organizaciones que en otras circunstancias podrían cooperar en temas de interés común.

Ello se relaciona, como tercer aspecto, con que la falta de financiación estable genera el éxodo de muchos integrantes de OSC altamente capacitados hacia agencias

⁷⁷ Según Caetano (1995), “la Sociedad Civil, que en sus perfiles modernos también se completó en las primeras décadas del siglo XX, evidenciaba por entonces una visible heterogeneidad estructural, reflejada tanto en la complejidad creciente de sus universos clasistas y del cuadro general de estratificación, como en una notoria dispersión del ‘humus social’ percible en el terreno de los actores sociales. A partir de allí, y de la articulación de este cuadro social con el sistema político, se volvía reconocible una debilidad expresada en la imposibilidad de liderar una configuración hegemónica”.

⁷⁸ Un relevamiento realizado en Argentina por la Fundación SES (2013) y la Red de Organizaciones Sociales por el Derecho a la Educación (MEN), observó que entre las principales problemáticas que abordan están: violencia familiar, abordaje de trayectorias educativas de abandono y repitencia (Fuente: MEN, 2015).

⁷⁹ Por ejemplo: en el debate sobre la seguridad ciudadana en ambos países existen argumentos radicalmente diferentes entre ciertas OSC.

del Estado⁸⁰, donantes o la carrera política, conllevando una disminución de la capacidad técnica de las organizaciones (Pereira y Nathán, 2009; Pereira et al, 2010).

Dicha cuestión se vincula, y como cuarto aspecto, con que la agenda de las OSC ha estado influenciada por la agenda de donantes internacionales. Bajo el paradigma neoliberal anti-estatal, característico de los '90, muchas OSC vieron limitados sus recursos para llevar adelante agendas autónomas (Filmus 1997; ANONG, 2010; Pereira 2010; Pereira et al 2010; Roitter, 2012; Repetto, 2014).

Como quinto aspecto, y para el caso argentino, se señala que la política del poder ejecutivo nacional hacia muchas OSC ha sido el *divide et impera*, “otorgando recursos discrecionalmente; cuestión que agudizó aún más la desigualdad entre ellas” (O'Donnell, 2012). Los partidos políticos también recurren a las OSC como extensión de su maquinaria política en momentos electorales, afectando de modo adverso la capacidad organizativa de sectores vulnerabilizados, sobre todo en el nivel local. En tal sentido la citada autora expresa que en la actualidad no pocas OSC y sus líderes, están cumpliendo la función que desarrollaban en otras épocas los comités barriales de los partidos políticos.

Como sexto aspecto, unido al anterior, es de destacar que, a pesar de las múltiples cooptaciones que ejercen los poderes ejecutivos y a varios niveles (nacionales, provincial/departamental y municipales), existen sinergias productivas en la relación entre gobierno, Estado y Sociedad Civil. Ello se evidencia entre OSC y sectores de la burocracia estatal comprometidos con el proceso de democratización, siendo a nivel municipal donde se visualizan los ejemplos más autónomos y positivos y la necesidad de formar redes (Ibíd).

Como séptimo aspecto es posible afirmar que la incidencia de las OSC en relación a la agenda pública es, en general, limitada. Las OSC no constituyen un poder fáctico, su capacidad de establecer temas en la agenda depende de la coyuntura política y de la agenda de los medios de comunicación y no al contrario⁸¹. O'Donnell (2012) señala que a pesar de las dificultades sigue siendo la Sociedad Civil, y en ella las OSC en sentido amplio, “la garantía de un sistema democrático que no sucumbe a tentaciones autoritarias”, postulando que acrecentar sus potencialidades requiere:

⁸⁰ Ello se evidencia con claridad al analizar la relación gobiernos-movimientos sociales y gobiernos-OSC durante la década del '2000 en Uruguay y Argentina, ver al respecto: Pereira et al 2010; Repetto, 2014.

⁸¹ Al respecto ver, para Argentina, la investigación “Periodismo Social. Período 2005-2006” que revela que solo el 7% de los contenidos que los diarios publican en el cuerpo central tiene como fuente a las OSC (O'Donnell, 2012).

1) *Políticas impositivas efectivas y transparentes hacia las OSC*. Históricamente, Estados fuertes imbuidos de principios democráticos generaron legislación tendiente a construir sociedades civiles fuertes y democráticas. En un nivel menor de abstracción se requiere *políticas sociales más universalistas*, generadoras de una Sociedad Civil más transparente y menos cautiva del Estado; 2) Mejorar las relaciones entre OSC y sistema político, lo cual implica la difícil tarea de lograr lo que Evans (1996) acuñó como “autonomía enraizada” (*embedded autonomy*). Avanzar en círculos virtuosos entre Sociedad Civil y sistema político representativo implica fomentar *vínculos claros y constructivos entre OSC y segmentos del Estado y/o el sistema representativo, en especial ejecutivos y legislaturas municipales*. Esto depende, en el contexto de una cultura política personalista, de relaciones personales y mecanismos institucionales consolidados (articulación). 3) Reglamentar asegurando transparencia y autonomía a las OSC (...) (Énfasis de la autora)

En dicho marco se sitúan las transformaciones relativas al vínculo entre Estado y Sociedad Civil en ambos países para el sector de las políticas educativas. No obstante la relevancia que tiene la escuela en las respectivas sociedades, la educación, en tanto proceso de aprendizaje, trasciende la institución “escuela”, desarrollándose también en otros espacios y a lo largo de toda la vida. Luego de finalizada la dictadura en ambos países, a inicios de la década del ‘80, aumenta el número de OSC, asumiendo un protagonismo creciente en diversos sectores de las políticas públicas, uno de los cuáles es el relativo a las políticas educativas co-gestionadas y orientadas a sectores vulnerabilizados⁸². El crecimiento cuantitativo de las OSC tuvo como hito la década del ‘90 donde, a decir de Salamon y Anheier *et al* (1999), se produjo una “revolución asociativa”⁸³. En los últimos 30 años, y en diversos países de la región, las OSC han jugado un importante rol, desde ámbitos educativos no formales, populares o extraescolares, contribuyendo a favorecer el derecho a la educación en sectores vulnerabilizados (Torres, 2001)⁸⁴. Las OSC llevan varias décadas “haciendo tarea educativa, muchas veces interpelando al Estado; muchas veces acompañándolo” (MEN, 2015). Las interacciones entre estas esferas han pasado por diferentes etapas, las cuales evidencian más o menos cercanía o afinidad entre ellas, y es a mediados de la década del ‘2000 cuando las OSC comienzan a participar en mayor medida en la implementación de políticas de inclusión educativa en Uruguay y Argentina, por medio de las cuales se acredita parte o la totalidad de Enseñanza Media o Educación

⁸² Para el caso de Uruguay, el primer convenio de asociación entre Estado (ex-INAME, hoy INAU) y OSC (Foro Juvenil) orientado a la infancia y adolescencia vulnerabilizada data del año 1987 (convenio de Centros Juveniles).

⁸³ Las OSC han crecido exponencialmente en las últimas décadas en Uruguay y Argentina. A fin de visualizar dicha cuestión para el caso uruguayo, ver: ANONG, Mapeo de la Sociedad Civil. Repertorio de organizaciones. Disponible en: <http://www.mapeosociedadcivil.uy/index.php>. En Argentina en el período 1995-2005 las organizaciones registradas pasaron de 50.000 a 100.000 (O’ Donnell, 2012). Durante la década de 1990, este sector contribuía en 5% al PBI, empleaba alrededor de 400.000 personas y contaba con 1.500.000 voluntarios (Roitter, 2000).

⁸⁴ A fin de visualizar la participación de la Sociedad Civil en la educación en América Latina ver: Torres, R., M. (2001), *Participación Ciudadana y Educación. Una mirada amplia y 20 experiencias en América Latina*.

Secundaria, tal es el caso de las OSC que integran el PAC y el FinEs 2. Ello inaugura un hecho novedoso en la historia educativa de ambos países, en tanto las OSC coadyuvan, junto con el Estado, a garantizar el derecho a la educación en sectores vulnerabilizados.

Los contextos educativos, históricos y políticos condicionan el vínculo entre el Estado y las OSC, evidenciándose diferentes enfoques acerca de dichas alianzas. Por un lado, enfoques que sostienen que “la alianza Estado-Sociedad Civil es un mal necesario frente a la necesidad de sostener un Estado mínimo o minimizado” (Pereira *et al*, 2010) y, por otro lado, enfoques “pro-alianza estratégica Estado-Sociedad Civil” (Ibíd.) que argumentan acerca de los beneficios que conlleva para la profundización democrática y la promoción de derechos. Estos enfoques, que sustentan perspectivas de una y otra esfera, se trasladan directa o indirectamente al vínculo entre sujetos estatales y de la Sociedad Civil, denotando diferentes formas de concebir la alianza y las etapas del ciclo de una política. Los enfoques aluden, respectivamente, a si las OSC “suplen en los respectivos territorios lo que el Estado (directamente) no aporta o si están organizadas junto a la comunidad en torno a los derechos que el Estado debería defender (...)” (MEN, 2015). Ello adquiere particular relevancia para las políticas bajo estudio en esta tesis en tanto alude a la relación entre estas esferas en territorios vulnerabilizados, espacios geográficos de difícil acceso aún para el Estado.

Los enfoques acerca de esta alianza suponen valoraciones implícitas o explícitas acerca de una y otra esfera y de sus roles en las políticas. Por un lado, un enfoque de “auxilio solidario” (MEN, 2015), en el marco del achicamiento del Estado y la tercerización de ciertas políticas sociales, que puede situarse para los países en cuestión, en la década de los ‘90. Por otro lado, un enfoque que reconoce aprendizajes y saberes de OSC y la posibilidad de construir una política pública participativa, con agenda compartida, que sancione leyes impulsadas por dicha esfera y adopte el enfoque de derechos como eje de gestión (MECyT, 2007:9). Este último enfoque se visualiza con mayor preponderancia que el enfoque del “auxilio solidario”, al menos en términos discursivos, desde el año 2003 para el caso de Argentina y desde fines de la década del ‘90 para el caso de Uruguay, profundizándose, no sin tensiones, a partir de la segunda mitad de la década del ‘2000.

Diversos autores coinciden en señalar que a partir de esos años se inicia una etapa en que el Estado busca recuperar, en ambos países, su “rol como mediador privilegiado de la dinámica social” (Mancebo, 2009; Repetto, 2012a), argumentando el papel central que tiene en la distribución de la riqueza y las oportunidades de vida (Sorj, 2007:136).

A partir de esa década se busca fortalecer el protagonismo estatal en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas (rectoría), acrecentando su capacidad de coordinación interna⁸⁵ y estableciendo alianzas con OSC y movimientos sociales (Cabrero Mendoza, 2006; MIDES, 2010; MEN, 2015). Ilustra este proceso un documento programático del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) que evalúa la gestión del “Programa Infancia y Familia” durante el año 2005, primer año del primer período de gobierno (2005-2010) en la historia política del Uruguay de la coalición de izquierda (“Encuentro Progresista-Frente Amplio”): “las OSC son actores clave en la constitución de una política social eficaz y eficiente, pero ello no puede ni debe sustituir el papel rector del Estado en la materia” (MIDES, 2015). En este marco las OSC participan en el espacio público, canalizan la participación ciudadana, y son visualizadas como actores con potenciales capacidades para fortalecer procesos democráticos, en tanto:

(...) Establecen espacios privilegiados de participación para los ciudadanos, la construcción de lo público, la dinamización de lo social y el ejercicio de derechos y obligaciones; Generan redes y espacios asociativos que vehiculizan demandas y trabajo compartido; Recuperan conocimientos sociales desde la práctica cotidiana que permiten valorar contextos comunitarios; Poseen experiencias de trabajo que permiten reconocer la visión y opinión de otros actores sociales; Permiten construir aprendizajes específicos y movilizan recursos (...); Complementan (...) las políticas estatales y pueden potenciar sus estrategias (...); Pueden alcanzar a sectores de difícil acceso para el Estado y ofrecer alternativas a ser aprovechadas por éste (MECyT, 2007:9).

El Estado reconoce la relevancia del accionar territorial de las OSC e instrumenta espacios de interacción que efectivizan o profundizan la alianza (MIDES-ENIA, 2010; MEN, 2015). Para el caso de Uruguay en la segunda mitad de la década del ‘2000, y luego de un período de “desconfianza inicial y rispideces” (Pereira *et al*, 2010) entre el nuevo gobierno y las OSC situado históricamente en el año 2005, se institucionalizan nuevos espacios de diálogo entre Estado y Sociedad Civil⁸⁶. A su vez surgen dificultades de coordinación vinculadas a la ineficacia o ineficiencia de los espacios de interacción entre ambas esferas y a la histórica debilidad de la Sociedad Civil para contribuir a ciertas etapas del ciclo de las políticas públicas, por ejemplo: diseño o

⁸⁵ En dicha época se crean los Ministerios de Desarrollo Social con el cometido de coordinar las políticas sociales. En Argentina el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente fue creado en el año 1999 y en Uruguay el Ministerio de Desarrollo Social fue creado en el año 2005.

⁸⁶ Ejemplo de ello son: 1) Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia (ENIA, Ministerio de Desarrollo Social), que entre los años 2005 y 2010 generó un espacio de diálogo y propuestas que contó con la participación de las OSC (Información disponible en: <http://www.inau.gub.uy/biblioteca/eniabases.pdf>), 2) Diálogo Social (Presidencia de la República), que en 2015 y 2016 propuso un espacio de diálogo entre Estado y Sociedad para construir el “Uruguay del futuro”. Las propuestas de la Asociación Nacional de ONG (ANONG) al Diálogo Social pueden consultarse en: <http://anong.org.uy/biblioteca/520-propuestas-de-anong-para-el-dialogo-social.html>

evaluación (Pereira *et al*, 2012). Para el caso de Argentina, “El Estado busca resituar a las OSC y los movimientos sociales (...) Éstos últimos se repositionan frente a lugares o roles que ejercían en los noventa: fiscalización, tercerización, resistencia” (MEN, 2015:37). Forni y Castronuovo (2015) caracterizan tres etapas, *grosso modo*, en la trayectoria de las OSC de base territorial y movimientos sociales en Argentina, desde la década del ‘90 hasta el año 2015. Desde fines de la década del ‘80 y hasta el año 2001 vinculan su accionar al punterismo político; entre 2001 y 2003 vinculan su accionar al movimiento piquetero; y desde 2003 hasta 2015 transitan un proceso que supone una nueva etapa: “ni punteros, ni piqueteros: militancia social” (Ibíd.). Esta caracterización, a riesgo de simplificar, proporciona una mirada histórica que ilustra sobre el vínculo OSC-políticas, y los contextos en que se desarrolla. La Red Nacional de Organizaciones por el Derecho a la Educación, creada en 2008 y situada en la Secretaría de Políticas Socioeducativas del Ministerio de Educación de la Nación, alude a ese momento histórico como un tiempo de “sintonía” entre dichas OSC y el Estado:

(...) la relación se caracteriza por la construcción de un nosotros (...) que obliga a agudizar el análisis para no caer en posiciones rígidas que limiten la capacidad de interpelarse políticamente (...) Quizás una de las grandes transformaciones que se establecen en el vínculo Estado-organizaciones sociales sea la posibilidad de producir un relato conjunto que nos nombra y que evita que seamos nombrados. *Somos* porque encaramos una práctica política en sintonía (...) a diferencia de otros momentos, ahora vamos por “más Estado y más Sociedad” (...) no es posible escindir Estado de Sociedad Civil; uno y otra se retroalimentan (MEN, 2015) (Énfasis del autor)

Los citados antecedentes denotan la necesidad de explorar los contextos educativos, históricos y políticos en que se inscribe la alianza entre Estado y Sociedad Civil en las políticas públicas en general y las políticas de inclusión educativa en particular y los enfoques que subyacen, implícita o explícitamente, a ellos. Ello se sustenta en que ambas cuestiones (contextos y enfoques) condicionan los diseños político-institucionales, los modos de organización y los procesos de gestión de las políticas y su trayectoria.

Políticas de inclusión educativa co-gestionadas: antecedentes investigación

Mancebo y Bentancur (2012) expresan que las políticas públicas en educación involucran acciones o inacciones (siempre que haya comportamiento intencional) que se resuelven en decisiones de una autoridad con competencia legal e involucran a actores sociales y políticos en su ciclo. Esta caracterización, que se diferencia de las concepciones formalistas del accionar estatal, sostiene que las políticas son actos de autoridad y procesos complejos, polémicos y plurales, integradas por actores que establecen relaciones de cooperación, competencia y/o conflicto, cada uno dotado de recursos diferenciales para incidir en las decisiones públicas. Las políticas son “hipótesis de trabajo” (Nirenberg, 2013), plantean escenarios futuros en función de causas que originan problemas a resolver, de acuerdo a perspectivas y diagnósticos disponibles y reglas de juego imperantes en una sociedad y un momento histórico. Los estudios sobre las políticas educativas capturan un amplio arco de componentes, entre los cuales esta investigación privilegia: diseños político-institucionales, modos de organización y formas de co-gestión. La comprensión de las políticas requiere considerar el doble movimiento que influye en los procesos de diseño: supranacional y nacional (Mancebo y Bentancur, 2012). La tesis refiere a ello inscribiendo el PAC y el FinEs 2 en transformaciones globales y procesos locales (nacionales, municipales) que las condicionan.

La presente investigación se sirve, como antecedentes, de dos grupos de estudios sobre políticas de inclusión educativa. Por un lado, estudios que caracterizan los diseños político-institucionales de las políticas de inclusión educativa implementadas en América Latina, desde un enfoque de gobernanza. Por otro lado, estudios sobre políticas de inclusión educativa en Enseñanza Media o Secundaria, divididos en dos sub-grupos: políticas de inclusión educativa en América Latina; vínculos entre diseños político-institucionales, modos de organización y formas de gestión en políticas de inclusión educativa implementadas en instituciones de educación formal.

El primer grupo de estudios caracteriza los diseños político-institucionales de las políticas de inclusión educativa implementadas en América Latina desde un enfoque de gobernanza. Dicho término refiere a las modalidades de gobierno de la educación en contextos en que el diseño, implementación y evaluación de las políticas requiere la interacción de múltiples actores (Estado y Sociedad Civil) y diversos sectores estatales (Ministerios de Educación y Ministerios de Desarrollo Social). La gobernanza se

desarrolla en instituciones específicas que condicionan el éxito o fracaso de las políticas dado que sus reglas de juego “pautan significativamente el comportamiento de individuos y colectivos” (Mancebo y Monteiro, 2009:82). Como señala Huidobro (2009:36) “las decisiones y voluntad inclusivas no son sólo declaratorias y deben anticiparse en el diseño (político-institucional), y en los medios que se utilizan para alcanzarla”. En este marco, el análisis de la gestión, inscripta en diseños político-institucionales y modos de organización específicos, permite identificar restricciones y posibilidades de las políticas y cuán cerca o lejos se encuentra de sus objetivos. La investigación de las políticas de inclusión educativa co-gestionadas argumenta la necesidad de comprender los resultados que generan en sus destinatarios en términos de inclusión educativa y en relación al desarrollo de capacidades institucionales. En tal sentido Pereira (2015:8) expresa que:

(...) se observa el crecimiento de nuevos “arreglos político-institucionales” interconectando las lógicas de estas dos esferas (Estado y Sociedad Civil) siendo necesario desarrollar nuevos enfoques teóricos y nuevas metodologías adaptadas a nuestro contexto (...) que nos permitan caracterizar y comprender mejor las lógicas y prácticas con que actúan y sus resultados (...)

El análisis de la alianza Estado-Sociedad Civil en el campo de las políticas sociales evidencia que ese relacionamiento es complejo en tanto pone en contacto dinámicas de funcionamiento y culturas organizacionales diversas (Rossel, 2003). Mancebo y Monteiro (2009:80), al analizar los dos primeros años de implementación del PAC (2007-2008), expresan dificultades y desafíos relativos a cada esfera y su vínculo. A nivel de las dificultades mencionan: a) heterogeneidad de OSC: algunas se muestran técnicamente sólidas y cuentan con soportes administrativos que les permiten hacer frente a las exigencias del programa y otras tienen trayectoria de implementación de políticas sociales pero evidencian escollos para moverse en el campo de la educación formal, b) cambios de integrantes en la Unidad Coordinadora del PAC (UCPAC, Estado), cuestión que incide en la gestión del programa ya que se requieren perfiles con amplias competencias técnico-pedagógicas para el desarrollo de tal tarea. A nivel de los desafíos expresan que, además de recursos humanos especializados, programas como el PAC requieren capacidades estatales sólidas para: orientar con claridad a las OSC, planificar, monitorear la planificación, evaluar logros y explicar avances y retrocesos a fin de retroalimentar el ciclo de la política. También señalan las autoras que son necesarias capacidades estatales robustas para la asociación con las OSC a fin de “no caer en meras tercerizaciones” (Ibíd). Di Bastiano (2015:91), al analizar la

implementación de FinEs 2 en la Provincia de Buenos Aires, señala que esta política impulsada por el Estado,

(...) significa nuevos aprendizajes para las organizaciones sociales en términos de quehaceres burocráticos (ej.: llenar planillas, aprender sobre “Analíticos”, abrir el “Centro Educativo” o “Sede”, etc.) y acción militante (convocar gente, planear charlas informativas, realizar acompañamiento a los estudiantes)⁸⁷

Las OSC perciben que FinEs 2 proporciona una herramienta para su desarrollo territorial al posibilitar: “organizar a los vecinos (...) y dejar 'saldos organizativos' en los territorios” (2015:92). La autora, al reseñar la contribución que realizan las OSC a la política, expresa que “aportan conocimiento sobre el territorio y el trabajo cotidiano, desarrollan diversas tareas estatales, impulsan la expresión de demandas populares y disputan los sentidos de las políticas” (Ibíd). Ello evidencia la consideración de las organizaciones en su función accesoria “de” y “en” el Estado, expresando que la estatalidad también se construye a partir de (y en) la implementación de esta política.

Terigi (2014:229) al sintetizar hallazgos de una serie de investigaciones que analizan políticas de inclusión educativa implementadas en América Latina⁸⁸ constata la presencia de dos tipos de institucionalidades: “específica” e “inespecífica”,

(por un lado) la de gobiernos que construyen una institucionalidad específica para las políticas inclusivas, dotándolas de instancias de conducción reconocibles y capacidad para intervenir en su desarrollo, y, (por otro lado) la de gobiernos que colocan las políticas inclusivas entre muchas otras, sin responsables específicos ni recursos institucionales adecuados (...) (en este caso) la capacidad estatal para sostener las políticas se muestra insuficiente.

El PAC y el FinEs 2 poseen institucionalidad específica, con instancias de conducción reconocibles y capacidad para intervenir en su desarrollo. Ello, como se evidenciará más adelante, favorece los procesos de implementación y evaluación de las políticas a la vez que conlleva dificultades de institucionalización y sustentabilidad. A su vez, hallazgos que surgen del análisis de las políticas de inclusión educativa evidencian que no suelen traccionar transformaciones significativas en las instituciones educativas tradicionales o el sistema educativo en su conjunto (Toscano, 2012:16). Esta afirmación se ilustra desde la investigación realizada por Fernández y Mancebo

⁸⁷ “Militante” refiere, según Di Bastiano (2015: 90), a “un sentido general y no en términos de organicidad”.

⁸⁸ Se analizó: a) Programas de reingreso a la escuela (en: Ciudad de México, Medellín, Montevideo y Canelones); b) Programas de aceleración de aprendizajes en educación básica (en: Buenos Aires, Bogotá y El Salvador); c) Políticas de reingreso a la educación secundaria en Argentina (CESAJ; Programa COA/FinEs; PIT 14/17; Programa Joven de Inclusión Socioeducativa, Rosario; e) iniciativas para el reingreso a la escuela de adolescentes y jóvenes de barrios de pobreza extrema, San Miguel de Tucumán) (...) También se consideró aportes de dos investigaciones: una sobre régimen académico de la escuela secundaria y sentido de la experiencia escolar (UNQ-UNGS), y otra, sobre políticas educativas y trayectorias escolares de adolescentes en el conurbano bonaerense (UNGS) (Terigi, 2014: 219).

(2015:74) quienes indagaron si la implementación de políticas de inclusión educativa en el Uruguay transformó o erosionó la matriz institucional clásica de esta arena de políticas públicas. La citada investigación definió “matriz institucional clásica del sistema educativo uruguayo” en base a cinco instituciones con estabilidad a lo largo del tiempo: “Centralismo”; “Carácter universalista y común, con enseñanza propedéutica”; “Estado Docente”; “Control Burocrático”; y “Garantismo unilateral” (en referencia a la vigencia de un fuerte reconocimiento de derechos docentes dentro de la administración pública)⁸⁹. El estudio contrastó dicha matriz con la institucionalidad de cuatro políticas de inclusión educativa implementadas posteriormente al año 2005: PAC (año 2007), Formación Profesional Básica (FPB, CETP, 2007), Tránsito Educativo (CODICEN, 2011) y Compromiso Educativo (CODICEN)⁹⁰. La investigación concluye que las políticas debilitaron el “Centralismo” y el “Carácter universalista” pero no transformaron significativamente las tres instituciones restantes. Los autores afirman que se produjo una erosión de la matriz institucional clásica de la educación uruguaya pero no se transformó (Ibíd). El “Estado Docente” permaneció inalterado en la medida que las políticas preservaron la prestación estatal del servicio educativo y excluyeron la asociación con el sector privado, a excepción del PAC en que se contrata a OSC para ofrecer el servicio educativo. Ello puede ser interpretado como un pequeño resquebrajamiento de dicha institución. Las cuatro políticas analizadas son focalizadas, introduciendo cierta modificación en el “Carácter universalista” de la educación. A su vez, dos de los cuatro programas (PAC y FPB), instalan un formato escolar diferenciado del “común”. Por su parte, la institución “Enseñanza propedéutica” permaneció básicamente inalterada a excepción del FPB que plantea un cambio curricular y explicita la vinculación entre la Educación Técnico-Profesional y el mundo del trabajo, desplazando el foco exclusivo de preparación para los estudios terciarios. Los autores concluyen que no se avanzó hacia modalidades más profesionales de “control” de los procesos de enseñanza sino que se mantuvo el control burocrático. Sí se flexibilizó el control del ingreso a la docencia porque las políticas requieren perfiles profesionales complementarios al perfil clásico. PAC y FPB incursionaron en el campo del monitoreo,

⁸⁹ Este reconocimiento se apoya en la vigencia del Estatuto Docente (ANEP-CODICEN, 1993) y en pautas culturales que llevan a priorizar las prerrogativas de los docentes en el funcionamiento del sistema. La asignación de los puestos de trabajo constituye un ejemplo paradigmático de esta lógica ya que tiende a favorecer preferencias individuales de maestros y profesores frente a requerimientos organizacionales e institucionales (Fernández y Mancebo, 2015:79).

⁹⁰ FPB: <http://planeamientoeducativo.utu.edu.uy/portal/index.php/planes-y-programas/programas/programas-vigentes/educacion-media-basica/fpb>; Tránsito educativo: http://www.anep.edu.uy/transito/index.php?option=com_content&view=article&id=10&Itemid=10; Compromiso educativo: http://www2.compromisoeducativo.edu.uy/sitio/?page_id=155

aunque con diferentes procesos y resultados entre sí, destacando el carácter de exploración pedagógica que caracterizó al primero. Fernández y Mancebo (86) explican la erosión de la matriz institucional (no su transformación) en base a postulados de neoinstitucionalismo histórico, argumentando que:

(...) las instituciones importan y mucho porque (las reglas de juego) condicionan el accionar de los actores (...) los cuatro programas revelan el gran peso de la trayectoria pasada (*path dependence*) (...) aún cuando la preocupación por los problemas de inequidad educativa del país llevó a gestar estas iniciativas, en su diseño e implementación la institucionalidad tradicional operó como una fortaleza inexpugnable. Muchos países latinoamericanos impulsaron políticas de inclusión educativa en los últimos años en la Educación Media (...) de ahí la importancia del análisis que revela con contundencia las dificultades de reformar la estructura y funcionamiento de los centros educativos a través de iniciativas marginales -en términos cuantitativos- como han sido la mayoría de los programas de inclusión.

Terigi (2015), al analizar las políticas de inclusión educativa en América Latina, expresa que pueden ser clasificadas en términos de extensión e intensidad. La extensión hace referencia a la escala en relación con su población potencial, priorizando este aspecto por sobre la profundidad de los cambios. La intensidad alude a la profundidad de los cambios relativos a las condiciones de escolarización. La baja intensidad de los cambios contribuye a viabilizar las políticas y extenderlas; la alta intensidad favorece la experimentación pedagógica y coberturas acotadas. Las citadas características de las respectivas clasificaciones entran en tensión al diseñarse e implementarse políticas de inclusión educativa, más cuando:

(...) son las condiciones estructurales de escolarización las que dificultan las metas de universalización de grupos en situación de vulnerabilidad; requiriendo cambios de gran intensidad los que sin embargo parecen contrarios a su viabilidad y alcance (Terigi, 2014).

La investigación sobre políticas de inclusión educativa en América Latina evidencia un contraste sistemático entre la magnitud de la problemática que se pretende abordar y la intensidad de cambios que es necesario proponer dado el carácter multicausal de la exclusión educativa. Los gobiernos suelen justificar la pequeña escala de las políticas en términos de cobertura, en base a diversos argumentos: necesidad de generar aprendizajes y testeos, en especial cuando son políticas intensivas; necesidad de generar condiciones que posibiliten personalizar el proceso educativo de cada estudiante; altos costos de la atención educativa de sectores de la población que no encontraron respuestas adecuadas en el ámbito formal del sistema. A ello se suma que en las fases de diseño e implementación existe cierto desajuste entre la complejidad de la problemática que se pretende abordar y la imprecisión de estrategias pedagógicas con que se cuenta, visto el escaso saber acumulado en la temática.

El PAC y el FinEs 2 se ubican en más de un sector de la política social en tanto refieren a: áreas y dependencias de tipo educativo (PAC: ANEP-CES, FinEs 2: Ministerio de Educación-DGCyE) y áreas y dependencias que nacieron, a decir de Repetto (2014), como “combate a la pobreza” (Ministerios de Desarrollo Social). El diseño intersectorial de ambas políticas desafía la capacidad de coordinación Estado-Estado, aspecto que la literatura ha evidenciado como crítico al analizar la gestión de las políticas públicas (Cabrero Mendoza, 2006; Nirenberg, 2013). Si bien la presente investigación busca comprender la alianza Estado-Sociedad Civil, no sería pertinente desconocer el doble nivel de coordinación requerido para su buen desarrollo: Estado-Estado; Estado-Sociedad Civil. La coordinación es definida como:

(...) el proceso mediante el cual se va generando sinergia entre acciones y recursos de diversos involucrados en un campo concreto de gestión pública, al mismo tiempo que en dicho proceso se va construyendo o re-definiendo un sistema de reglas de juego formales e informales, a través de los cuales los participantes encuentran (o deberían encontrar) fuertes incentivos para cooperar, más allá de sus intereses e ideologías, habitualmente en conflicto (Repetto 2012b)

Pérez (2011) analizó la función de coordinación estatal en las políticas de inclusión educativa para el caso de Uruguay indagando las políticas del Plan de Equidad (MIDES)⁹¹. Los hallazgos evidencian que la coordinación efectivamente desarrollada entre las políticas, y entre éstas y las políticas universales, fue débil. Ello se debió a cuestiones como: fragmentación institucional del Estado, autonomía de la ANEP, competencia entre unidades políticas y administrativas, debilidad de estructuras y mecanismos de coordinación, inexistencia o déficit de evaluación y monitoreo.

La coordinación tiene como finalidad contribuir a la integralidad de las políticas. Éstas, de carácter intersectorial y multiactoral, buscan dar respuesta a problemáticas de tipo multidimensional: exclusión social y exclusión educativa. Terigi (2014) señala que la exclusión educativa no se explica solo por “razones escolares ni se resuelve sólo con intervenciones educativas”, se requiere coordinar distintos sectores de políticas para hacer frente a situaciones de vulneración de derechos y más específicamente:

(se) requieren **mecanismos institucionales precisos, adecuados, pertinentes y oportunos** (...) las problemáticas de la gestión estatal conspiran contra la posibilidad de iniciativas intersectoriales sobre la población más vulnerabilizada. Son conocidas las dificultades para articular la escuela con instituciones y programas de otros sectores del Estado; pero también las dificultades del Estado para articular políticas a escala local (...) cualquier estrategia política que se proponga dar respuesta a las problemáticas de la población vulnerabilizada debería avanzar hacia la intersectorialidad; esto es, la acción convergente y eficiente de distintas áreas del Estado (Terigi, 2014). (Énfasis de la autora).

⁹¹ Las políticas analizadas fueron: Programa de Impulso a la Universalización de la Educación Media (PIU), PAC, FPB, Áreas Pedagógicas (INAU-CES-OSC), Arrimáte Espacio Joven (MIDES-INJU) y PNET-CECAP (MEC).

La exclusión educativa es un fenómeno multicausal (Feijoo y Poggi, 2014:34). Las políticas de inclusión educativa bajo estudio en esta tesis se integran a las denominadas políticas públicas integrales (Llinás, 2013; MEN, 2015:37), en tanto requieren de la coordinación de diferentes sectores de las políticas sociales⁹². Según MIDES (2013:15):

(...) El diseño y desarrollo de políticas de inclusión educativa no deberá ser entendido como la suma de esfuerzos e iniciativas hacia grupos específicos, el énfasis debe estar puesto en brindar oportunidades efectivas de aprendizaje (...) crear ambientes inclusivos (...) donde la inclusión sea entendida como principio orientador y herramienta para su consecución para todos. Esto implica responder al carácter universal de problemas que jaquean los sistemas (inasistencia, repetición, rezago, deserción, bajos resultados de aprendizaje) desarrollando políticas articuladas y coherentes que den respuesta también a variadas y complejas problemáticas sociales (...)

La integración de distintos sectores estatales en el diseño, implementación y evaluación de políticas de inclusión se evidencia al utilizar como sinónimos conceptos que aluden a la intersección “educación-combate a la pobreza”. En tal sentido se utiliza como sinónimo términos tales como: políticas educativas o socioeducativas, problemas educativos o socioeducativos, gestión educativa y gestión socioeducativa. Dichos términos, que provienen del ámbito de las políticas o de la academia, ofrecen matices para indagar el objeto de estudio y desafíos teóricos-analíticos que subyacen a su investigación. Esta tesis conceptualiza al PAC y al FinEs 2 como políticas públicas de inclusión educativa, intersectoriales y multiactorales (Estado-Sociedad Civil). La conducción de la política recae en el sistema educativo (CES-ANEP para el PAC, Dirección de Jóvenes y Adultos-DGCyE para el FinEs 2) y la participación de los Ministerios de Desarrollo Social alude al cumplimiento de sus cometidos: coordinar acciones intersectoriales. Para el caso de Uruguay, el Ministerio de Desarrollo Social tiene por objetivo “(...) coordinar acciones, planes y programas intersectoriales (...) para garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales” (Poder Legislativo, Ley N°17.866, 2005). Para el caso de Argentina, compete al Ministerio de Desarrollo Social “(...) asistir en todo lo que hace al desarrollo social de las personas, las familias y las comunidades del país en un marco de derechos y equidad territorial, articulando intersectorialmente y con otras jurisdicciones provinciales y el GCBA las acciones ante situaciones de riesgo y vulnerabilidad social (...)” (Poder Ejecutivo, Decreto 438/92, Ley de Ministerios 22.520, Art. 23 bis Bs.As., 12/3/92).

⁹² Los debates en torno a las sinergias políticas sociales-políticas educativas se perciben, por ejemplo, en los Programas Transferencia Condicionada de relevancia creciente en la última década en América Latina. A efectos de profundizar en la temática ver: Feijóo y Poggi (2014).

El segundo grupo de estudios que sirve de antecedentes de investigación refieren a las políticas de inclusión educativa en Enseñanza Media o Secundaria y reúne a su vez dos sub-grupos. Por un lado, aquellos que analizan políticas de inclusión educativa en Enseñanza Media o Secundaria en América Latina orientadas por el principio de equidad, concepto multidimensional que hoy confluye en la noción de inclusión educativa (Mancebo y Bentancur, 2012). Por otro lado, aquellos que analizan vínculos entre diseños político-institucionales, modos de organización y formas de gestión de políticas de inclusión educativa implementadas en instituciones de educación formal.

Los estudios ubicados bajo el primer sub-grupo analizan las características de las políticas de inclusión educativa diseñadas en la segunda mitad de la década del '2000 para enfrentar el problema de la exclusión en Enseñanza Media o Secundaria en América Latina⁹³. Las investigaciones, coordinadas por Terigi (2009 y 2014), indagan las políticas de inclusión educativa orientadas a sectores vulnerabilizados de grandes ciudades, incluyendo la indagación del PAC (Uruguay) y el COA/FINES (Argentina, Provincia de Buenos Aires)⁹⁴. Al analizar los diseños político-institucionales de las políticas identifican cuatro notas características: enfoque territorial, definición de la exclusión social y educativa como fenómeno multicausal, intervención sobre formas y condiciones de escolarización, contribución de las políticas a las trayectorias educativas de adolescentes, jóvenes y adultos.

Las políticas indagadas se orientan a garantizar la Educación Media o Secundaria en adolescentes, jóvenes y adultos de sectores vulnerabilizados, implementándose en territorios con déficit de oferta educativa formal (Fernández y Alonso, 2012). El análisis evidencia que en las grandes ciudades coexisten, y al mismo tiempo se diferencian, poblaciones con crecientes niveles de pobreza y marginación con poblaciones que acceden a servicios de calidad. Ello pone de manifiesto la distancia entre sectores sociales claramente identificables por: condiciones de vida, localización territorial y capacidades de acceso tanto a servicios básicos como al consumo y producción de bienes culturales (Perazza, 2009). El crecimiento vertiginoso y no planificado de las ciudades coexiste con demandas acumuladas sobre derechos de la población a la salud, la educación, la justicia, la vivienda, el trabajo, entre otros. La educación se visualiza como un derecho condicionado por la distribución socio espacial de la oferta. Las dinámicas demográficas de las grandes ciudades generan transformaciones que resultan

⁹³ Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay son los países con obligatoriedad del nivel secundario (Rivas, 2015).

⁹⁴ Para el PAC ver: Mancebo y Monteiro (2009); para el COA/FINES ver: Toscano (Coord.) 2012.

complejas de anticipar en términos de gestión y planeamiento. Las administraciones públicas se encuentran ante el desafío de asegurar, a tiempo y escala, el ingreso oportuno y las condiciones de escolarización adecuadas. Los hallazgos evidencian problemas educativos específicos relativos a:

(...) impactos de la segregación urbana en la conformación de circuitos educativos diferenciados; quiebres en las trayectorias educativas producidos por migraciones hacia las ciudades; límites del planeamiento educativo para dar respuesta a fenómenos demográficos que alteran el poblamiento de las ciudades; dificultades de las políticas definidas por los gobiernos locales para dar respuesta a fenómenos más propios del área urbana que de la ciudad como entidad administrativa (...) Se necesita un mejor conocimiento de problemas, contexto por contexto, para generar políticas que den respuestas más precisas (Terigi, 2014:227).

El análisis de las políticas de inclusión educativa implementadas para superar la exclusión educativa evidencia que sus diseños político-institucionales, modos de organización y formas de gestión sostienen la necesidad de revisar el sistema educativo en sus diferentes niveles (sistema, institución y aula; macro, meso y micro). Ello se sustenta en que su desarrollo histórico evidenció escasas variantes o alternativas para contribuir a garantizar el acceso, permanencia y egreso, con calidad, de sectores vulnerabilizados. Los hallazgos del análisis de las políticas de inclusión educativa para Enseñanza Media o Secundaria en América Latina denota diversas (y desiguales) formas y condiciones de escolarización entre éstas y las instituciones educativas tradicionales. Al analizar las modificaciones que presentan respecto de los modos organizativos de la escuela secundaria tradicional confirman la hipótesis de que, en ésta última, las condiciones de trabajo académico que impone su configuración, dificultan el acceso, permanencia y egreso de adolescentes, jóvenes y adultos (Toscano, 2012:17). En tal sentido las políticas analizadas interpelan la institución educativa tradicional y problematizan rasgos naturalizados de dicha forma (Vincent, Lahire y Thin, 2001). A su vez, las políticas de inclusión educativa analizadas evidencian problemáticas similares a las experimentadas por las instituciones educativas tradicionales. Según Terigi (2014)

(...) Las políticas de inclusión educativa nos dicen mucho sobre la escuela común, ya que en general su relativo éxito se apoya en condiciones pedagógicas que cuestionan la homogeneidad de prácticas y resultados de la escuela común, su inflexibilidad curricular y, sobre todo, la invisibilidad en que quedan sumidos los sujetos (...) (pero) en ellas reaparecen algunas de las problemáticas de funcionamiento del sistema, como la tendencia a producir circuitos segmentados de escolarización o las inasistencias de los docentes (...) (227-231)

Los hallazgos relativos a la investigación de políticas de inclusión educativa suscitan la interrogante, en la escuela secundaria, de si es posible transformar las prácticas pedagógicas sin realizar transformaciones institucionales u organizacionales.

El debate refiere al carácter sistémico y universal que ha tenido el proyecto escolar ya que a la crítica de la escuela tal como se la conoce, se le suma la proliferación de propuestas que se alejan en mayor o menor medida del diseño estándar del sistema. La literatura evidencia que un desafío en la actualidad es diseñar e implementar políticas que cambien la escuela, brindando respuestas a los problemas de exclusión educativa que produce su acción. De lo contrario se seguirá produciendo “candidatos” a las políticas de inclusión educativa.

Los estudios ubicados bajo este sub-grupo señalan la contribución positiva que realizan las políticas de inclusión educativa a las trayectorias educativas de adolescentes, jóvenes y adultos de sectores vulnerabilizados, constituyendo un nuevo enfoque sobre el que se diseña e implementan acciones. El enfoque de las trayectorias educativas reconoce e incorpora la experiencia de los estudiantes, caracterizándolas como “lineales”, “discontinuas” o “recursivas”, e interpelando la noción de trayectoria prototípica universal (Marianovich y Romero, 2015). Este enfoque profundiza el debate sobre educación e inclusión, cuestionando representaciones homogéneas sobre los estudiantes y evidenciando diversidad de recorridos posibles, así como también aprendizajes adquiridos en diferentes momentos de su historia educativa. Ello se vincula al carácter “personalizado” que sustentan las políticas de inclusión educativa como postulado pedagógico, buscando “enmarcarse en la realidad cultural, económica y social de las personas y su entorno” (Operti y Guillinta, 2008:138). En tal sentido Moreira, Pérez y Silvera (2015, 172-173) expresan que el PAC tiene como propósito:

(...) desarrollar un espacio educativo que proponga a los sujetos recuperar el sentido de lo escolar (...) Donde la edad no sea una “sobreedad” sino el tiempo en que los adultos nos hacemos responsables de un ser humano que aprende. Donde el “aprendizaje no sea una dificultad”, sino un desafío para quien enseña. Donde sea posible componer el encuentro educativo sin recurrir a lógicas de “sacrificio” que toleren el alejamiento de sujetos en nombre de la calidad, ni su contracara: el vaciamiento pedagógico como estrategia contra la deserción.

El segundo sub-grupo de estudios refiere al análisis de los vínculos entre diseños político-institucionales, modos de organización, formas de gestión en políticas de inclusión educativa implementadas en instituciones de Educación Media o de Educación Secundaria de tipo formal⁹⁵. La indagación refiere a los cambios que las políticas buscan introducir en los modos de organización estandarizados y las condiciones del hacer que las instituciones tradicionales construyeron a lo largo de su historia. Los

⁹⁵ A fin de consultar investigaciones relativas al nivel primario del sistema educativo ver: Braslavsky, Acosta, Jabif (2004), Van Couteren, et. al (2014).

estudios de este sub-grupo, analizan específicamente experiencias que introducen modificaciones respecto de: uso del tiempo y el espacio, división del conocimiento en materias, clasificación de estudiantes en grados y años y calificación de resultados de aprendizaje en notas que permiten a los estudiantes avanzar de manera progresiva. Históricamente la Educación Media o Secundaria cumplió un rol propedéutico para la educación superior. Actualmente cuenta con el desafío de preparar a los estudiantes para llevar a cabo estudios superiores, ejercer la ciudadanía e ingresar al mundo del trabajo (Mancebo y Bentancur, 2012; Brachi, 2013). En los últimos años se implementaron planes, programas o proyectos⁹⁶ que modificaron algunos aspectos de las condiciones tradicionales de escolarización de la Educación Media o Secundaria (régimen académico, cursada, asistencia), con la intención de contribuir a generar procesos de inclusión de sectores vulnerabilizados. La indagación de estas experiencias (Krichesky, 2010a, 2010b), expresa cómo diferentes racionalidades y modos de intervención dan lugar a diferentes efectos y resultados, concluyendo que:

Las estrategias que se ponen en juego en cada escuela para promover la inclusión educativa, tiene una importante vinculación con la cultura institucional, constituida por un conjunto de teorías, ideas, principios, normas, pautas, rituales, inercias, hábitos y prácticas (formas de hacer y pensar) sedimentadas a lo largo del tiempo en forma de tradiciones, regularidades y reglas de juego no puestas en entredicho y compartidas por sus actores (Krichesky, 2010a).

En tal sentido, Brachi (2013) expresa que las instituciones posibilitan o dificultan la trayectoria educativa de los sujetos en función de facilitadores u obstaculizadores.

Las instituciones *dificultan* las trayectorias educativas cuando: piensa que unos pocos llegarán a egresar; no tiene un proyecto institucional inclusivo, la discontinuidad de los trayectos es vista sólo como responsabilidad de los estudiantes; no despliega estrategias de acompañamiento; es selectiva (...) Por el contrario, *posibilitan* las trayectorias cuando: tienen políticas de inclusión (...) los condicionantes sociales no se vuelven condicionantes escolares; se aceptan “diversos modos de escuela secundaria”; todos los actores institucionales participan en actividades escolares; los estudiantes conocen derechos y obligaciones; **hay deseo de recibir a todos** (Énfasis de la autora).

Ello lleva a considerar la interrelación entre diseño político-institucional, organización e individuo, en tanto aspectos de relevancia para favorecer procesos de inclusión educativa (Nicastro y Greco, 2009; Brachi, 2013). Particularmente: condiciones materiales (por ejemplo: acceso a bienes; ingresos que percibe el núcleo familiar; necesidad de ingresar tempranamente al mundo del trabajo); condiciones

⁹⁶ Respecto de *experiencias* para el caso argentino, ver: Escuelas secundarias de Reingreso (CABA); CESAJ (Provincia de Buenos Aires); Escuelas con alta concentración de carga horaria docente (Tucumán, 2010). A fin de consultar *investigaciones* relativas a experiencias de cambio de la gramática escolar de la escuela secundaria ver: Krichesky, M., Greco, M., Saguier, V. (2015), *La experiencia en las Escuelas Medias de Reingreso en la Ciudad de Buenos Aires...*; Tiramonti, G. y Montes, N. (Comps.) (2009), *La escuela media en debate*; Tiramonti, G. (Dir.) (2011), *Variaciones sobre la forma escolar*.

subjetivas (por ejemplo: modos en que los sujetos se piensan a sí mismos en relación con las habilidades que poseen y pueden adquirir y su proyección hacia el futuro); condiciones institucionales (por ejemplo: presencia o ausencia de acciones de inclusión en las instituciones educativas, enfoques de inclusión que sustentan las instituciones educativas). Las investigaciones situadas en este sub-grupo, evidencian:

(...) niveles de interdependencia “relativa” (sin determinaciones lineales) entre aspectos estructurales de instituciones con diferentes formatos y la subjetividad de los actores, resultando los procesos *para incluir* una configuración específica que se carga de sentido en cada institución (...) (Krichesky, 2011:71) (Énfasis del autor)

Los hallazgos de estas investigaciones (Krichesky, 2010a, 2010b) expresan, en concordancia con estudios precedentes (Leithwood, 2009; Vaillant, 2009), una serie de factores facilitadores de los procesos de inclusión educativa en instituciones de Educación Media o Educación Secundaria de tipo formal. A saber: a) diseño político-institucional y modos de organización centrados en acompañar las trayectorias educativas (por ejemplo: propuestas curriculares y modalidades de evaluación ad hoc; implementación de tutorías o talleres; distribución de cargos, horas, roles y funciones para mejorar las oportunidades de aprendizaje) y b) gestión pro-inclusión caracterizada por liderazgos pedagógicos (por ejemplo: roles directivos centrados en mejorar las oportunidades de aprendizaje; focalizados en las personas y en las tareas), c) buenos desempeños docentes (por ejemplo: buena enseñanza, centrada en los aprendizajes y responsabilizándose por ellos; vínculo educativo cercano entre profesor y estudiante, consideración de “lo académico y lo social”), d) buena relación con el contexto/comunidad (por ejemplo: vínculos frecuentes; núcleo familiar como factor de estímulo para el estudiante), e) revisión y adaptación de políticas estatales (por ejemplo: resignificación de las políticas de inclusión educativa provenientes de la gestión central a la realidad institucional y del aula). Estos estudios evidencian que los procesos del hacer, insertos en diseños político-institucionales y modos de organización, denotan márgenes de acción a fin de crear condiciones para el mejor hacer de un colectivo institucional. Los factores facilitadores de los procesos de inclusión educativa se diferencian del paradigma de administración y se asemejan a algunos postulados de la gestión educativa estratégica (IPE-UNESCO, 2000): culturas organizacionales cohesionadas, apertura al aprendizaje, centralidad de lo pedagógico, desarrollo de habilidades organizacionales (que jerarquizan la enseñanza y el aprendizaje, el trabajo con la complejidad y el trabajo en equipo).

Las evidencias relativas a este sub-grupo de estudios informan acerca de las condiciones que son necesarias crear (gestión) para favorecer procesos de inclusión educativa en el marco de diseños político-institucionales y modos de organización específicos (instituciones de Educación Secundaria de tipo formal). Ello resulta pertinente a fin de contar con información que propicie la articulación entre experiencias inclusivas en instituciones tradicionales del sistema educativo y experiencias inclusivas que se implementan bajo la forma de *Alternative School* ya que ambas tienen por objetivo garantizar el derecho a la educación.

PAC y FinEs 2 en los sistemas educativos de Uruguay y Argentina

En Uruguay existen cinco órganos estatales con distinto nivel de responsabilidad en el gobierno de la educación desde la primera infancia hasta el nivel terciario: Ministerio de Educación y Cultura (MEC)⁹⁷, Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), Universidad de la República (UdelaR), Universidad Tecnológica (UTEC). La ANEP regula la educación obligatoria; es un ente autónomo dirigido por el Consejo Directivo Central (CODICEN)⁹⁸ e integrado por cuatro Consejos desconcentrados: Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP), Consejo de Educación Secundaria (CES), Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP) y Consejo de Formación en Educación (CFE).

La Educación Media Básica (EMB), tramo del sistema educativo a que refiere el PAC, abarca el nivel inmediato posterior a la educación primaria y es obligatoria desde 1973 (Ley 14.101). La EMB tiene como objetivo profundizar el desarrollo de competencias y conocimientos adquiridos en nivel primario y promover el dominio teórico-práctico de diferentes disciplinas: artísticas, humanísticas, biológicas, científicas y tecnológicas (INEED, 2014). El requisito de ingreso a ese nivel es haber culminado educación primaria. Actualmente este nivel del sistema educativo es gestionado por CES y CETP. El CES, bajo el cual se encuentra el PAC, gestiona las instituciones educativas del nivel, regula y supervisa la educación privada. Al año 2013, existían en

⁹⁷ El MEC regula áreas particulares de la educación (primera infancia, terciaria privada y no formal) no constituyendo estrictamente un órgano de gobierno del sistema educativo (INEED, 2014:54).

⁹⁸ El CODICEN es integrado por cinco miembros: tres designados por el Poder Ejecutivo con venia de la Cámara de Senadores y dos electos por el cuerpo docente. Cada Consejo desconcentrado es integrado por tres miembros: dos designados por CODICEN (con voto de cuatro de sus integrantes) y uno electo por el cuerpo docente (INEED, 2014).

el país 663 establecimientos de Enseñanza Secundaria: 486 públicos (25 de los cuales eran Aulas Comunitarias) y 177 privados (INEEd, 62).

Históricamente, el sistema educativo uruguayo se caracterizó por un “modelo de gestión centralizado” (Rivas, 2015:57); poseyendo niveles de desarrollo avanzado que se evidencian en: baja tasa de analfabetismo⁹⁹, universalización de educación primaria y expansión de la matrícula en los restantes niveles (SITEAL, 2016). La distribución de la matrícula a nivel del país revela una “buena implantación de la educación a lo largo y ancho del territorio, siendo la educación terciaria la excepción, al concentrarse en la capital” (Mancebo y Monteiro, 2009). La oferta estatal es predominante en todos los niveles, ubicándose en el 85%; siendo excepción la educación inicial (67%) (Ibíd.).

El PAC fue diseñado en el año 2006 por el CES-ANEP y el MIDES (Programa Infamilia). Se comenzó a implementar en el año 2007 y forma parte de la oferta de EMB¹⁰⁰. Es un programa ubicado en la Coordinación de Inspección de Programas Educativos Especiales del CES-ANEP y está “destinado a adolescentes de 12 a 17 años, con problemas de vinculación a la Educación Media, ya sea porque abandonaron sin haber aprobado primer año o porque nunca se inscribieron” (INEEd, 2014:62). En cada Aula Comunitaria trabaja un equipo socioeducativo (provisto por OSC) y Profesores de Educación Secundaria (provistos por CES-ANEP). En el año 2015 las Aulas Comunitarias se distribuían territorialmente de este modo: 15 se ubicaban en Montevideo y 11 en el interior del país. En 2013, 84% de estudiantes de EMB concurría a instituciones públicas, 14% a privadas y 2% a Aulas Comunitarias, Áreas Pedagógicas y escuelas rurales con 7°, 8° y 9° (INEEd: 64). La matrícula del PAC, representa el 1% del total de la matrícula de Educación Media. El PAC es considerado un programa mixto en que “la ejecución de algunas unidades es realizada por el Estado y otras por privados” (INEEd: 79)¹⁰¹.

⁹⁹ En 2014, último dato disponible, el analfabetismo correspondía al 1,5% de la población total (SITEAL, 2016).

¹⁰⁰ También conforman la EMB: Reformulación 2006, Rural, Extra Edad (Plan: 86, 2009, 2012, 2013), Áreas Pedagógicas (convenio con INAU y OSC), Programa CES-CECAP (convenio con MEC), Programa Centros de Alta contención (convenio con Dirección General de Cárceles), ProCES (convenio con organismos de gobierno e Intendencias Municipales).

¹⁰¹ Relevamientos del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd, 2014:79) reflejan que entre 2013 y 2014 existían en Uruguay 18 programas que apoyaban la educación obligatoria en distintos niveles: 13 públicos, 4 mixtos (PAC, Puente, Gol al Futuro, Alimentación Escolar) y 1 privado (Campamentos Educativos).

Históricamente, el sistema educativo argentino se caracterizó por su desarrollo educativo avanzado, evidenciándose tal cuestión en aspectos tales como: baja tasa de analfabetismo¹⁰², universalización de la educación primaria y expansión de la matrícula en los restantes niveles. El país cuenta con un “modelo de gestión federal, descentralizado a nivel provincial a partir del año 1993” (Rivas, 2015: 57). El Estado nacional, las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires son responsables de planificar, organizar, supervisar y financiar el sistema educativo garantizando el acceso en todos los niveles y modalidades, creando y administrando establecimientos educativos de gestión estatal (MEN, 2015). El sistema educativo está integrado por servicios de educación de gestión estatal y privada (ambos denominados públicos), gestión cooperativa y gestión social. Está conformado por cuatro niveles (Inicial, Primaria, Secundaria y Superior) y ocho modalidades¹⁰³. Una de esas modalidades es la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos (EPJA) destinada a garantizar la alfabetización y el cumplimiento de la obligatoriedad escolar prevista en la Ley N°26.206 “a quienes no la hayan completado en la edad establecida reglamentariamente y a brindar posibilidades de educación a lo largo de toda la vida” (Art.46-48). Dicha modalidad se orienta a atender las particularidades socioculturales, laborales, contextuales y personales de la población mayor de 18 años de edad. Según se expresa en la normativa, su organización curricular e institucional debe basarse en criterios de flexibilidad y apertura que acrediten saberes y permitan la movilidad laboral.

La Provincia de Buenos Aires se divide en 25 Regiones educativas y 135 Distritos, contando con 25 Inspectores Jefes Regionales y 125 Inspectores Jefes Distritales (Fuente: DGCyE-Dirección de Información y Estadística. Relevamiento Anual 2014). Posee 20.915 unidades educativas de todos los niveles, modalidades y servicios¹⁰⁴ y 4.845.085 estudiantes matriculados (Fuente: DGCyE-Dirección de Información y Estadística. Relevamiento Anual 2014). El 70% de los estudiantes asiste a escuelas estatales (incluidas las escuelas municipales) y el 30% a escuelas privadas. El 59% de escuelas se ubica en el conurbano bonaerense. En lo que respecta a la

¹⁰² En 2014, último dato disponible, el analfabetismo correspondía al 0,88% de la población total (SITEAL, 2016).

¹⁰³ Modalidades: “opciones organizativas y/o curriculares de educación común, dentro de uno o más niveles educativos, que procuran dar respuesta a requerimientos específicos de formación y atender particularidades de carácter permanente o temporal, personales y/o contextuales, con el propósito de garantizar (...) el derecho a la educación (...)” (MEN, 2015).

¹⁰⁴ La unidad educativa identifica las modalidades y los niveles de enseñanza. Es la concreción del proyecto educativo que se organiza al interior de un establecimiento para impartir educación en torno a un determinado nivel de enseñanza y modalidad. En un mismo establecimiento educativo, existen tantas unidades educativas como niveles de enseñanza se impartan (DGCyE, 2014).

Modalidad de Educación de Jóvenes y Adultos las unidades educativas relativas al nivel secundario en los Partidos del Gran Buenos Aires ascienden a un total de 423 en 2014 y la cantidad de estudiantes para ese año se ubica en 83.930 (Fuente: DGCyE-Ibíd.).

Al año 2010, 1.600.000 personas aproximadamente no había concluido Educación Secundaria en la Provincia de Buenos Aires (Fuente: INDEC, 2010). En este contexto, y desde 2008, el MEN implementa el FinEs (1 y 2), a fin de que jóvenes y adultos mayores de 18 años completen la educación obligatoria. A nivel nacional, además del MEN, interviene el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) para garantizar la terminalidad de estudios de nivel secundario de los Cooperativistas y familiares del “Plan Argentina Trabaja” (PAT), a través de la coordinación nacional y municipal de su área de Educación y de las figuras de “talleristas” (Makler, 2015:4). Si bien FinEs se orientó inicialmente a “trabajadores organizados de sindicatos o integrantes del PAT” (DGCyE, Res. N°3520/10), actualmente puede ingresar cualquier persona mayor de 18 años.

En la Provincia de Buenos Aires la gestión del FinEs está a cargo de la DGCyE. FinEs 2, implementado desde 2008, es el componente del “Plan Provincial de Finalización de Estudios” que depende de la Dirección Provincial de Educación de Jóvenes y Adultos. En cada distrito educativo el Plan es gestionado por el Estado (a través de Coordinaciones Administrativas) y OSC. En Provincia de Buenos Aires, “FinEs concentra alta proporción de quienes cursan secundario” (Brunetto, 2014:58); contando en 2014 con 198.000 estudiantes (Télam, 2014); ello representa el 53% de la matrícula de la Educación de Jóvenes y Adultos (Fuente: DGCyE, Dirección de Información y Estadística. Relevamiento Final 2014).

El Municipio de Moreno cuenta con 452.505 habitantes, 64% de los cuales tiene entre 15 y 64 años (INDEC, 2010). Cada Centro Educativo FinEs 2 posee un Referente que pertenece a un OSC y Profesores Tutores. En 2015 la matrícula de FinEs 2 (Moreno), representaba 2,5% de la matrícula de EPJA de la provincia. FinEs 2 es considerado un plan mixto en que la ejecución de algunas unidades es realizada por el Estado y otras por privados.

Conclusiones

Este capítulo expuso antecedentes relativos al estudio de la co-gestión de políticas de inclusión educativa a modo de estado del arte.

En primer lugar se analizó antecedentes históricos de la alianza Estado-Sociedad Civil en Uruguay y Argentina, concluyendo que la convergencia de acciones entre estas esferas en las tres últimas décadas busca garantizar derechos de sectores vulnerabilizados. Asimismo, que el modo en que se comprenda la alianza remite a enfoques que sustentan los decisores políticos y a contextos educativos, históricos y políticos en que se inscribe (ver viñetas de campo 3 y 4). En la última década la alianza Estado-Sociedad Civil integró una “constelación de políticas socioeducativas” (Rivas, 2015) de tipo focalizado (PAC) o universal (FinEs 2) que coadyuvó a profundizar, de hecho, el vínculo entre estas esferas; vínculo que adquirió características propias según las matrices educativas, históricas y políticas de cada país.

Para el caso de Uruguay, los vínculos entre estas esferas se caracterizaron históricamente por la fuerte presencia del Estado y los partidos políticos como instrumentos de “construcción del orden social y centro imaginario de la unidad social” (Caetano, 1995), cuestión que por momentos tornó difusa la distinción entre lo “público” y lo “privado”. En este marco el Estado desarrolla acciones no siempre integrales ni sistemáticas para fortalecer la Sociedad Civil, sobre todo en las tres últimas décadas. Ésta última se evidencia como esfera heterogénea y fragmentada que denota desigualdades en las OSC que la integran, así como niveles crecientes de profesionalización en aquellas que se desempeñan en convenios de asociación con el Estado y se orientan a sectores vulnerabilizados.

Para el caso de Argentina los vínculos entre estas esferas se han caracterizado por una fuerte presencia estatal en la vida política aunque en ciertos momentos históricos el accionar de la Sociedad Civil se situó al margen de los partidos políticos. En este marco el Estado desarrolla acciones no siempre integrales ni sistemáticas para fortalecer la Sociedad Civil, sobre todo en las tres últimas décadas. Esta última se evidencia como esfera heterogénea y fragmentada que denota desigualdades en las OSC que la integran y niveles de profesionalización dispar en aquellas de tipo territorial.

Los hallazgos de investigaciones precedentes revelan, para ambos países, las dificultades que presentan las estructuras y dependencias estatales para “enraizarse” en la sociedad, siendo los ámbitos territoriales (municipios) los espacios con mayores

posibilidades para que ello acontezca y la alianza Estado-Sociedad Civil un facilitador para que suceda.

En segundo lugar se analizó investigaciones relativas al diseño, implementación y evaluación de políticas de inclusión educativa orientadas a sectores vulnerabilizados en América Latina con foco en la interrelación entre diseños político-institucionales, modos de organización, formas de gestión, e inclusión. Estas investigaciones se agruparon en dos sub-grupos.

Un primer sub-grupo, sustentado en el enfoque de gobernanza, informa sobre la necesidad de explorar el mapa de actores y arreglos que sostienen los diseños político-institucionales, así como también considerar las culturas institucionales en juego y los valores que sustentan las políticas co-gestionadas. Las investigaciones evidencian los desafíos a los que se enfrenta el Estado al conducir y gestionar políticas públicas y pretender transitar desde gobiernos jerárquicos a gobiernos en red. La acción de gobierno busca que los actores de ambas esferas se involucren en las decisiones relativas a las políticas y su coordinación, en el marco de un renovado protagonismo estatal (Rivas, 2015). Ello requiere crear espacios de interacción, definir roles y funciones de cada esfera.

La alianza Estado-Sociedad Civil se visualiza en los sistemas educativos de Uruguay y Argentina, como una potencial respuesta a la exclusión educativa. Dicha problemática, definida como multicausal, requiere intervenciones intersectoriales y multiactorales, desafiando el tradicional funcionamiento de los sistemas educativos y sus vínculos con otros sectores del Estado y otros actores. Este primer sub-grupo de estudios informa sobre el peso de las instituciones en los procesos de gobierno, gestión y cambio, evidenciado la contribución de las políticas de inclusión educativa a “erosionar pero no transformar” la matriz institucional clásica de la arena educativa.

La revisión de antecedentes informa también sobre el diferente éxito de las políticas de inclusión educativa en América Latina en términos de resultados alcanzados según se construya (o no) diseños político-institucionales específicos (Terigi, 2014). Cuando se otorga a las políticas instancias de conducción reconocibles, recursos y capacidad para intervenir en ellas se viabiliza su implementación. Pero, como contracara, emergen problemas relativos a su sustentabilidad y la viabilidad para traccionar cambios en el sistema educativo. Cuando no se generan diseños político-institucionales específicos y se ubica a las políticas entre muchas otras, sin responsables

ni recursos adecuados, se advierte insuficiente capacidad estatal para brindar sustentabilidad y traccionar cambios en el sistema educativo.

Un segundo sub-grupo de estudios expresa “niveles de interdependencia relativa” entre diseños político-institucionales, modos de organización y formas de gestión, concluyendo que la relación virtuosa entre estos aspectos favorece los procesos de inclusión educativa. Ello se relaciona con: el grado de apropiación que los sujetos posean respecto de los valores institucionales; la modificación de las condiciones de escolarización (organización) y la creación de condiciones para el mejor hacer (gestión).

Los antecedentes evidencian que las OSC son parte de los nuevos actores y las nuevas influencias en el amplio y complejo repertorio de las políticas de inclusión educativa a nivel global y regional. Las investigaciones reflejan, desde los casos del PAC y el FinEs 2, el carácter polémico de estas políticas ya que desafían instituciones, modos de organización y formas de gestión fuertemente arraigadas en los sistemas educativos. El PAC, en tanto política focalizada, problematiza el postulado universal del sistema educativo y las instituciones que lo sustentan (Liceos). FinEs 2 problematiza la capacidad de las instituciones tradicionales de Educación de Jóvenes y Adultos (CENS) para garantizar la terminalidad de estudios secundarios en sectores vulnerabilizados.

VIÑETA DE CAMPO: 3

PAC: “SIEMPRE EL ESTADO RESPONDÍA A LOS QUE VENÍAN”

(...) El sistema de Educación Pública de este país a nivel secundario nunca había puesto el foco en la problemática de los que “estaban afuera”. Siempre el Estado respondía a los que venían. Si venían más hacía más liceos; si venían más y no les cabían, achicaban los turnos. A tal punto que cuando creció la matrícula de educación secundaria, llegamos a tener cuatro turnos por liceo, bajando el horario a 3 horas y media de clase: ¡una locura! (...) Nunca hubo preocupación por universalizar la matrícula en la educación pública, saliendo a buscar a los que estaban afuera del sistema. Salvo, bueno, en la década del '90, que lo hubo de forma declarativa, pero nunca se operativizó ningún plan o programa para eso (...) La educación secundaria en Uruguay no ha llegado... más allá que desde el punto de vista de cobertura tiene un ochenta y pico por ciento, cuando vos lo mirás sacando repetidores y demás te queda que no estamos llegando al 100% que tendríamos que llegar, en un país que tiene la Educación Media obligatoria. Entonces, desde Secundaria empezamos a ver programas sociales que atendían a jóvenes a través de OSC dentro de lo que eran las políticas focalizadas de los '90, que en realidad atendían temas de recreación en los barrios pero no los vinculaban con el sistema educativo o si lo hacían era puntual, a plumón, no estructurado (...) Entonces empezamos a ver qué hacían lo que se llamaban las “Casas Jóvenes” que era una política del BID que se hizo en toda América Latina. ¿Y qué hacían? Los chiquilines de los barrios pobres se acercaban, en general era gestionado por una OSC y se vinculaban socialmente, tenían actividades recreativas, alimento, algunas funcionaban muy bien, otras más o menos (...) En esa época, mitad de '2000, se empiezan a buscar alternativas que abrieran el juego, dieran respuesta (...) y ahí hay varias cosas: la experiencia de las OSC, otros programas, cambios que se estaban queriendo hacer en una institución histórica y tan burocrática como Secundaria, cambios de gobierno (...) y en el medio de todas esas cosas se fue armando el PAC (Fuente: Montevideo, Ex-autoridad educativa de CES-ANEP, actor estatal, mayo 2014)

VIÑETA DE CAMPO 4

FinEs 2: “LA EDUCACIÓN HA EXCLUÍDO”

(...) El gran componente de trabajo del FinEs 2 en Moreno es la comunidad que ha sido excluida de la educación por una u otra razón. Algunos se ponen “histéricos” cuando yo hablo de la “exclusión”. La educación ha excluido, conmigo lo ha hecho. La diferencia es por ahí, que se dio en otro momento. Yo en un momento dejé de estudiar en la universidad porque me faltaba guita, porque tenía que comer o pagar el alquiler (...) El núcleo del FinEs 2 son esas personas que no finalizaron sus estudios secundarios por diversas situaciones; a ellos el Estado tiene que generarles condiciones para que puedan estudiar. Esa mamá jovencita que tuvo a sus pibes y no pudo seguir; la gente que tenía que elegir entre estudiar o ir a laburar. Y ahí estamos hablando de la escuela (...) que es muchas veces expulsiva y como comunidad educativa tiene que romper con esos circuitos de exclusión. Bueno, tuviste un pibe, seguí estudiando, veamos cómo. ¿Tenés que laburar? Veamos cómo la escuela puede hacer para que sigas estudiando (...) También la exclusión tiene que ver con cuestiones intra-institución (maltrato de los docentes, cambios de normativas que son necesarias pero crean desfasajes al no informarse bien). Todo eso forma parte de la exclusión que hubo de parte del Estado y pienso que nosotros como docentes formamos parte de eso también. ¿Cómo fuimos formados en el terciario o en las universidades? ¿En la Educación Popular? Olvidáte. En la universidad ese no es un tema de discusión, pero en los años '70 discutían esto. Así que bueno, venimos con toda una carga ahí importante de varias cosas. Este núcleo de gente excluida es lo que tenemos que ir a buscar. En este momento tenemos Planes de Alfabetización de Adultos también, núcleo de exclusión diferente porque estamos hablando de primaria (...) gente que tiene que aprender a leer y escribir y es muy difícil encontrar a esta gente, ayudarlos. Tenemos la historia de la Educación de Adultos, en Primaria, de la década del '70 que se hacía en instituciones que no eran escuelas, iglesias por ejemplo (...) Y capaz en algún momento nos va a pasar con FinEs que vamos a llegar a un punto donde la gente va a decir: “no, no quiero estudiar”. Pero en este momento se acercaron, los tenemos, se entusiasman, vienen (...) (Fuente: Moreno, Provincia de Buenos Aires, Coordinación Administrativa, actor estatal, junio de 2014)

CAPÍTULO 4

PAC Y FINES 2: GÉNESIS Y OBJETIVOS

Introducción

La génesis del PAC y el FinEs 2 se inscribe en antecedentes y reconfiguraciones de la alianza entre Estado y Sociedad Civil en Uruguay y Argentina en las últimas décadas, cuestión que alude a las políticas sociales en general y las políticas educativas en particular. Ambas políticas se sustentan en alianzas cuyos diseños político-institucionales, modos de organización y formas de co-gestión tienen por objetivo garantizar el derecho a la educación en sectores vulnerabilizados. Este capítulo describe el contexto educativo, histórico y político que dio origen al PAC y al FinEs 2, identificando factores que coadyuvaron a sus diseños, así como también resistencias a dichos procesos. Finalmente se presenta los objetivos de ambas políticas en tanto resultado político (Alison, 1992), es decir, expresión de dichos contextos y de los enfoques que sustentan la relación entre ambas esferas.

Revisión de diseños político-institucionales, modos de organización y formas de gestión

En la última década del siglo XX y la primera década del siglo XXI, la inclusión educativa adquiere creciente relevancia en la agenda de los gobiernos de diversos países del mundo (Aguerrondo, 2007; UNESCO-BIE, 2008; Acín et al, 2016)¹⁰⁵ constituyéndose en uno de los “conceptos estelares” del campo educativo (Braslavsky, 1997)¹⁰⁶. López (2007) sostiene que ya en los noventa las leyes de educación habían avanzado en la expansión de derechos, aunque “encerradas todavía en visiones parciales y en algunos casos contradictorias”. En la primera década del 2000, sostiene el autor, las leyes de educación se cargaron de declaraciones, garantías y, en algunos casos, dispositivos concretos para ampliar el derecho a la educación en poblaciones excluidas. Rivas (2015:47) sostiene que durante los primeros quince años del siglo XXI, América Latina vivió un triple proceso de ampliación de derechos educativos: “expansión del

¹⁰⁵ Baste citar la Conferencia Internacional de Educación (48a reunión) titulada *La educación inclusiva: el camino hacia el futuro*, UNESCO, Ginebra, Suiza, 25-28 de noviembre de 2008.

¹⁰⁶ Según Braslavsky (1997:32) los “conceptos estelares son aquellos que aparecen como componentes inevitables de los discursos escuchados. Por cierto, los mismos son resignificados de diversa manera con relación a cómo se articulan con (...) los ‘conceptos controversiales’, que son aquellos respecto de los cuales no existe consenso.”

acceso a todos los niveles educativos; crecimiento de financiamiento estatal en proporción y cantidad real por alumno; reconocimiento de derechos de poblaciones excluidas (...) ampliando las fronteras de la educación tradicional”. En este contexto el autor sostiene que el reconocimiento del derecho a la educación de todos fue la “primera gran compuerta que se abrió” (Ibíd.). El análisis de la génesis del PAC y el FinEs 2 evidencia la relevancia del factor político (decisión) como un importante facilitador de su diseño, es decir, decisiones gubernamentales nacionales en vínculo con decisiones regionales y globales y un clima “pro-inclusión educativa”. Ambas políticas surgen en períodos históricos similares, el PAC en el año 2006 y FinEs en el año 2008. FinEs se implementa en la Provincia de Buenos Aires desde el año 2008 (MEN-DGCyE, Convenio Marco N°299/08) y en el Municipio de Moreno desde el año 2011. La decisión de las autoridades educativas que propiciaron el diseño de estas políticas se inscribe en orientaciones de los respectivos gobiernos que aluden a la centralidad de la inclusión post-crisis de 2001 (Argentina) y post-crisis de 2002 (Uruguay). Ello se evidencia en expresiones de dos entrevistados uno relativo al PAC (ex-autoridad educativa nacional) y otro relativo a FinEs 2 (autoridad educativa provincial):

La meta que me habían planteado era incorporar a todos los adolescentes del Uruguay a la Educación Media, sabiendo que primer año de Ciclo Básico era un cuello de botella: no se anotaban, se anotaban y dejaban, repetían (...) ¿Por qué no van al liceo y dónde buscarlos? Eso lo teníamos estudiado porque habíamos trabajado con jóvenes y sabíamos que podíamos llegarles más fácilmente a los que estaban en las OSC. ¿Qué hacer con ellos y cómo? Eso no se sabía (...) (Entrevista N°1, actor estatal, Montevideo)

FinEs es un acto de justicia con los sectores sociales postergados; busca saldar una deuda con la sociedad y las miles de personas que en la Provincia de Buenos Aires no terminaron secundaria (...) entonces como gobierno había que dar respuestas (...) nos fuimos encontrando distintas situaciones, no era que dejaron de estudiar porque eran “vagos”. Cada uno podía construir una línea de tiempo y marcar lo que sí había logrado; se reconocieron trayectorias y la gente no arrancó de cero (Entrevista N°26, actor estatal, La Plata)

Las decisiones gubernamentales de diseñar políticas de inclusión educativas se sustentan también en las nuevas normativas educativas generadas en 2006 en Argentina y en 2008 en Uruguay que buscan crear condiciones de posibilidad para que los “marginados pedagógicos ejerzan el derecho a la educación” (Rodríguez, 2006). Ello se evidencia en el Art. 8° (De la diversidad e inclusión educativa) de la Ley General de Educación N°18.437 de Uruguay (MEC, 2008), el Art. 11° (Fines y objetivos de la política educativa nacional) de la Ley de Educación Nacional N°26.206 de Argentina (MECyT, 2006) y el Art. 5° de la Ley de Educación Provincial N°13.688 (Legislatura de

la Provincia de Buenos Aires, 2007)¹⁰⁷. La educación es concebida como un derecho de los ciudadanos y un deber del Estado; aun así, las decisiones gubernamentales y los marcos normativos son condiciones necesarias pero no suficientes para que ello suceda. Los postulados de universalización y obligatoriedad de la Educación Media o Secundaria no garantizan por sí mismos que quienes están en situación de exclusión educativa ingresen al sistema, permanezcan y egresen, pero sí genera condiciones para que ello sea posible.

El análisis de la génesis de PAC y el FinEs 2 evidencia que sus diseños se sustentan en el argumento de que favorecer procesos de inclusión educativa requiere generar diseños político-institucionales, modos de organización y formas de gestión específicos, siendo la alianza Estado-Sociedad Civil un facilitador para ello. El Informe que sistematiza la fase fundacional del PAC evidencia la importancia adjudicada a la interrelación entre diseños político-institucionales, modos de organización y gestión como aspectos que contribuyen (o no) a generar procesos de inclusión. Se sostiene que:

La base teórica del diseño e implementación del PAC está en el convencimiento de que si bien los contextos de pobreza condicionan los aprendizajes, tal condicionamiento no debe convertirse en determinación. Por el contrario hay modelos de escuelas que trabajan con población que vive en condiciones de pobreza y obtienen buenos resultados. El nudo crítico de esa relación está en la institución, los currículos, las prácticas pedagógicas, la gestión (...) no orientada a la inclusión socioeducativa (ANEP-CES, MIDES-INFAMILIA, 2008:7)

FinEs se inscribe en el Art. 48° de la Ley N° 26.206 (MECyT, 2006), referido a los objetivos y criterios a los que debe responder la organización curricular e institucional de la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos. Entre los Considerandos de la Resolución 917/08 (CFE, 2008) que da origen a la política se establece que “los jóvenes y adultos que han quedado fuera del sistema educativo exige que la educación (...) estructure una variedad de respuestas de calidad, ágiles, eficaces e inclusivas, que permitan el real ejercicio de la ciudadanía (y) hacer hincapié en el joven y el adulto situado en su lugar de pertenencia o trabajo”. La Resolución 4122/08 (DGCyE), referida a FinEs, señala la necesidad de:

Definir e implementar formatos escolares que flexibilicen los modelos institucionales existentes con el objeto de generar espacios de enseñanza y aprendizaje que atiendan a la diversidad de situaciones que presentan (...) jóvenes y adultos bonaerenses

¹⁰⁷ El Artículo 5° de la Ley 13.688 sostiene la participación del conjunto de la comunidad para favorecer el derecho a la educación: “La Provincia, a través de la DGCyE, tiene la responsabilidad principal e indelegable de proveer, garantizar y supervisar una educación integral, inclusiva, permanente y de calidad para todos sus habitantes, garantizando la igualdad, gratuidad y la justicia social en el ejercicio de este derecho con la participación del conjunto de la comunidad educativa”.

Ambas políticas se diseñan en contextos caracterizados por el mandato de democratizar la educación, buscando crear condiciones para que todos los habitantes completen sus trayectorias. Esta cuestión, sumada a la definición de la exclusión educativa como fenómeno multicausal, alude a la necesidad de incidir sobre el “sello de origen selectivo de la escuela secundaria”, sus diseños político-institucionales, modos de organización y procesos de gestión. De todos modos, el PAC y el FinEs, al implementarse bajo la modalidad de *Alternative School* (AS), denotarán dificultades para traccionar cambios en las instituciones formales y el sistema en su conjunto.

La génesis del PAC y FinEs 2 en los procesos de reconfiguración del Estado

La génesis del PAC y el FinEs 2 sucede en el marco de procesos de cambio político-institucional que impulsan los respectivos gobiernos en las políticas públicas, reconfigurando los vínculos Estado-Sociedad Civil. Dichos procesos aluden a modificaciones en la gestión, diseño, implementación y evaluación de las políticas sociales (Repetto e Isuani, 2012; Repetto, 2014) buscando incidir en el sustrato político-institucional que las sustentan (Midaglia y Canzani, 2004). En tal sentido Henstenberg, Kohut y Maihold (2002:8) afirmaban, a inicios de la década del ‘2000, que:

(...) la configuración de nuevos conceptos sobre políticas públicas, una nueva gestión del Estado y un relanzamiento de las reformas políticas para el “buen gobierno” (*good governance*) son caminos que llevan hacia una mayor “sensibilidad” (*responsiveness*) del quehacer político ante la ciudadanía. El resurgimiento de la Sociedad Civil se encuadra en el triángulo formado por el nuevo papel del Estado en América Latina, el funcionamiento de los partidos políticos y la extensión de una nueva cultura política en la ciudadanía.

La definición de la exclusión (social y educativa) como problemática multicausal y el escaso éxito de las políticas sectoriales para dar respuesta a ello, tornaron pertinente el diseño de políticas intersectoriales (integradas por diferentes sectores de políticas públicas) y multiactorales (integradas por actores estatales y OSC). Esto conlleva la necesidad de coordinar a distintos sectores del Estado y distintas esferas (Estado y Sociedad Civil), con sus respectivos actores y culturas institucionales. Es decir, para el PAC y el FinEs 2, coordinar acciones entre quienes rigieron históricamente las políticas educativas (ANEP-CES para el PAC y MEN-DGCyE para el FinEs 2) y quienes coordinan las políticas “de combate a la pobreza” (MIDES, Uruguay; MDS, Argentina), y entre esos sectores del Estado y las OSC.

El PAC se diseña en el contexto de la asunción a la presidencia, por primera vez en la historia del país, de la coalición de izquierda “Encuentro Progresista-Frente Amplio”¹⁰⁸. A poco de asumir el gobierno, año 2005, se crea el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), en tanto órgano coordinador de las políticas sociales. Diversos actores entrevistados para esta investigación aluden a ese momento histórico como una etapa “re-fundacional del Estado”, caracterizado por el impulso de coordinar distintos sectores de esa esfera y su vínculo con la Sociedad Civil a fin de dar respuestas integrales frente a problemáticas multicausales. Pereira et al (2010), al analizar la participación de la Sociedad Civil en las políticas de infancia durante el primer período de gobierno del Frente Amplio caracterizan dos etapas: una etapa inicial (año 2005) signado por “la confusión, la crítica y la rispidez sobre todo desde el gobierno hacia las OSC” (2010:4) y luego (2006 en adelante) una “etapa de reconocimiento, diálogo y creciente asociación” (2010:4). Esta última etapa se evidencia en expresiones de un entrevistado del Estado quien participa de la gestión del PAC desde sus inicios:

(...) el Estado es un conjunto de normas objetivas y muchas subjetividades; lo que creo que se logró en estos gobiernos del Frente Amplio es juntar subjetividades con percepciones similares de los problemas; ahí aparece la mirada novedosa, porque yo estuve acá en gobiernos anteriores y a nadie se le ocurría esto de “miremos el Estado, vamos a coordinar”. Sí hubo una iniciativa micro cuando hicimos Áreas Pedagógicas que era Secundaria, INAU y OSC, pero terminó de concretarse cuando se creó el MIDES en 2005 y apareció el Programa Infamilia, ahí se habilitó una mirada bien interesante que permitió que programas como este se desarrollen y sobrevivan luego de varios años de creación (...) es interesante el concepto de gestión y coordinación Estado-Estado, Estado-Sociedad Civil que había: que el otro describa lo que quiere y use el recurso para lo que necesita. Cada sector estatal hizo su diagnóstico y el Consejo de Educación Secundaria optó por Aulas Comunitarias. Ahí las personalidades fueron fundamentales, sus perfiles, historias (...) por qué esto y no otra cosa; y la inteligencia de A. para organizarlo. Aulas sobrevivió porque nació de forma interinstitucional: MIDES, Secundaria, OSC. Era un momento “re-fundacional” del Estado; como que tenías el “joystick” de un juego nuevo y tenías que armar las reglas. Y en esa lógica funcionaron nuestros estilos no sé si “progresistas”, “izquierdosos” o qué, de gestión en equipo (...) “re-fundación” en el sentido de aprender a manejar el Estado (...) (Entrevista N°7, actor estatal, Montevideo)

Dentro del MIDES, el Programa Infamilia (Infancia, Adolescencia y Familia)¹⁰⁹ buscó construir un modelo integral de intervención social. Entre sus prioridades promovió, en coordinación con otros sectores del Estado, el diseño, implementación y evaluación de políticas que favorezcan el acceso, permanencia y egreso en el sistema educativo de adolescentes en situación de vulnerabilidad. El proceso de creación de ese modelo, y la génesis del PAC, se evidencia en el “Informe de Evaluación Anual del

¹⁰⁸ En marzo de 2005 asume la presidencia del país el Dr. Tabaré Vázquez. Desde ese entonces y hasta la actualidad permanece en el gobierno del Uruguay el partido político “Frente Amplio” (coalición de partidos de izquierda).

¹⁰⁹ MIDES-Programa Infancia, Adolescencia y Familia: <http://www.infamilia.gub.uy/>

Programa Infamilia del año 2005” (MIDES-Infamilia, 2005), que alude a antecedentes específicos de esta política, su fundamentación y el modo en que se diseñó:

(en la actualidad) se requiere desarrollar nuevas estrategias y utilizar recursos para atender problemas de primer orden que el país no tiene resueltos como la deserción de adolescentes que cursan Enseñanza Media. Sobre esa base se organizó el seminario “¿A dónde van los que no van?” que reunió 150 asistentes y contó con representantes de prácticamente la totalidad de organismos públicos y de la Sociedad Civil. El seminario fue precedido, y seguido, de contactos de INFAMILIA para avanzar en la definición de contenidos y el anclaje institucional de propuestas (...) A través de reuniones con técnicos y autoridades del CES, CETP, CECAP, INAU y MEC, comenzó a definir un posible programa de “Aulas Comunitarias”, concebido en base a resultados positivos de la implementación de “Áreas Pedagógicas” (INAU-CES-OSC).

El PAC fue co-diseñado, durante 2006, por el CES (ANEP) e Infamilia (MIDES), quienes convocaron a OSC a discutir algunos aspectos de su diseño y de los Términos de Referencia (TDR) que conformarían el pliego de la licitación. Este proceso responde al propósito de re-significar el diseño de las políticas imprimiendo un enfoque territorial, intersectorial y multiactoral que “piense la intervención desde las ‘cuestiones sociales’ y los ‘problemas’ y no desde las instituciones para luego definir y asignar roles y funciones de la institucionalidad” (MIDES-Infamilia, 2005)¹¹⁰. Los cambios en los procesos de diseño de las políticas responden a la intención de incluir la participación de actores sociales en distintas etapas del ciclo de las políticas. Se busca, en palabras de los actores ministeriales, “pasar de diseñar políticas ‘para’ el territorio a diseñar políticas ‘con’ el territorio, instaurando Modelos de Gestión Territorial (MGT) en que los ‘actores sociales generan insumos para su elaboración, participan en su validación y son protagonistas en el proceso de monitoreo y evaluación” (CIESU, 2010:34).

Las orientaciones ministeriales relativas al diseño de políticas en ese período señalan la pertinencia de implementar acciones focalizadas “en la medida que se articulen con las políticas universales (...) y dejen capacidades instaladas en organismos sectoriales que rigen en materia de política social y se articulen en el territorio, propendiendo al desarrollo de comunidades locales” (Ibíd). Esa intención guió el diseño del PAC que, en base a la alianza Estado-Sociedad Civil, busca vincular o re-vincular (“puentear” en la jerga programática) a adolescentes de sectores vulnerabilizados hacia Liceos o Escuelas Técnicas. Ello sustentado en la inequidad que denotan los resultados educativos ilustrados con el siguiente dato: “mientras entre los jóvenes que pertenecen al quintil de mayores recursos prácticamente la totalidad finaliza el Ciclo Básico, entre los que pertenecen al quintil más pobre seis de cada diez no lo finaliza” (MIDES, 2010).

¹¹⁰ En ese período histórico el MIDES crea también los Servicios de Orientación, Consulta y Articulación Territorial (SOCAT), en convenio con OSC, que impulsan el desarrollo de redes de protección local (CIESU, 2010).

Hacia fines del año 2010 el MIDES coordina la elaboración de la “Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia (ENIA). Uruguay 2010-2030”. Para ello convocó a actores de partidos políticos, académicos y la Sociedad Civil y analizó el estado de situación del vínculo Estado-OSC, enunciando fortalezas, debilidades y desafíos:

En los últimos años se fortaleció el rol del Estado como orientador e implementador de políticas públicas (...) Subsisten tensiones e interrogantes en cuanto a las formas más adecuadas de resolver sus vínculos con las OSC. Desde las ONGs se percibe que en los últimos años su rol como actor político se ha desdibujado en detrimento de una mayor dedicación a la ejecución de políticas públicas. Desde el Estado se visualiza cierto descenso en la capacidad de las ONGs en la elaboración y proposición colectiva (construcción de agenda). No es fácil fortalecer la Sociedad Civil a partir de acciones impulsadas desde el sector público; se requiere superar desconfianzas, acordar mecanismos para fortalecer roles específicos y complementar programas (...) La democracia gana cuando hay un tejido asociativo fuerte en que las OSC tienen un lugar protagónico (MIDES, 2010:27)

Entre los años 2010 y 2015 el PAC constituye una de las acciones del “Programa de apoyo a la ENIA”, financiado con fondos del Banco Interamericano de Desarrollo (Préstamo 2414 OC-UR) y contrapartidas del gobierno nacional. Hasta el año 2009, MIDES-Infamilia contrata 12 OSC para implementar el PAC, seleccionadas mediante un proceso de licitación pública. Luego, en 2010, CES-ANEP pasó a financiar, con fondos del presupuesto nacional, las primeras 12 AC y MIDES-Infamilia a financiar, con fondos del citado préstamo, 6 nuevas AC. En 2011 CES-ANEP pasó a financiar 18 AC y MIDES-Infamilia las 8 restantes. En 2015 finaliza el préstamo del BID y el MIDES deja de financiar las 8 AC a su cargo.

En 2013, y debido a reestructuraciones internas del MIDES que implicaron la no continuidad del Programa Infamilia, el PAC pasa a ubicarse en el Departamento de Programas de Inclusión Educativa, correspondiente a la División Socioeducativa de la Dirección Nacional de Desarrollo Social (DINADES), creada a inicios de ese año. En marzo de 2015, y debido a nuevas reestructuraciones del MIDES, el PAC se aloja institucionalmente en la Dirección Nacional de Promoción Sociocultural (División Socioeducativa, Departamento de Programas de Inclusión Educativa). En lo relativo al CES (ANEP), el PAC se ubica en la Coordinación de PEE, estructura creada en el año 2007 a fin de generar estrategias que coordinen el abordaje de problemáticas educativas específicas.

FinEs 2 se diseña en el contexto histórico y político de un gobierno que ejerce la presidencia de la nación entre los años 2003 y 2015¹¹¹ (Partido Justicialista-Frente para la Victoria). Al diseñarse la política, año 2008, el Estado buscaba generar condiciones para garantizar el derecho a la educación en el “marco de una gestión pública para la inclusión” (Bernazza, 2016). Según autoridades ministeriales que analizan el período comprendido entre los años 2003 y 2011 (MEN, 2012:6):

Reconocer la historicidad del Estado resulta necesario para colocarnos en perspectiva (...) Es posible identificar dos etapas: una primera, 2003-2009, en que se generaron decisiones orientadas a garantizar las condiciones para ejercer el derecho a la educación, en particular de poblaciones en contextos de vulnerabilidad social y exclusión. La sanción de las leyes de Educación Nacional, Financiamiento Educativo, Educación Técnico Profesional, Garantía del salario docente y 180 días de clase, surgen en este período como herramientas políticas destinadas a reconstruir, transformar y fortalecer el sistema educativo (...) Integradas estas normas al conjunto de las políticas, se generan planes y programas que hacen foco en deudas históricas y una agenda de trabajo que opera sobre urgencias y problemas estructurales (...) Otra etapa, 2010-2011, orientada a incrementar niveles de responsabilidad sobre resultados de lo realizado y su impacto en el cumplimiento de objetivos políticos concertados federalmente, priorizando la inclusión y calidad de la enseñanza y los aprendizajes (...)

Dichos procesos suceden en el marco de dinámicas sociales caracterizadas por la disminución de la pobreza en el país y la región (Rivas, 2015:27) aspecto que facilitó que ciertos sectores de la población (ej.: jóvenes y adultos de sectores vulnerabilizados) iniciaran experiencias de finalización de la educación secundaria. Dicha cuestión se ilustra en palabras de una entrevistada, ex-directora de escuela primaria pública:

(...) en 2001 y 2002 hubo una crisis que se vivió muy fuerte (...) decidimos abrir la escuela al barrio y convocar a organizaciones para ver qué podíamos hacer con esta problemática (...) En ese momento teníamos 600 chicos en el comedor (...) hoy son 60 chicos los que comen en el comedor (...) el vecino puede estudiar (Entrevista N°40, actor de la Sociedad Civil, Moreno)

FinEs 2 se diseña a instancias del Ministerio de Educación de la Nación (Dirección Nacional de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos) y del CFE, siendo otros antecedentes: “Lineamientos para un Plan Federal de EPJA” (7ª Asamblea CFE, 2007); Res. 22/07, Mesa Federal de EPJA. En una primera etapa (2008), que Burgos (2016:69) denomina “deudores de materias”, se dirigió a “Jóvenes y Adultos que cursaron el último año de educación secundaria como alumnos regulares y adeudaban materias sin haber alcanzado el título” (CFE, Res. 917/08). En una segunda etapa, que Burgos (2015) denomina “tramos” (fines del año 2008 en adelante), se orientó a “quienes no iniciaron o completaron su educación primaria y/o secundaria” (Ibíd.). En una tercera etapa, que Burgos (2016) denomina “FinEs-cooperativas” y se inicia en 2009, el plan

¹¹¹ Entre los años 2002 y 2015 el Partido Justicialista-Frente para la Victoria ejerce también la gobernación de la Provincia de Buenos Aires y del Municipio de Moreno.

acrecenta significativamente su cobertura a influjo de su articulación con el Programa Ingreso Social con Trabajo Argentina Trabaja (MDS-PAT, Res. 3182/09). Durante esta etapa se buscó involucrar en la provincia de Buenos Aires, a las OSC vinculadas al PAT incluyendo las modalidades “deudores de materias” y “tramos”, coordinando acciones entre la Dirección Nacional de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos y la Coordinación Educativa del PAT. FinEs 2 coordinó sus acciones con la línea programática “Argentina Trabaja, Enseña y Aprende”, que tenía por objetivo: “(...) crear oportunidades de inclusión social, mejorando la calidad de vida de las familias mediante la educación y el trabajo digno (...) dos derechos que deben movilizar a toda sociedad democrática y plural” (MDS, 2010). Inicialmente se orientó a favorecer la terminalidad de estudios secundarios de cooperativistas y familiares del PAT al constatar que “más del 80% de quienes tenían entre 18 y 28 años no habían terminado sus estudios” (MDS, 2015)¹¹². Ello consta en documentos programáticos de FinEs 2 (Moreno) y se sitúa en el contexto de un Estado Nacional que busca integrar la perspectiva de la Educación Popular a una política pública específica:

El Programa “Argentina Trabaja, Enseña y Aprende”, a través de FinEs, posibilita atender una deuda social y educativa histórica inscribiéndose en el marco del derecho social a la educación (...) debe considerarse a la educación pública y la educación popular como una DEMANDA SOCIAL, descansando en el principio de EDUCACIÓN A LO LARGO DE TODA LA VIDA (Fuente: FinEs 2, Moreno, *De la reflexión sobre la práctica docente hacia la transformación de la realidad*, Mesa Político Pedagógica, Septiembre, 2014). (Énfasis de los autores).

FinEs 2 se define como política de anclaje comunitario que se sustenta en la alianza Estado-Sociedad Civil y en los niveles municipales de gobierno, jerarquizados a partir de los procesos de descentralización iniciados en los ‘80 (Fernández Arroyo y Schejtmann, 2012:19). Tal como se expresa en documentos programáticos:

(...) su efectiva implementación y sostenimiento requiere integrar esfuerzos, experiencias y saberes acumulados por Estado y OSC. Dado que la apertura de Centros Educativos es factible mediante la firma de convenios específicos no solamente en instituciones escolares sino también en otros espacios comunitarios, el diálogo y la práctica conjunta Estado-Sociedad Civil se torna central (...) (MEN, 2015)

FinEs 2 se define como parte de las políticas públicas integrales que, mediante su coordinación con diferentes sectores de políticas, busca dar respuesta integral a problemáticas multicausales como son la exclusión social y la exclusión educativa. Ello se evidencia en documentos programáticos (MEN, 2015:38) que expresan:

¹¹² “En 2009 se lanzó el PAT, el 86% de inscriptos no había culminado educación secundaria (...) las primeras experiencias en Provincia de Buenos Aires fueron en Florencio Varela, Lomas de Zamora y Mar del Plata; pasamos de 700 inscriptos en 2010 a 102.000 en 2012” (Piccoli, Luis, Coord. Nacional PAT-Enseña y Aprende, MDS, 2012).

FinEs desde su creación ha formado parte de una propuesta de integralidad de las políticas públicas que apuntó a considerar las múltiples variables que inciden en el abandono de los estudios, contemplando elementos económicos, sociales, culturales y educativos, esto es: promover la inclusión social, proveer ingresos familiares mínimos a quienes más lo necesitan y generar condiciones para finalizar los estudios obligatorios en jóvenes y adultos de sectores populares. Esta articulación aumentó el alcance y cobertura del FinEs, mejorándolo.

FinEs 2 se diseña como política que busca contribuir a garantizar el derecho a la educación y posibilitar el acceso a otros derechos. En tal sentido coordina, a nivel nacional y provincial, con otras políticas que exigen acreditación de escolarización como contraprestación de los usuarios: Asignación Universal por Hijo (AUH)¹¹³, Programa de Respaldo a Estudiantes de la Argentina (PROG.R.ES.AR)¹¹⁴, Programa Ellas Hacen¹¹⁵ y Plan Jóvenes con Más y Mejor Trabajo¹¹⁶. FinEs 2 (Moreno) coordina sus acciones también con el “Programa Barrios Bonaerenses”¹¹⁷.

A medida que FinEs 2 se fue implementando, su crecimiento se evidenció en aspectos cuantitativos e institucionales. En 2012 se lo incluyó en la Res.188/12 del CFE relativa al “Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente 2012-2016” estableciéndose objetivos específicos para esta política y responsabilidades nacionales y provinciales. A partir de 2014 el MEN le otorga mayor entidad institucional; mediante Decreto 1263/2014 (Poder Ejecutivo Nacional) se crea una nueva estructura ministerial que lo aloja (Dirección Nacional de Fortalecimiento y Ampliación de Derechos Educativos) y se lanza el Programa Nacional de Capacitación para Profesores Tutores, que preveía también capacitar a referentes de “Centros Educativos FinEs”. En ese momento se comienza a jerarquizar la denominación “Centros Educativos” en vez de “Sedes” para referir a los espacios físicos donde se implementa la política (OSC).

¹¹³ AUH es un “derecho para hijos de desocupados; monotributistas sociales; trabajadores informales con ingresos iguales o inferiores al Salario Mínimo, Vital y Móvil; del servicio doméstico; por temporada o que perciban alguno de los siguientes planes: Argentina Trabaja, Manos a la Obra, Ellas Hacen, Programa de Trabajo Autogestionado, Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, Programa Promover Igualdad de Oportunidades y Seguro de Capacitación y Empleo (...) El cobro requiere acreditación anual de escolarización y control de salud infantil” (ANSES, 2015).

¹¹⁴ “PROG.R.ES.AR.” se orienta a “quienes tienen entre 18 y 24 años. Consta de una prestación económica (\$900 por mes) para: favorecer la finalización de primaria o secundaria, comenzar o continuar estudiando un oficio, una carrera universitaria o terciaria. Ofrece: a) Asistencia para la formación profesional, orientación e intermediación laboral; b) Servicio de cuidado de hijos a través de Ministerio de Desarrollo Social” (ANSES, 2014).

¹¹⁵ El “Programa Ellas Hacen” (Programa Ingreso Social con Trabajo) se orienta a madres en situación de vulnerabilidad. Promueve la organización en cooperativas que ejecutan obras comunitarias. Por esta tarea reciben un ingreso y la capacitación para asociarse y trabajar. Las cooperativistas deben finalizar estudios primarios o secundarios, realizar talleres de alfabetización y capacitarse en género, prevención de violencia y salud sexual y reproductiva (MDS, 2015).

¹¹⁶ El “Plan Jóvenes con Más y Mejor Trabajo” está destinado a jóvenes de 18 a 24 años de edad que no hayan finalizado sus estudios primarios o secundarios y estén desempleados (Fuente: <http://www.trabajo.gov.ar/jovenes/>).

¹¹⁷ El “Programa Barrios Bonaerenses”, impulsado por el MDS de la Provincia de Buenos Aires, está destinado a desocupados, mayores de 18 años, pertenecientes a familias sin recursos; busca mejorar los ingresos familiares a través de la empleabilidad (Fuente: <http://www.laprovinciabsas.com.ar/cobro-del-plan-barrios-bonaerenses/>).

En la Provincia de Buenos Aires funcionaba desde 2003, en el marco del Plan “Todos en la Escuela Aprendiendo”, los Centros de Orientación y Apoyo (COA) para la terminalidad secundaria de jóvenes y adultos que habiendo concluido de cursar nivel medio o polimodal pudieran obtener el título rindiendo materias pendientes de aprobación (DGCyE , Res. N°3039/03). Desde 2005 se implementa también el Programa “Volver a la Escuela” para adolescentes y jóvenes que habiendo abandonado sus estudios pudieran aprobar asignaturas pendientes y retornaran a dicha institución. Con el lanzamiento de FinEs a nivel nacional, y su implementación a nivel jurisdiccional, esas dos iniciativas bonaerenses, de terminalidad y reingreso (puente), se transformaron en componentes del “Plan Provincial de Finalización de Estudios y Vuelta a la Escuela” a cargo de la Dirección Provincial de Educación Secundaria (DGCyE). Ello derivó en “un aumento de la capacidad de respuesta provincial, generando mayores condiciones de institucionalización y financiamiento y ampliando el conjunto de la población alcanzada” (Toscano, 2012). En 2010, y mediante la Res. 3520/10 (DGCyE), se establece la posibilidad de que jóvenes y adultos realicen, en FinEs, toda la trayectoria educativa equivalente a la educación secundaria bajo la modalidad de Bachillerato de Adultos. Hasta 2015 FinEs 2 fue un componente del “Plan Provincial de Finalización de Estudios y Vuelta a la Escuela” ubicado bajo la órbita de la Dirección Provincial de Educación de Jóvenes y Adultos (DGCyE).

El proceso a través del cual FinEs 2 se instala en el Municipio de Moreno, año 2011, evidencia la relevancia de los vínculos e iniciativas interpersonales en el marco de una política diseñada a nivel nacional y que ya se estaba implementando en la Provincia de Buenos Aires. Ello se ilustra desde el discurso de un actor estatal que lideró la implementación de FinEs 2 (Moreno) y evidencia, a ese nivel, las diferencias con el proceso de diseño del PAC:

FinEs 2 está en Moreno desde abril de 2011 (...) Yo me enteré de FinEs a través del Argentina Trabaja (...) Un día supimos de una reunión en José C. Paz a la que iba Mary Sánchez¹¹⁸ y en la que se iba hablar de FinEs y fui con un compañero del Municipio. Cuando llegué me presenté frente a ella y después de que dio la charla me dice: “justo quería hablar con alguien de Moreno ¿qué pasa con Moreno que no aparece?”. “No, lo que pasa es que no teníamos información”, le dije. Bueno, me dice, “ya empezás a trabajar, acá tenés mi correo y teléfono”. Traigo el tema al Municipio, me siento con la secretaria general y el Intendente y avanzamos con 10 organizaciones, 18 comisiones y 450 estudiantes. Y comenzamos a organizar la cosa, todo muy nuevo, no sabíamos qué documentación había que pedir, estábamos en la nada misma, comenzamos y salió bien. Y no habíamos hecho tanta publicidad porque teníamos un poco de miedo a la expansión de esto (Entrevista N°29, actor estatal, Moreno)

¹¹⁸ Durante el diseño e implementación del FinEs se destacó la contribución de la Prof. Mary Sánchez (sindicalista), primera coordinadora del Programa Nacional de Educación de “Argentina Trabaja, Enseña y Aprende” (MDS).

Ambas políticas se diseñan en contextos caracterizados por procesos de reorganización del Estado que buscan articular distintos sectores dentro de esa esfera y sus vínculos con OSC. Resulta interesante advertir cómo las alianzas sustentan enfoques que sostienen la co-gestión como estrategia facilitadora del ejercicio del derecho a la educación a la vez que denotan diferencias en los procesos de diseño. En el caso del PAC se advierte un proceso negociado y de consulta a las OSC; en FinEs 2 (Moreno) se advierte la implementación de una política diseñada a nivel nacional (sin participación de OSC), a instancias de actores estatales (municipales) que toman la iniciativa de “ir a buscarla”.

Génesis del PAC y FinEs 2: antecedentes de políticas co-gestionadas

La génesis del PAC y el FinEs 2 sucede en contextos educativos, históricos y políticos caracterizados por la preocupación por la inclusión social y por garantizar el derecho a la educación de todos, particularmente de sectores vulnerabilizados. Así, los planes, programas y proyectos de inclusión educativa sustentados en la alianza Estado-Sociedad Civil, implementados previamente o en el mismo período histórico en que se diseñan ambas políticas constituyeron facilitadores de dicho proceso.

En Uruguay, el inicio de los convenios de asociación Estado-Sociedad Civil para abordar situaciones de vulnerabilidad de derechos de infancia y adolescencia data de fines de la década del ‘80, pero será en la segunda mitad de la década del ‘2000 cuando las OSC acrecienten su participación en el ámbito formal del sistema educativo a partir de iniciativas como el PAC. Ello se inscribe en el contexto de un Estado que entre los años 1996 y 2013 aumentó la cobertura de población atendida a través de convenios de asociación entre el INAU¹¹⁹ (organismo estatal rector de las políticas de infancia y adolescencia) y las OSC, pasando de 10.605 a 19.800 niños y adolescentes. También se inscribe en el contexto de una Sociedad Civil integrada por OSC que concentran su acción en “temáticas de inclusión, participación y derechos y poseen fuerte dependencia de fondos públicos” (ICD, 2014) por contraposición a la década de los ‘80 cuando gran parte de los fondos provenían de la cooperación internacional (Pereira y Nathán, 2009).

En el caso del PAC se visualizan como antecedentes específicos las políticas de inclusión educativa co-gestionadas relativas a dos períodos históricos: década del ‘90 y

¹¹⁹ En 2013 las OSC implementaron 387 convenios con el INAU; lo que implicó transferencias por \$2.624.000.000 (pesos uruguayos dos mil seiscientos veinticuatro millones) (Fuente: la diaria, “*Dar es dar*”, 2014).

segunda mitad de la década del '2000. En relación a las experiencias surgidas en la década del '90 se identifica: 1) Programa Áreas Pedagógicas (CES-INAU-OSC) que desde inicios de esa década tuvo por objetivo lograr la reinserción en el entramado social de estudiantes pertenecientes a contextos vulnerabilizados, ya sea en el sistema educativo y/o en el mundo laboral¹²⁰, 2) Red de Casas Jóvenes (INAU-OSC) que durante esa década brindó capacitación educativo-laboral a adolescentes de contextos vulnerabilizados. Estas experiencias evidenciaron potenciales contribuciones de la alianza Estado-Sociedad Civil para garantizar el derecho a la educación. Dichas contribuciones se ilustran desde la evaluación del Programa “Áreas Pedagógicas” (Lasida, Yapor, Crawford, 2012:136) y la perspectiva de OSC que co-gestionaron “Casa Joven” y posteriormente Aulas Comunitarias (Mancebo y Monteiro, 2009:30):

El análisis de Áreas Pedagógicas evidencia aspectos valorados por los estudiantes en comparación con otras experiencias educativas: flexibilidad; cercanía entre estudiantes, educadores y profesores; clases con menor cantidad de estudiantes en relación a los liceos

Cuando trabajé en Casa Joven, empecé a ver cómo los educadores sociales y las lógicas de las ONG aportaban al sistema de Secundaria lo que le faltaba; una mirada “fresca” sobre estos muchachos, descontracturada, amigable, que apostaba a ellos como sujetos de derecho (...)

Respecto de las experiencias surgidas a partir del año 2005, es de señalar que entre ese año y 2007 se implementa en Uruguay el Plan Nacional de Atención de la Emergencia Social (PANES-MIDES)¹²¹, dirigido a reducir la pobreza extrema, y con amplia participación de OSC. A partir del año 2008, y como continuidad del PANES, se implementó el Plan de Equidad (MIDES) que constó de dos grandes componentes: uno orientado a reestructurar la matriz de protección social que incluyó la reforma tributaria, la reforma de la salud, políticas de empleo y política de vivienda; y otro que buscó constituir una red de asistencia e integración social a través de transferencias monetarias, políticas de seguridad alimentaria, políticas de educación y atención a la primera infancia y la adolescencia. El PAC integra este segundo componente, al igual que otros programas de inclusión educativa. A saber: Programa Maestros Comunitarios (CEIP-ANEP-MIDES-OSC, 2005); Programa Nacional de Educación y Trabajo (MEC, 2005), Plan CEIBAL (Conectividad Educativa de Informática Básica para el

¹²⁰ La OSC que implementó este programa, y participaría en el PAC, fue el Instituto del Hombre (IDH), Paso de la Arena, Montevideo, Uruguay. Información disponible en: <http://pcentrales.anep.edu.uy/index.php/areas-pedagogicas>

¹²¹ El PANES fue creado mediante la Ley 17.869 sancionada por la Asamblea General el 20 de mayo de 2005 y consistió en un conjunto de políticas sociales dirigidas a hogares de muy bajos ingresos. La necesidad de un Plan de estas características se fundamentó en la creciente incidencia de la pobreza en Uruguay verificada a partir de 1999 y agudizada como resultado de la crisis de 2002. El PANES figuraba en la agenda electoral de la coalición de izquierda siendo una de sus principales iniciativas durante los primeros años de gobierno (Amarante et al, 2009).

Aprendizaje en Línea, ANEP, 2007), Programa “En el país de Varela, Yo sí puedo”, (ANEP-MIDES, 2007) y Programa de Impulso a la Universalización de Educación Media (CES-ANEP, 2008)¹²².

En Argentina, las alianzas entre Estado y Sociedad Civil relativas a la Educación de Jóvenes y Adultos (EDJA), se visualizan desde el período fundacional del sistema educativo. Según autoridades ministeriales (MEN, 2015:23-26) estas experiencias:

(...) se remontan a la creación de la Ley 1420 de Educación Común (1884) que al proponerse ordenar la heterogeneidad de experiencias educativas existentes contempla el establecimiento de escuelas primarias en lugares en que un número considerable de adultos se encontrara reunido: cárceles, fábricas (...) En ese momento el Estado nacional prioriza sus esfuerzos en garantizar la educación primaria a niños y niñas en edad escolar, dejando la EDJA en iniciativas de OSC tales como las desarrolladas a principios del siglo XX por las Sociedades Populares de Educación (...)

En la década de 1960 la EDJA fue jerarquizada en la agenda de organismos internacionales como la UNESCO y la agenda de distintos gobiernos de América Latina, impulsando especialmente acciones de alfabetización. La noción de “Educación Permanente” y la consideración de que el aprendizaje no sucede exclusivamente en el ámbito escolar coadyuvaron al diseño de nuevas estructuras ministeriales y políticas que las sustentaran. En Argentina, en 1968, se creó la Dirección Nacional de Educación de Adultos (DINEA) que tuvo a su cargo las acciones de la modalidad hasta el año 1991, cuando se sancionó la Ley N°24.049 (Transferencia de Servicios Educativos a las Jurisdicciones). También un conjunto heterogéneo de organizaciones sociales e individuos concentró su atención en la EDJA; muchas de estas experiencias se sustentaban en la Educación Popular promoviendo “procesos de reflexión y pensamiento crítico sobre las condiciones sociales que excluían y marginaban a jóvenes y adultos” (MEN, 2015). En la década del ‘70 la DINEA inicia un proceso de modificación de la EDJA buscando articular discursos y prácticas de la Educación Popular con el diseño de políticas públicas. Allí constituían un espacio relevante los Centros de Educación de Nivel Secundario (CENS), que llegaban a un total de 69 en 1975, 38 de los cuales fueron creados bajo la forma de convenios con diferentes sindicatos. En esa etapa de la DINEA, inspirados en la praxis de Paulo Freire y los saberes y prácticas de distintas OSC, se nombraba a jóvenes y adultos como “parte del

¹²² En Argentina, los Centros de Escolarización Secundaria para Adolescentes y Jóvenes (CESAJ), programa puente de reingreso y aceleración de trayectorias educativas en el primer tramo de escolarización, se implementan en la Provincia de Buenos Aires desde 2008 (DGCyE, Res. 5099/08). Ello ilustra acerca de la implementación de programas puente en ambos países para favorecer el ejercicio del derecho a la educación en sectores vulnerabilizados.

pueblo educador (...) productor de cultura legítima (...) y constructor de un nuevo sentido político-pedagógico” (Ibíd.). Según el MEN (2015):

Lo central de esta experiencia fue la apertura del sistema educativo a lo extraescolar para posibilitar que fuesen sus destinatarios los verdaderos protagonistas (...) poniendo en discusión el vínculo pedagógico tradicional; legitimando saberes populares y convocando al pueblo a participar en las estructuras organizativas del Estado para redefinir la política pública

Esta vinculación política educativa-Educación Popular fue interrumpida por el golpe de Estado cívico-militar de 1976. A partir de 1983, y con la recuperación de la democracia, se “volvió a implementar desde el Estado iniciativas relativas a la EDJA” (Ibíd.), aunque esta nueva etapa “se diferenció de la experiencia de la DINEA porque el abordaje político-pedagógico se despojó del ideario de la Educación Popular que había caracterizado las experiencias de la década del ‘70” (Rodríguez, 2003). No obstante, a decir del MEN (2015) “las ideas centrales de aquella época se mantuvieron directa o indirectamente en experiencias de OSC que desarrollaron prácticas educativas dentro o fuera del sistema”.

En el caso del FinEs 2 se identifican como antecedentes específicos las experiencias históricas de articulación Estado-Sociedad Civil relativas a la EDJA y, en particular dos argumentos: “el abordaje político-pedagógico asociado a la Educación Popular y la significatividad de las políticas públicas cuando cuentan con participación activa de OSC” (MEN, 2015:41)¹²³. El proceso referenciado, en tanto antecedente y contexto histórico, se ilustra desde el discurso de una referente de Centro Educativo del FinEs 2 del Municipio de Moreno¹²⁴:

Muchas organizaciones no nacimos en el '90, tampoco somos un sector de La Cámpora; ¡error! Somos los que nos quedamos en la trinchera, los que lidiamos con la ineficiencia del Estado y las disputas de las corporaciones. Estoy hablando de la organización social que tiene legitimidad en su comunidad, dada por la gente, que la reconoce y recurre a ella (...) Como las bibliotecas: ¿quiénes abren en su momento la educación al pueblo? Los anarquistas y los socialistas con las bibliotecas (...) Yo quiero discutir calidad educativa pero los que critican a FinEs ni saben que acá había poco y nada de Educación de Adultos y lo que había no se adaptaba a lo que se necesitaba (...) (Entrevista No29, actor de la Sociedad Civil, Moreno)

¹²³ Los Bachilleratos Populares fueron sealados también por algunos entrevistados como antecedentes “de hecho” del FinEs 2 (Moreno). Son “iniciativas populares y autogestivas”; gratuitas y sostenidas por movimientos y organizaciones sociales, que las impulsan, diseñan e implementan según necesidades socioeducativas comunitarias (Elisalde y Ampudia, 2006).

¹²⁴ En Uruguay hasta 1991 la Educación de Adultos funcionó bajo el Consejo de Educación Primaria atendiendo fundamentalmente la alfabetización. En 1992 el CODICEN crea la Dirección General de Educación de Adultos (Res.1 Acta No9), otorgándole entre sus competencias y atribuciones: “propiciar modalidades de educación formal y no formal mediante convenios con instituciones oficiales y no gubernamentales” (punto e). Luego de sancionada la Ley No18.437 se crea la Dirección Sectorial de Educación de Adultos (DSEA), dando lugar a planes, programas y proyectos de terminalidad de Educación Media. Ello ilustra acerca la implementación de estrategias co-gestionadas en ambos países para garantizar el derecho a la educación en jóvenes y adultos.

Contribuciones (potenciales) Estado-Sociedad Civil para la inclusión educativa

Al diseñarse el PAC y el FinEs 2, la cogestión Estado-OSC y las ventajas potenciales de dicha alianza fueron percibidas como facilitadores para el logro de sus objetivos y como contribución a la profundización del sistema democrático.

Desde el Estado se percibió la potencial contribución que las OSC podrían realizar a las políticas de inclusión educativa en relación a dos aspectos: su carácter de nexo entre los niveles centrales de gestión (Unidad Coordinadora del PAC y Coordinación Administrativa de FinEs 2) y la gestión territorial (Aulas Comunitarias, Centros Educativos FinEs 2), y su saber-hacer relación al trabajo con sectores vulnerabilizados. El primer aspecto alude al conocimiento que muchas OSC podrían tener del territorio y del trabajo en red¹²⁵, cuestión que facilitaría, por ejemplo, identificar potenciales beneficiarios. Para ambas políticas se argumentó a favor del carácter territorial de la intervención ya que permitiría: “contextualizar los aprendizajes de los participantes (...) acorde a cada ámbito barrial y comunitario” (ANEP/CES-MIDES, 2006:5) o bien “acercar los servicios educativos a los ámbitos por los que transcurre la vida de sujetos a los que se intenta llegar” (MEN, 2015:35). Ello se ilustra desde el discurso de actores estatales y documentación de FinEs 2:

Las organizaciones sociales y políticas son claves, gran parte del desarrollo de este Plan y su éxito tiene que ver con que “tomaron la política” (...) son el nexo entre la política y el territorio (Entrevista N°26, actor estatal, Buenos Aires)

(...) el sostenimiento de Centros Educativos FinEs en OSC implica elaborar diagnósticos territoriales para identificar interesados, seguir a estudiantes para evitar su deserción, dialogar con autoridades educativas (...) es una comunidad que sostiene la práctica; a fin de que el Estado potencie su capacidad de garantizar la terminalidad de estudios (MEN, 2015)

El segundo aspecto (saber-hacer de las OSC) alude específicamente a cuestiones como: a) expertise en el campo de la educación no formal y/o la educación popular y posibilidad de complementar esos saberes con la educación formal, b) personalización del vínculo educativo con los estudiantes, c) recursos humanos comprometidos, d) recursos humanos capacitados, sobre todo en el caso del PAC en tanto las OSC que participarían de la política deberían contar con ese requisito al momento de postularse al proceso de licitación.

¹²⁵ El documento que orientó la implementación del PAC en su segundo año señalaba: “El Aula Comunitaria articulará con proyectos de la OSC y otras OSC de la zona” (ANEP-CES-CODICEN, MIDES-Infamilia, 2008:2).

Al analizar la génesis de ambas políticas se visualiza también la intención de complementar saberes y prácticas de la educación formal y la educación no formal, vínculo que se viene acrecentando desde hace varias décadas (Trilla, 2009) y se evidencia en la incorporación de esta última en las legislaciones educativas vigentes en ambos países¹²⁶. En tal sentido un actor estatal del PAC evidencia los vínculos entre dichos ámbitos señalando su intersección en esta política:

El PAC es un cruce formativo entre educación formal y no formal (...) En Uruguay, la educación formal y la no formal transitaron caminos paralelos en cuanto a contexto, destinatarios, metodología y prácticas. También eran paralelos los ámbitos donde se formaban los educadores de una y otra modalidad. Había centros para la formación docente en educación formal y los educadores del ámbito no formal se formaban en la práctica diaria de las OSC quienes asumían su capacitación y proporcionaban un encuadre de praxis social (...) En tiempos más recientes, asistimos a cierto acercamiento entre una educación formal que comienza a reconocer sus límites e incorpora elementos que surgieron en la educación no formal, y esta última, la cual, a base de sistematizar sus prácticas y transmitir las, está tendiendo a formalizar sus propuestas (...) (Scafatti, 2010)

Si bien la educación no formal y la educación popular son “parecidos de familia” (Cardarelli y Waldman, 2009) la primera proviene de conceptualizaciones realizadas por organismos internacionales como la UNESCO y data de la década del ‘70 cuando se caracterizó el campo educativo en “formal, no formal e informal” (Coombs 1971) y la segunda, tal como se utiliza en documentos programáticos del PAC y el FinEs 2, proviene de educadores latinoamericanos de la década del ‘60 y el ‘70, cuyo exponente más significativo fue Paulo Freire (1921-1997). Una diferencia sustantiva entre estas perspectivas reside en que la educación popular sostiene la “naturaleza política de la educación y su imposibilidad de neutralidad” (Freire, 1990), cuestión que no está presente en los planteos iniciales de la educación no formal. Esta imposibilidad de neutralidad lleva a que el educador se posicione “a favor de los oprimidos y en contra de los opresores” (Ibíd.) La distinción entre estas definiciones es pertinente a los efectos de comprender cómo se autodefine cada política desde la normativa y los documentos programáticos: FinEs se autodefinirá como “educación formal y popular” (MEN, 2015) y el PAC aludirá a un cruce entre “educación formal y no formal” (Scafatti, 2010).

Desde las OSC se visualizaba que su participación en PAC o FinEs 2 coadyuvaría a profundizar su incidencia territorial al implementar políticas públicas tendientes a garantizar derechos, particularmente el derecho a la educación, y por lo tanto estar en sintonía con sus objetivos. Esta cuestión, sobre todo para FinEs 2, parece re-configurar la

¹²⁶ Argentina y Uruguay incorporan la denominación “Educación No Formal” a sus Leyes de Educación de 2006 (Ley N° 26.206, Art. 112) y 2008 respectivamente (Ley N° 18.437, Art. 37 a 39).

alianza Estado-OSC en la fase de implementación de la política pública, aspecto evidenciando en el discurso de un entrevistado quien manifestó:

Antes a las organizaciones no se las tenía en cuenta para implementar un política (...) hoy tenemos esta oportunidad histórica de formar parte de un proyecto en el barrio y hacer llegar a los vecinos el derecho a la educación (Entrevista N°34, actor de la Sociedad Civil, Moreno)

La alianza Estado-Sociedad Civil, para ambas políticas, posibilitaría que la ciudadanía demandase educación a través de las OSC. En FinEs 2, el análisis de su génesis evidencia la posibilidad de superar lógicas y prácticas vinculadas al punterismo político. Ello se ilustra en perspectiva de una entrevistada, integrante de una OSC:

Las políticas de este último tiempo tratan de cambiar la vieja política de punteros, antes venía un plan, llegaba al puntero, lo bajaba y captaba votos, FinEs en cambio, se abre en una organización si hay gente que lo necesita (...) en Moreno tenés las Mesas de Gestión Barrial¹²⁷ que sirven para conversar los problemas; hay gente del gobierno y gente que no es del gobierno, está el Estado y las OSC (...) (Entrevista N°37, actor de la Sociedad Civil, Moreno)

En el caso del FinEs 2 algunas OSC percibieron la posibilidad de “adquirir cierta profesionalización y generar aprendizajes organizacionales al trabajar con el Estado” (Entrevista N°33, actor de la Sociedad Civil, Moreno). En el PAC percibieron la posibilidad de capitalizar la experiencia acumulada a lo largo del tiempo, cuestión que se evidencia en la siguiente cita:

(Esta OSC) cuenta con trayectoria en educación popular (...) Hace 8 años hizo una opción institucional por el trabajo educativo con jóvenes, con dos grandes temas: sostenimiento educativo e inserción laboral; eso ha sido un “activo” para el Aula. Al tener Centro Juvenil, Áreas Pedagógicas y Aulas hay un acumulado de intervención y análisis. Además, cuenta con una estructura administrativa consolidada (Mancebo y Monteiro, 2009:80).

Además se reconoce la contribución que la participación en las políticas podría generar a las OSC en términos de recursos económicos directos o indirectos. Ello se ejemplifica para el PAC en tanto alude a contrataciones mediante procesos de licitación pública y para el FinEs 2 en tanto gran parte de referentes de Centros Educativos (OSC), que ejercen ese rol *ad honorem* se desempeñan también como Profesores Tutores (rol remunerado)¹²⁸.

¹²⁷ Las Mesas Barriales son instancias de diálogo entre organizaciones sociales, vecinos y autoridades para favorecer “el protagonismo de la sociedad en la fijación de prioridades y la toma de decisiones”. En 2015 funcionaron 30 Mesas Barriales en el Municipio de Moreno (Fuente: <http://www.moreno.gob.ar/noticia.aspx?id=7256>)

¹²⁸ Nueve (9) de las once (11) OSC entrevistadas para esta tesis poseen referentes de Centros Educativos que a su vez son Profesores Tutores en dicho Centro u otro.

Resistencias al diseño e implementación del PAC y el FinEs 2

El análisis de la génesis de las políticas bajo estudio en esta tesis evidencia resistencias de diversa índole a su diseño e implementación. Ello, que es parte del contexto educativo, histórico y político en que surgen y da cuenta de su carácter polémico, acompañará sus trayectorias hasta el mes de diciembre de 2015.

Para el caso del PAC las resistencias se perciben en diferentes actores y ámbitos del sistema educativo y refieren a la incorporación de las OSC al ámbito formal del sistema educativo y su carácter de *Alternative School* (Rumbrger, 2004). Es decir, a la instalación de una institución educativa diferente de la tradicional (Liceo) y el diseño político-institucional que sustenta la política en su conjunto. Al indagar el proceso mediante el cual esa situación cambió, aprobándose el diseño e implementación del PAC, se destaca el impulso que le brindaron las máximas autoridades del CES (ANEP) desde un comienzo y la ausencia de otras propuestas (planes, programas o proyectos) que dieran respuesta a la problemática de la exclusión educativa. El citado proceso se evidencia desde el discurso de una ex-autoridad educativa que participó activamente en la génesis del PAC:

(...) El peor obstáculo que tuve fue dentro del sistema educativo ya que el CODICEN me rebotó varias veces la iniciativa (...) Eso fue cambiando porque no te daban otra propuesta y yo insistía e insistía. Me decían “eso no se puede hacer”. Yo decía: “entonces: ¿qué hacemos?” Al final, el presidente del CODICEN dijo que la decisión la tomáramos los Directores de los tres Consejos. Imagínate que lo aprobaron, porque yo insistía e insistía, tomó tiempo pero se aprobó el PAC con poquitas Aulas porque era lo posible en ese momento (Entrevista N°1, actor estatal, Montevideo)

El proceso de diseño del PAC conllevó discusiones y negociaciones que modificaron ideas preliminares de autoridades del CES (ANEP) respecto del objetivo de la política y su alcance. Ello, que se ilustra a continuación desde la siguiente cita, denota el juego dinámico entre factibilidades y viabilidades a la vez que evidencia como la política (PAC) es “resultado político” (Allison, 1992) de negociaciones entre actores con intereses diversos:

Yo conocía la interna de Secundaria porque trabajé cuarenta años ahí y también a las OSC porque trabajé muchos años allí (...) Armamos “Aulas” con la intención de tener una parte anual para “recoger a todos los adolescentes que no estaban en el sistema educativo”. Yo quería que todo el rezago de secundaria fuera por “Aulas”. No pude, porque primero me aprobaron 20 y después 5 (...) yo quería hacer una cosa masiva, en todo el Uruguay (...) que las OSC se transformaran en Aulas y entraran chiquilines al sistema educativo: un año tenías un grupo y al otro año los pasabas al liceo y así (...) pero eso no se pudo hacer (Entrevista N°1, actor estatal, Montevideo)

En el caso de FinEs 2, las resistencias surgieron a posteriori de su diseño, en la etapa de implementación. Éstas provinieron tanto de actores del sistema educativo que gestionan la EDJA (CENS) como de sectores sindicales y de la academia. Los argumentos aluden a que: es una intervención de baja calidad que deteriora condiciones de aprendizaje al desarrollarse en espacios físicos inadecuados (OSC), genera competencia de matrícula en relación a la oferta existente de EDJA (CENS) y crea un sistema paralelo de educación que permite la terminalidad de la educación secundaria (carácter de *Alternative School*) y precariza las condiciones laborales al no ampararse en Estatuto Docente (De Lucca, 2012).

El PAC y el FinEs 2 se diseñan en determinados contextos educativos, políticos e históricos siendo expresión de ellos. A su vez se transforman a largo del tiempo por los cambios que los contextos experimentan. Analizar la génesis de las políticas de inclusión educativa co-gestionadas, y los contextos en que son diseñadas, remite a la indagación de las decisiones que toman quienes tienen la responsabilidad de generar cursos de acción, confrontando sus perspectivas con otras visiones, en medio de restricciones y posibilidades. El modo en que se procesen esas decisiones en esta etapa del ciclo de las políticas (posicionar un tema en la agenda y definir un curso de acción) condicionará sus diseños político-institucionales, modos de organización y procesos de co-gestión, tal como podrá observarse en los capítulos siguientes de esta tesis.

PAC y FinEs 2: objetivos de las políticas

Nirenberg (2016) señala que los objetivos de una política expresan los cambios que busca lograr el Estado para “aliviar o superar un problema”. Se vinculan con la explicación del problema con sus factores causales y asociados. Indican “para qué” se realiza la intervención y aunque refieren a acciones, implican resultados observables y evaluables. Los objetivos surgen como expresión de los contextos en que se diseña la política y de los acuerdos realizados para implementarla; pudiendo modificarse durante el desarrollo de la intervención.

El “Documento Base del PAC” (CES/ANEP-MIDES, 2006:2), que brindó orientaciones programáticas para los primeros años de implementación de la política, expresaba que ésta se orientaba a lograr:

(...) La inserción social de adolescentes de 12 a 15 años (2.500 en total) residentes en áreas territoriales definidas por Programa Infamilia (MIDES) y con problemas de vinculación a la educación media formal, sea porque: (i) desertaron; (ii) nunca registraron matriculación o que (iii) cursando primer año del Ciclo Básico, presenten elevado riesgo de desertabilidad (...)¹²⁹

Desde sus inicios el PAC se planteaba “ser una modalidad innovadora de apoyo integral para adolescentes (...) a través de la instalación de Aulas Comunitarias gestionadas territorialmente por OSC” (CES/ANEP-MIDES, 2006:5). En el año 2015, los documentos programáticos expresaban que el PAC (DINEM-MIDES, 2015:4):

(...) es un programa de inclusión educativa, interinstitucional (CES-ANEP/MIDES) que busca, mediante una propuesta pedagógica alternativa, reducir la desvinculación educativa en Enseñanza Media Básica, especialmente en primer año liceal. Este programa es una de las vías de re-vinculación a la Educación Media de quienes se encuentran desafiados o en proceso de desafiliación del sistema educativo. Su población objetivo son los adolescentes entre 13 y 17 años que culminaron primaria y nunca se matricularon en Educación Media, presentan riesgo de fracaso en primer año o se desvincularon de Enseñanza Media sin culminar primer año (...)

Los objetivos específicos del PAC refieren a las tres Modalidades en que se organiza la política (DINEM-MIDES, 2015:4):

1. Ofrecer una propuesta educativa formal y de calidad para cursar primer año de Enseñanza Media Básica en el marco del sistema de educación pública (Modalidad A). 2. Facilitar la introducción gradual y sostenida al primer año del Ciclo Básico para estudiantes que necesitan un proceso de mayor duración y de carácter más personalizado (Modalidad B). 3. Dar seguimiento a las trayectorias educativas de adolescentes que habiendo cursado primer año en el PAC se insertan en segundo año en un centro educativo convencional (Liceo o Escuela Técnica) (Modalidad C).

El análisis de la trayectoria de la política evidencia modificaciones que se sintetizan a continuación al comparar su formulación en 2006 (génesis) y 2015 (última disponible):

- a. Se extendió el tope de edad de ingreso de 12 a 13 años y de egreso de 15 a 17 años.
- b. Se amplió la cantidad de Aulas Comunitarias (AC): 12 en 2007, 18 en 2010 y 26 en 2011.
- c. Se amplió la cantidad de Departamentos del país en que se implementa la política: hasta 2008 las AC se ubicaban en Montevideo, Canelones, San José y Maldonado. En 2014 se sumaron AC a los departamentos de Durazno, Paysandú, Rocha y Treinta y Tres.
- d. Se cuadruplicó la población destinataria entre 2007 y 2014 (de 632 a 2.149 estudiantes).
- e. En 2012 y 2013 se comienzan a implementar dos experiencias piloto: una de ellas en dos AC de Montevideo y la otra en dos AC de Canelones. La primera experiencia implica que los estudiantes cursen 2º año de Ciclo Básico en AC, teniendo así un trabajo más extenso que apunta a consolidar el proceso realizado y fortalecer su continuidad educativa posterior (DINEM-MIDES, 2014:38). La segunda experiencia consiste en la

¹²⁹ Desertabilidad, término que el Programa relaciona con: inasistencias reiteradas, dificultades de convivencia, bajo rendimiento (CES/ANEP-MIDES, 2006).

implementación de Modalidad A en el Liceo. Se denomina Aula Comunitaria en Liceo (ACL) teniendo como finalidad aportar elementos propios del PAC: experiencia de OSC en educación no formal, talleres complementarios, trabajo con familias y comunidad.

- f. A partir de 2013 y 2014 se instrumentó oficialmente en el PAC la enseñanza mediante parejas pedagógicas y el trabajo por proyectos interdisciplinarios, respectivamente.

FinEs 2 surge como política a término, implementándose a partir del año 2008 (CFE, Res. 22/07 y 66/08) y con plazo previsto inicialmente hasta 2011. Dicho plazo fue extendido hasta el año 2015 (MEN, Res.1042/12) y vuelto a extender para el año 2016 (para el caso de la Provincia de Buenos Aires: Res. 01/2015, DGCyE). Según el MEN (2015):

FinEs (...) se propone resignificar el diseño de las propuestas educativas a través de formas de aprendizajes autónomos, con contenidos relevantes, contextualizados y propuestas que valoren saberes adquiridos a lo largo de la vida (...) se caracteriza por su adaptabilidad y capacidad de articulación entre organismos estatales y OSC que permiten generar condiciones de universalidad en la educación de jóvenes y adultos (...)

FinEs (1 y 2) es incluido en el año 2012 en la Resolución 188/12 (CFE), relativa al “Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente 2012-2016” (sección “Modalidad Jóvenes y Adultos”), estableciéndose “Objetivos”, “Líneas de acción”, “Logros esperados” y “Responsabilidades” en diferentes niveles de gobierno del sistema educativo. La citada Resolución establece, como objetivo que involucra a la política: “Garantizar la oportunidad de alfabetización y finalización de estudios primarios y secundarios a jóvenes y adultos”. La Línea de Acción 1, relativa a ese Objetivo, refiere al “Sostenimiento de la estrategia nacional de alfabetización, continuidad educativa y culminación de estudios primarios y secundarios”, estableciendo como “Logro esperado”:

Al 2016 los programas Alfabetización y terminalidad de educación primaria, Encuentro y FinEs desarrollan alternativas pedagógicas e institucionales en los departamentos con mayor índice de analfabetismo en relación a la media del país y en los departamentos con mayores porcentajes de población sin finalizar primaria y secundaria. Al 2016 efectivo cumplimiento de la Res. N° 118 (CFE, Lineamientos Curriculares, Educación Permanente de Jóvenes y Adultos).

La Resolución 188/12 (CFE, 2012:40) establece “Responsabilidades” respecto de FinEs y en relación al nivel nacional, nacional-provincial y provincial, no detallando responsabilidades a nivel municipal; dichas cuestiones se sintetizan a continuación en el cuadro 5.

Cuadro 5. FinEs: responsabilidades según niveles de gobierno del sistema educativo

NIVEL DE GOBIERNO	RESPONSABILIDADES
Nacional	Convenios con organizaciones nacionales y sociales. Provisión de materiales. Acompañamiento político y pedagógico. Financiamiento a Prof. Tutores FinEs y escuelas sede. Distribución de libros, materiales de estudio, colecciones, equipamiento.
Nacional-provincial	Desarrollo de contenidos. Jornadas de capacitación a Prof. Tutores y directivos de escuelas sedes. Sistema de monitoreo y seguimiento. Gestión conjunta de: información, comunicación, administración de recursos, producción de materiales y dispositivos de trabajo.
Provincial	Articulación de propuestas de educación básica con organizaciones sociales. Creación de propuestas de continuidad educativa para alfabetizados. Nombramiento de Prof. Tutores. Designación de escuelas sedes. Elaboración de normativas.

Fuente: Elaboración propia en base a: Res. 188/12 (CFE, 2012)

La Res. 4122/08 (DGCyE), relativa a la implementación del FinEs 2 en la Provincia de Buenos Aires establece que los principales propósitos de la política son:

- Dar cumplimiento a la obligatoriedad escolar establecida en la Ley de Educación Nacional N°26.206 y la Ley de Educación Provincial N°13.688.
- Incorporar al sistema educativo a jóvenes y adultos que abandonaron estudios por adeudar materias brindando espacios curriculares para que completen sus estudios secundarios.
- Constituirse en una posibilidad para el reingreso a la escuela (...) a través de un espacio institucional y curricular específico que permita la finalización de sus estudios secundarios.
- Definir e implementar formatos escolares que flexibilicen los modelos institucionales existentes para generar espacios de enseñanza y aprendizaje que atiendan la diversidad de situaciones que presentan adolescentes, jóvenes y adultos bonaerenses.
- Lograr la implementación coordinada de las acciones destinadas a garantizar la finalización de estudios y el reingreso a la escuela (...)

FinEs 2 (Moreno) se define como “programa flexible para garantizar la finalización de la escolaridad secundaria a jóvenes y adultos” (Fuente: FinEs 2, Moreno, 2015). Se expresa que “es un programa creado para trabajadores con jornada laboral extensa que no pueden cursar 5 veces por semana y por eso cursan 2 veces por semana; luego de seis cuatrimestres de cursada se finaliza y acredita oficialmente la enseñanza secundaria y se obtiene un título oficial” (FinEs 2, Moreno, 2015).

Los Centros Educativos (CE) y estudiantes de FinEs aumentaron considerablemente en poco tiempo. A nivel nacional, desde 2008 a 2014 (último año disponible) FinEs (1 y 2) registró cerca de 2.000.000 de inscriptos y más de 613.000 mil egresados (MEN, 2015:30-31). Entre 2008 y 2013 hubo un total aproximado de 16.400 CE y 191.054 Profesores Tutores (MEN, 2014). En Moreno se pasó de 10 CE y 450 inscriptos en 18 comisiones en 2011, a 110 CE o sedes en OSC y 10.000 estudiantes en 550 comisiones en 2015 (FinEs 2, Moreno, 2015).

Conclusiones

Garantizar el derecho a la educación en adolescentes, jóvenes y adultos de sectores vulnerabilizados es una cuestión prioritaria para la agenda de la política educativa de Uruguay y Argentina. La génesis del PAC y el FinEs 2 se inscribe en contextos educativos, políticos e históricos específicos, siendo expresión de ello sus diseños político-institucionales, modos de organización y formas de gestión. Las políticas, en tanto resultado político (Allison, 1992), se modifican con las transformaciones de los contextos y también contribuyen a moldearlos. Este capítulo analizó los factores contextuales que dan lugar a los diseños político-institucionales, aspecto relevante desde el enfoque sociopolítico y organizacional del neoinstitucionalismo en tanto permite visualizar cómo se produce y reproduce la estructura de una organización (Ibarra, 2000: 258-261).

Ambas políticas se diseñan en la segunda mitad de la década del '2000, en el marco de transformaciones sustentadas en decisiones políticas y marcos normativos específicos que buscan “crear condiciones para incluir” (ver viñetas de campo 5 y 6). Frente a un modelo escolar con sello de origen homogeneizador, y una escuela secundaria selectiva, diversos análisis señalan la pertinencia de revisar diseños político-institucionales, modos de organización y formas de gestión a fin de responder más pertinentemente a las necesidades educativas que demanda la sociedad. Sobre estos argumentos se diseña el PAC y el FinEs 2, que introducen modificaciones en las condiciones de escolarización, en comparación con las tradicionales instituciones educativas de Enseñanza Media (Liceos) o de Educación de Jóvenes y Adultos (CENS).

La génesis de ambas políticas se inscribe en procesos de cambios o reformas en el interior del Estado, caracterizadas por: nuevas formas de definir las problemáticas sociales (por ejemplo: definición de la exclusión educativa como problemática multicausal, argumentando que su resolución no puede provenir solamente del campo educativo) y nuevos enfoques de gestión (por ejemplo: gestiones pro-inclusión que buscan centrar los procesos del hacer en las personas y sus derechos). Definir la exclusión social y educativa como problemáticas multicausales deriva en la necesidad de diseñar políticas que coordinen diversos sectores y actores, dentro y fuera del Estado, conllevando el desafío de desarrollar nuevas (y buenas) prácticas de gestión (gobierno). Así, las políticas pretenden portar nuevas señas de identidad: integralidad, territorialidad, intersectorialidad y multiactorialidad. En este marco, y a iniciativa de

diversos sectores del Estado con preponderancia de los Ministerios de Desarrollo Social, se generan alianzas entre distintos actores (ej.: Estado-Sociedad Civil) a fin de llevar a cabo formas de gobierno en red, coordinando acciones que contribuyan a lograr los resultados esperados y fortalezcan la matriz democrática. Estas transformaciones interpelan las tradicionales formas de gestión de las políticas (paradigma de administración) requiriendo nuevas capacidades (habilidades) en el Estado y en la Sociedad Civil: diseñar e implementar políticas a partir de problemas y con participación de la ciudadanía, y en base a ello construir institucionalidad, contando con sistemas de monitoreo y evaluación que permitan tomar decisiones para la mejora e informen al sistema educativo en su conjunto.

El análisis de la génesis del PAC y el FinEs 2 evidencia diferentes modos de participación de la esfera estatal y de la Sociedad Civil en la etapa diseño de las políticas. En el caso del PAC, y bajo el liderazgo de autoridades estatales y referentes de OSC que impulsaron la política, se advierte un proceso de colaboración. En dicha etapa se implementaron espacios de consulta a las OSC en relación a los contenidos y el alcance de los Términos de Referencia (TDR, MIDES/CES-ANEP) que conformarían el pliego de la licitación para la gestión de un Aula Comunitaria. Ello ilustra sobre la apertura y el trabajo conjunto de ciertos sectores y actores del Estado y la Sociedad Civil en la etapa de diseño de la política. En el caso de FinEs 2, y bajo el liderazgo estatal, se advierte un proceso de diseño de la política de arriba hacia abajo, sin espacios específicos de consulta a las OSC. Su implementación en el Municipio de Moreno se realizó a iniciativa de integrantes del Estado (funcionarios municipales) que “salen a buscar la política” para instalarla en el territorio. En ambos casos se advierte la importancia de las relaciones interpersonales, a nivel central (PAC) o municipal (FinEs 2), para viabilizar el diseño de la política (PAC) y/o su implementación (PAC y FinEs 2), motorizando su momento fundacional o su “llegada” al territorio. Consolidar escenarios asociativos requiere, en el contexto de culturas políticas personalistas, relaciones interpersonales y mecanismos institucionales consolidados. En la etapa de diseño de ambas políticas se evidencia la relevancia de las relaciones interpersonales en ambas políticas pero sólo en PAC se advierten espacios de consulta e intercambio Estado-OSC.

Los hallazgos permiten concluir que la génesis del PAC y el FinEs 2 se sustenta en las ventajas potenciales que la literatura y los antecedentes de política evidencian en relación a la alianza Estado-Sociedad Civil para las políticas sociales en general y las políticas educativas en particular. La génesis del PAC está en continuidad con las

políticas co-gestionadas que el Uruguay desarrolla desde la segunda mitad de la década del '80 y la profundización del vínculo Estado-OSC a partir del año 2006 a influjo de la creación del MIDES (Programa Infamilia). La génesis del FinEs 2 se vincula a experiencias históricas de co-gestión en Educación de Jóvenes y Adultos, impronta de la Educación Popular mediante, y en la profundización del vínculo Estado-movimientos/organizaciones sociales post-2001. En ambos casos se perciben tres factores facilitadores de la génesis de las políticas: apoyo político, fuerte adhesión de actores estatales y OSC, capacidad de diálogo. A ello se suma para el caso del PAC: pequeña escala del programa y sistema de monitoreo y evaluación que se avizoró como cuestión clave para la toma de decisiones y la mejora. Como se verá en capítulos siguientes, la generación y uso de información será una diferencia de la co-gestión de ambas políticas ilustrando sobre su caracterización en base al paradigma de administración o estratégico.

El análisis de los contextos en que se diseñan ambas políticas evidencia resistencias de actores y ámbitos del sistema educativo, denotando su carácter polémico. Estas resistencias acompañarán la trayectoria del PAC y el FinEs 2, ilustrándose sus aspectos polémicos desde los nodos estratégicos del diseño político-institucional y los arreglos político-institucionales generados para viabilizarlas, aspectos que se desarrollan en el capítulo siguiente.

VIÑETA DE CAMPO: 5

PAC: “LA META QUE SE ME HABÍA PLANTEADO ERA INCORPORAR A TODOS”

(...) La meta que se me había planteado era incorporar a todos los jóvenes a la Educación Media, sabiendo que primer año de Ciclo Básico era un cuello de botella: no se anotaban, se anotaban y dejaban, repetían (...) ¿Por qué no vienen al liceo o dónde buscarlos? Eso yo lo tenía estudiado porque había trabajado con jóvenes, sabía que a los que podíamos llegarles más fácilmente estaban en OSC ¿Qué hacer con ellos y cómo? No se sabía (...) Convocamos, junto con Infamilia a OSC que tenían convenio con el Estado y trabajaban con jóvenes e hicimos una reunión. Ya Secundaria tenía el antecedente de Áreas Pedagógicas, era Educación Media con otro formato, para mayores de 15 años (...) de ahí se sacaron ideas. Esa mesa Estado-OSC estuvo en la creación de “Aulas”. Con algunas cosas claras y muchas preguntas al principio y la resistencia del propio sistema educativo y los sindicatos que decían que era una tercerización, que culpábamos a los profesores por la exclusión educativa, que era focalizado y de poca calidad (...) Yo tenía claro que Aulas podía ser potente si trabajaba los vínculos entre el gurí, su cultura, la educación, el liceo, las OSC. Eso fue importante cuando se armó el PAC: cómo se va involucrando el gurí en la educación a medida que va logrando éxitos y supera su “construcción de sujeto subordinado”; “habilitarlo como sujeto de derecho”; proceso muy lento, difícil, porque tenés que ayudarlo a que se convenza que puede y también a su familia que te dice que “no le da la cabeza”; la clase media quizás acusa al sistema de que su hijo no pase de año pero estos otros te dicen “yo no puedo” (...) hay una construcción de identidad a trabajar (...) El Aula tenía ese papel y no sabés lo que es: hacen una prueba de Matemática y se sacan 9 y se arma una revolución en la casa, y viene la madre a preguntar si es verdad que “le da la cabeza”: emociona (...) Aulas tenía esa expectativa porque además, cuándo se armó esto, se partía de reconocer que las OSC, con sus particularidades y estilos, son lugares confiables para los gurises y sus familias porque en el barrio se sabe que de ahí vienen cosas buenas; tiene esa impronta (...) Y ahí no tenés el problema de si “va o no va”: ¡va! (Fuente: Montevideo, Ex-autoridad educativa de CES-ANEP, mayo de 2015)

VIÑETA DE CAMPO: 6

FINES 2: “SALDAR UNA DEUDA PENDIENTE”

(...) FinEs 2 viene a saldar una “deuda” con los jóvenes o adultos que no iniciaron o terminaron secundaria en la Provincia de Buenos Aires (...) Es creado por el MEN que articula con Desarrollo Social, porque era para Cooperativistas del Argentina Trabaja (...) En Educación de Adultos teníamos los CENS y la experiencia histórica de articulación con organizaciones sociales. FinEs apareció como oportunidad para que los cooperativistas cursaran dos días por semana de cuatro horas cada día en vez de cinco días por semana de cuatro horas cada día como se cursaba en los CENS, además se hace en organizaciones sociales, no sólo en escuelas, eso lo hizo más adecuado a la realidad (...) Cuando empieza, en 2010, tiene alta adhesión de la gente que lo expande rápidamente a su familia, al barrio (...) Las organizaciones sociales y las agrupaciones políticas lo empiezan a ver como herramienta al servicio de los excluidos de los ‘90. Cuando empezamos nos encontramos que la gente no había dejado de estudiar porque era “vaga”, podían construir una línea de tiempo y marcar lo que sí habían logrado; fue un reconocimiento a sus trayectorias y no tener arrancar de cero (...) En Provincia de Buenos Aires FinEs empezó con 2.500 estudiantes y el año pasado teníamos 50.000; creció muchísimo y eso fue en gran parte por las organizaciones sociales y políticas que lo impulsaron (...) El trabajo de las organizaciones es invaluable, aportan cercanía, compromiso, trabajo voluntario, materiales; conocen a los vecinos y eso hace que continúen, los van a buscar (...) FinEs vino a saldar una deuda pendiente en lugares donde el Estado no llegaba. Hoy nos damos cuenta que acompañar a las organizaciones sociales requiere más presencia del Estado; se ramificó mucho pero el “tronco” administrativo-burocrático y de recursos es el mismo (...) Creo que FinEs propone una alternativa de Educación de Adultos pero no compite con los CENS; las resistencias vienen porque dicen que ataca la fuente laboral de los CENS, que tiene baja calidad educativa, que precariza el trabajo docente (...) (Fuente: La Plata, Dirección de Educación de Adultos, DGCyE, actor estatal, febrero de 2015)

CAPÍTULO 5

PAC Y FINES 2: DISEÑOS POLÍTICO-INSTITUCIONALES Y MODOS DE ORGANIZACIÓN

Introducción

Este capítulo caracteriza los diseños político-institucionales y los modos de organización del PAC y el FinEs 2 en base al enfoque sociopolítico y organizacional del neoinstitucionalismo, a fin de comprender la alianza entre Estado y Sociedad Civil en la co-gestión de políticas de inclusión educativa. Dicho enfoque argumenta la importancia de analizar la adhesión a los valores institucionales de parte de quienes gestionan las políticas (Powell y Di Maggio, 1999). Se argumenta que los diseños político-institucionales (reglas de juego) condicionan la dirección de las políticas y sus resultados ya que pautan el modo en que se organizan y comportan los actores (jugadores) en los procesos de co-gestión.

Primero se analiza el diseño político-institucional indagando: mapa de actores y sectores que integra cada política y modificaciones de ese entramado desde sus inicios hasta diciembre de 2015; arreglos político-institucionales generados para implementar y viabilizar cada política; nodos estratégicos del diseño político-institucional. Luego se indaga los modos de organización que estructuran el diseño político-institucional en cada caso: programa puente (PAC) y plan de terminalidad (FinEs 2). Finalmente, se debate sobre los desafíos que presentan las políticas en términos de intersectorialidad y multiactorialidad.

PAC y FinEs 2: diseños político-institucionales

Ibarra (2000:261) señala que el estudio de los diseños político-institucionales es un marco relevante para comprender las restricciones estructurales que pautan el accionar de los gestores en una organización. Los diseños que sustentan la alianza Estado-Sociedad Civil en el caso del PAC y el FinEs 2 articulan actores, sectores y arreglos político-institucionales que conllevan determinaciones para ambas esferas. Se caracteriza dicha cuestión a fin de elucidar la institucionalidad que buscan construir las políticas, entendida como “interfase” entre las capacidades políticas del Estado para fijar objetivos y su capacidad operativa y administrativa para co-gestionar.

PAC: mapa de actores en el diseño político-institucional

El PAC moviliza recursos humanos de perfiles variados y adscripciones institucionales diversas. En términos del diseño político-institucional se define como:

(,,) un avance de posible institucionalidad educativa que tiene como finalidad explorar en innovación pedagógica y gestión, pone en el centro de la actividad el vínculo positivo del adolescente con el aprendizaje, desde la pedagogía de la presencia, y el vínculo educativo entre el conjunto de adultos que trabajan en el Aula y los adolescentes, (es) un proyecto en construcción donde todos aprendemos de todos buscando respuestas a desafíos globales y locales (CES-MIDES, 2013:1).

El diseño político-institucional del PAC instaura un escenario multisectorial, multiactoral (asociativo) y de tipo *Alternative School (AS)*, a fin de dar respuesta a la multicausal problemática de la exclusión educativa de adolescentes de sectores vulnerabilizados. La complejidad del entramado político-institucional se ilustra en la Figura 4 que presenta el mapa de actores y sectores que integran esta política.

Figura 4. PAC: Mapa de actores y sectores en el diseño político-institucional, año 2015



* También integran el diseño político-institucional del PAC: Ministerio de Salud Pública (MSP-MIDES-Infamilia, Programa de promotores juveniles) e Instituto Nacional de Alimentación (INDA).

Fuente: elaboración propia

Tal como ilustra la Figura 4, los actores y sectores que integran el PAC son múltiples, y a lo largo de los años de implementación de la política configuraron y reconfiguraron su lugar en el diseño político-institucional. El Consejo de Educación Secundaria (CES-ANEP) es la autoridad nacional responsable del PAC, teniendo a su cargo los aspectos técnico-pedagógicos, las resoluciones administrativas y su supervisión. Decide sobre aspectos como: plan de estudios, evaluación de estudiantes, llamado a concurso docente y lugares de apertura de las Aulas Comunitarias (AC) en coordinación con el MIDES. Destina recursos para los Profesores de las asignaturas de las diversas Modalidades (A, B, C) así como también para los Profesores Referentes (PR). Nombra y financia al Coordinador General del PAC, quien lidera la Unidad Coordinadora (UCPAC), organismo estatal de integración multisectorial: CES (ANEP) y MIDES (DNPSC). La Coordinación de Inspección de Programas Educativos Especiales (PEE-CES-ANEP), creada en 2008, realiza el seguimiento y supervisión del PAC, junto con la Inspección de Asignaturas y la Inspección de Institutos y Liceos¹³⁰.

Junto al CES (ANEP), el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) es el otro sector del Estado que participa de la política¹³¹. Integra la UCPAC desde su inicio, a través de diferentes direcciones nacionales: Dirección Nacional de Desarrollo Social-División Educativa hasta 2014 y Dirección Nacional de Políticas Socioculturales-División Educativa-Programas de Inclusión Educativa desde 2015. El MIDES realiza, además de la coordinación del PAC, su monitoreo y evaluación; primero a través del Área de Seguimiento y Evaluación del Programa Infamilia y actualmente a través de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM).

Son actores protagónicos en la gestión del PAC, la UCPAC (Estado) y las AC (OSC). A nivel central (Estado) la política es gestionada por la UCPAC que está integrada por ocho profesionales con dedicación full-time: seis de CES (ANEP) y dos del MIDES (DNPSC). A partir de 2008 se incorpora la figura del psicopedagogo para asesorar y capacitar a Profesores de Secundaria que trabajan en AC. La UCPAC lleva a cabo funciones de: programación, orientando sobre los objetivos y la visión; contralor del cumplimiento de Términos de Referencia (TDR) establecidos para las AC (OSC);

¹³⁰ PEE busca generar condiciones para la culminación del Ciclo Básico de adolescentes, jóvenes y/o adultos (...) concentra su atención en: alumnos que fracasaron en algún tramo del trayecto educativo, poblaciones que debieran estar incluidas en Educación Media y sectores que nunca accedieron. Estas líneas de acción se conciben con participación de diferentes actores, instituciones públicas, OSC y sindicales (ANEP-CES, 2013:3). A partir del año 2015 Programas Educativos Especiales pasa a denominarse Programas de Exploración Pedagógica (ANEP-CES).

¹³¹ También integran el diseño político-institucional del PAC: Ministerio de Salud Pública (MSP-MIDES-Infamilia, Programa de Promotores Juveniles) e Instituto Nacional de Alimentación (INDA). Estas dependencias estatales no son consideradas para el análisis dado que no tienen injerencia en la co-gestión de la política.

interlocución entre AC y organismos de toma de decisiones tales como el CES (ANEP) y el MIDES; co-gestión, coordinando la interrelación con las AC en encuentros periódicos (mensuales) con los Coordinadores. Dichas funciones evidencian el carácter de “juez y parte” del Estado en la co-gestión de la política.

A nivel territorial (AC) se busca generar “una comunidad educativa integrada por diferentes actores quienes, en base a estrategias comunes de trabajo, atiendan diversos aspectos del desarrollo educativo de los estudiantes” (CES-MIDES, 2013). Dicha comunidad está integrada, “por dos equipos: uno que forma parte de una OSC y otro integrado por Profesores de Enseñanza Secundaria” (CES-MIDES, 2014). Las OSC son responsables de la gestión cotidiana de las AC. Aportan su experiencia de trabajo con adolescentes de sectores vulnerabilizados, conocimiento territorial y trayectoria en educación no formal. También brindan su capacidad para el trabajo en red con planes, programas o proyectos que implementa la propia organización u otras, por ejemplo: Programa de Áreas Pedagógicas (CES-INAU-OSC); SOCAT (MIDES-OSC), Centros Juveniles (INAU-OSC), Plan Caif (INAU-OSC), Clubes de Niños (INAU-OSC). A través de su participación en el PAC, diferentes OSC manifiestan haber encontrado “un espacio real de incidencia en las políticas públicas que posibilitó aprendizajes organizacionales de rutinas y procedimientos exigidos por el Estado” (Mancebo y Monteiro, 2009:70). El equipo de la OSC está integrado por un Coordinador, un Educador Social, un Trabajador Social, un Operador Social (rol creado específicamente para el PAC) y dos Talleristas. Respecto del Coordinador, actor indagado para esta tesis, se expresa que:

Aportará estrategias de inclusión y experiencia en educación. Estará a cargo de la gestión del Aula Comunitaria, de los espacios de coordinación y de la implementación de las 3 Modalidades (A, B, C) teniendo vínculo directo con los adolescentes. Orientará las actividades hacia la comunidad, las familias e instituciones educativas de la zona de influencia. Participará en espacios de coordinación con la UCPAC así como en otras instancias (...) conducirá el proceso de elaboración del proyecto pedagógico del Aula Comunitaria junto al equipo socioeducativo y los docentes realizando una evaluación y ajuste permanente (...) Informará a la UCPAC sobre el desempeño de los recursos humanos del Aula (MIDES-CES, 2012)

El otro equipo que conforma el AC está integrado por: Profesores de Enseñanza Secundaria, que toman horas de clase según el “Plan de Estudios 2006” (CES-ANEP), Profesores de “Aprender a Aprender” y Profesores Referentes (PR) rol creado específicamente para el PAC. A las horas de docencia directa se agregan dos horas semanales de coordinación con todos los integrantes del AC, a la que eventualmente asisten delegados estudiantiles con la finalidad de: “evaluar y reflexionar en forma

colectiva acerca de los procesos de integración social y los aprendizajes” (CES-MIDES, 2008). Los Profesores no son contratados por la OSC sino por el CES (ANEP), rigiéndose por las normas del Estatuto Docente (ANEP, 1993). Ello brinda complejidad a la Coordinación del AC (OSC) ya que, al tiempo que debe velar por la gestión de la política en el territorio, no ejerce la jefatura funcional sobre los Profesores de Enseñanza Secundaria. Información recabada durante el trabajo campo reveló que dicha regla de juego (no injerencia de la OSC en la contratación de Profesores) fue decisiva para que algunas OSC con experiencia en convenios de asociación con el Estado no participaran de la política¹³². Dichas organizaciones argumentaron su decisión en base a la escasa incidencia que tendrían sobre los desempeños docentes y ciertos déficits que este evidencia (ej.: ausentismo).

El Cuadro 6 sintetiza, en función de cada esfera (Estado-Sociedad Civil), los ámbitos y actores involucrados en el PAC y sus propósitos.

Cuadro 6. PAC: Esferas, ámbitos y actores, y propósitos

ESFERA	ÁMBITO Y ACTORES	PROPÓSITOS
ESTADO	Unidad Coordinadora PAC (UCPAC; CES-ANEP/MIDES)	Gestionar el PAC junto con OSC (AC). Orientar las líneas de acción de la política y monitorear su implementación a nivel: técnico-pedagógico, administrativo, económico-financiero.
	Profesores de Enseñanza Secundaria (CES-ANEP)	Desarrollar la propuesta curricular del PAC (Plan 2006, CES-ANEP) en base a sus líneas de acción: semestralización de (algunas) asignaturas, evaluación en proceso, proyectos interdisciplinarios, parejas pedagógicas (docentes). Realizar el seguimiento de los estudiantes una vez que egresan del AC.
SOCIEDAD CIVIL	Aula Comunitaria (OSC)	Coordinar con la UCPAC la co-gestión de la política. Gestionar el AC, propiciando vínculos con la comunidad, los adolescentes y sus familias. Aportar su conocimiento sobre el territorio, su saber-hacer con adolescentes y el espacio físico.

Fuente: Elaboración propia en base a: CES-MIDES-DINADES, 2013:3

El diseño político-institucional del PAC instaura un escenario asociativo complejo y novedoso, que integra diversas lógicas sociopolíticas y organizacionales. A nivel estatal la lógica educativa representada por el CES-ANEP y lógica del “combate a la pobreza” (Repetto, 2014) representada por el MIDES. A nivel de la alianza Estado-Sociedad Civil, el vínculo entre los citados sectores estatales y las OSC. El encuentro

¹³² Tal es el caso de OSC de tipo confesional (Fuente: Entrevista N°2, actor estatal, Montevideo, febrero de 2014).

entre estas lógicas se evidencia en perspectiva de un Coordinador de AC, integrante de una OSC que participó del diseño e implementación del PAC desde sus inicios (2006):

El PAC es una asociación Estado-Sociedad Civil bastante innovadora (...) el Estado está representado por dos grandes sectores: ANEP, a través de Secundaria y MIDES que es un organismo con una lógica diferente a la cultura burocrática estatal. Secundaria es un organismo de muchas décadas, con reglamentos y protocolos, todo está reglado (...) MIDES es el último Ministerio que se creó y tiene otra lógica, más de la gestión, la territorialidad, la flexibilidad, la evaluación. En el PAC se hizo un experimento interesante entre dos lógicas diferentes del Estado que se encuentran con OSC que llevan el programa al territorio. Primero el Estado determina qué zona necesitaría un Aula Comunitaria a través de establecer cuáles Liceos tienen peores índices educativos (...) Se hace un llamado público y las OSC presentan un equipo técnico, ponen un saber institucional, una carpeta de méritos (...) Se evalúa el llamado público y se da la co-gestión. El Estado se ocupa de los contenidos programáticos del PAC y que haya docentes de cada materia (...) La Sociedad Civil pone la cuestión del contexto, un lugar, el equipo, la convocatoria en el barrio (...) Ahí se empieza a moldear esta cosa medio artesanal, inédita que es el PAC; con disyuntivas porque a veces uno no sabe bien hasta cuándo es una cosa y hasta cuándo otra (...) Pero si hay algo que tengo que decir es que la Unidad Coordinadora es un interlocutor válido y claro; eso no es poco para quienes co-gestionamos con el Estado (...) (Entrevista N°5, actor de la Sociedad Civil, Montevideo)

El análisis del funcionamiento del diseño político-institucional del PAC evidencia “un formato que funciona y de buena manera (...) con objetivos y reglas claras” (Entrevista N°19, actor de la Sociedad Civil, Montevideo). Ello es señalado en perspectiva de un actor estatal encargado de supervisar la política, quien alude a la construcción de una institucionalidad diferente y específica (Terigi, 2014) que mediante el diálogo y la adhesión a objetivos compartidos ha dado lugar a aprendizajes mutuos:

En estos años se fortaleció la relación entre todos: Secundaria, MIDES, OSC (...) aprendimos unos de otros (...) no se dió, como podía haber pasado, que se impusiera una lógica y quedara como “la” dominante, se generó una institucionalidad diferente en la que ingresa toda la cuestión de lo no formal y se articula con lo formal. Yo creo que eso se debe al diálogo permanente entre Estado y OSC (...) con dificultades normales que existen en todo proceso y que tienen que ver con lógicas propias de trabajo (...) se conformó un lenguaje y una visión común, con objetivos y reglas claras y eso llevó tiempo construirlo (Entrevista N°3, actor estatal, Montevideo)

Ello evidencia estructuras estables de interacción, que responden a normas y comportamientos institucionalizados (Meyer y Rowan 1977) mediante reglas formales e informales. El análisis denota un tipo de institucionalidad basada en aspectos culturales (valores) y acuerdos (objetivos compartidos), en la experiencia de otros en situaciones similares (“siempre se hizo así”) y sustentados en estándares de obligación establecidos (DiMaggio y Powell, 1999:44). La construcción de dicha institucionalidad se sustenta en diseños político-institucionales, modos de organización y procesos de gestión contruidos a lo largo del tiempo a través de ciertas capacidades (habilidades) estatales y de la Sociedad Civil.

PAC: arreglos político-institucionales en la periferia del sistema educativo

El análisis del diseño político-institucional del PAC permite identificar tres arreglos político-institucionales clave (normas y regulaciones) creados para viabilizar su implementación, concluyendo sobre su ubicación en la periferia del sistema educativo.

El primer arreglo refiere a la localización del PAC en el sistema educativo (CES-ANEP), ubicándose en un lugar periférico y de reciente creación: PEE (CES-ANEP). El PAC no fue ubicado en la Inspección de Institutos y Liceos (CES-ANEP) ni en la Inspección de Asignaturas (CES-ANEP), áreas centrales de supervisión de las políticas universales de Educación Media (Liceos), sino en la Coordinación de Inspección de PEE (CES-ANEP). A su vez, los integrantes de la UCPAC pertenecen al CES (ANEP) y al MIDES (DNPSC), denotando su carácter institucional híbrido y situando la gestión en dos sectores estatales.

El segundo arreglo es la localización de las AC (OSC), ubicadas fuera de las instituciones tradicionales del CES (ANEP) bajo la modalidad de *Alternative School* (AS) y no dentro de Liceos bajo la modalidad de *School-Within-School* (Rumberguer, 2004). La conformación de un AC requiere construir una organización *sui generis* (sin igual) en un territorio determinado, cuestión que otorga un tipo de institucionalidad diferente de aquella que sustenta la institución educativa tradicional (Liceos). Para ello, y según expresa el Documento base del PAC del año 2006 (ANEP-CES/MIDES) la OSC debe contratar instalaciones públicas o privadas cercanas a los Liceos de referencia. La conformación de un AC desafía las capacidades organizativas de las OSC, incluso de aquellas con experiencia previa de asociación con el Estado, en tanto requiere: instalarse en el territorio bajo la forma de institución de educación formal, coordinar la acción de los equipos socioeducativos (OSC) con los equipos de Profesores de Educación Secundaria (CES-ANEP). Ambos ejemplos ilustran sobre las habilidades pedagógicas y administrativas con que deben contar las OSC para implementar la política y constituir una sola comunidad educativa que involucre a educadores de OSC y Profesores de Enseñanza Secundaria.

El tercer arreglo refiere al vínculo entre el AC y el Liceo de referencia para la integración efectiva de los egresados (Modalidad C). Investigaciones precedentes (Mancebo y Monteiro, 2009; Fernández y Alonso, 2012) evidencian que esta situación conlleva una dificultad tácita por parte de los Liceos referida a déficits o escasez de estrategias integrales y sistemáticas de inclusión. Este arreglo ilustra sobre dos

cuestiones: dificultades de coordinación entre políticas focalizadas (PAC) y políticas universales (Liceos) y desafíos de generar culturas institucionales inclusivas en la educación formal.

Estos tres arreglos contribuyeron a brindar institucionalidad específica (Terigi, 2014) al PAC, dotándolo de instancias de conducción reconocibles y capacidad para intervenir en su desarrollo, viabilizando su implementación. Asimismo estos arreglos evidencian dificultades relativas a la sustentabilidad del PAC al no ubicarse en el centro del sistema educativo y no involucrar a actores y sectores con mayor capacidad de incidencia político-institucional. El análisis refleja, en concordancia con lo sostenido por North (1995) y Knight (1997), que en la base de un proceso de institucionalización se encuentra la eficacia de los arreglos político-institucionales para: alcanzar resultados, brindar estabilidad distributiva a esos resultados y habilitar bajos niveles de conflicto. Los altos niveles de conflicto que evidencia el PAC, desde el análisis de sus arreglos político-institucionales y sus nodos estratégicos del diseño, coadyuvarían a obstaculizar su institucionalización.

PAC: nodos estratégicos del diseño político-institucional

Cohen (2001:40) expresa que los nodos estratégicos del diseño de una política aluden a deficiencias o restricciones de su formulación¹³³. El análisis del diseño político-institucional del PAC evidencia como principal nodo estratégico su carácter focalizado. Es decir, su definición respecto del conjunto del sistema educativo. El PAC es denominado como programa “puente” o de “reingreso” a la educación formal. El primer año del Ciclo Básico, cursado en AC (Modalidad A), se orienta a preparar a los estudiantes para su ingreso a segundo año, a ser cursado en Liceos (CES-ANEP) o Escuelas Técnicas (CETP-ANEP). Durante el año 2006, y en base a diagnósticos realizados por MIDES-Infamilia, se seleccionaron 12 zonas territoriales para instalar 12 AC a partir del año 2007. Junto con ello se seleccionaron 12 Liceos de Referencia que trabajarían coordinadamente con cada AC para recibir a los estudiantes y fortalecer su continuidad educativa; así, se buscó evitar la disociación entre esta política (focalizada) y las políticas universales (Liceos o Escuelas Técnicas). Finalmente, los Liceos de Referencia “no llegaron a funcionar como tales y se creó la figura de los Profesores

¹³³ En el Capítulo 7 se debatirá acerca de dicha definición a fin de ampliar su alcance.

Referentes” (Mancebo y Monteiro, 2009) que acompañan el ingreso de los estudiantes del PAC al Liceo o Escuela Técnica (Modalidad C).

El vínculo entre las AC y los Liceos o Escuelas Técnicas, se tornó un nodo estratégico de la gestión (Cohen, 2004) del PAC. Es decir, una deficiencia o restricción de los procesos del hacer que afectó el resultado de la política, siendo objeto de polémica entre diferentes actores del sistema educativo a lo largo de toda su trayectoria (2007-2015). En el año 2015 las autoridades del CES (ANEP) toman la decisión de modificar el rumbo del PAC, planteando la paulatina disminución de su cobertura hasta suprimirla como tal, aunque buscando replicar en el sistema educativo algunas de las lecciones aprendidas a partir de su implementación y evaluación (Puente, 2016)¹³⁴. La citada decisión se sustenta en la “imposibilidad de sostener intervenciones educativas paralelas” (Ibíd.). Dicha cuestión alude, en definitiva, al importante peso que tienen las instituciones educativas tradicionales en el sistema educativo uruguayo (Fernández y Mancebo, 2015:74). El argumento que sustenta tal decisión se ilustra a partir de la siguiente nota periodística que expone las posturas de la autoridad educativa y de integrantes de OSC (AC). Ello evidencia también el carácter dinámico y cambiante de la alianza Estado-Sociedad Civil en función de contextos históricos, políticos y educativos en que se inscribe y quiénes las sustentan:

Las autoridades educativas expresaron que en 2016 prevén cerrar 8 Aulas de las 26, argumentando que la sociedad no puede seguir aceptando que haya jóvenes que estén fuera del liceo en un dispositivo distinto (...) expresan que si bien el PAC surgió “cuando no había otras respuestas y fue excelente”, pasados “tantos años”, no se puede permitir “que los más vulnerados queden encapsulados en un dispositivo ajeno al liceo y después pretender que ingresen con el mismo plan que el resto”. Los voceros de OSC afirman que muchas veces los jóvenes tienen su único contacto con las políticas sociales a través del PAC (...) mencionan que las Aulas, por lo general, están ubicadas en zonas donde a los liceos y las escuelas técnicas les cuesta mucho llegar (...) Sostienen que son las OSC las que cuentan con trabajo territorial y que en el caso de los liceos el trabajo con la comunidad depende de la voluntad del director ya que “ANEP no cuenta con planificación territorial para proyectos pedagógicos”. Lamentan que se perderá un trabajo de años de convencimiento a los jóvenes para que cursen el PAC, considerando que la decisión “elude el trabajo acumulado” (Fuente: la diaria, “*Tiempo y Espacio*”, 2015)

Las Asambleas Técnico Docente (ATD) de Educación Media¹³⁵, son órganos públicos, deliberantes, creados por la Ley de Educación N° 15.739 (MEC, 1985) e integrados por Profesores de Educación Secundaria. Las ATD, con facultades de

¹³⁴ Dicho proceso será analizado en el Capítulo 6.

¹³⁵ Participan de las ATD todos los docentes de ANEP. Funcionan por establecimiento educativo en jornadas específicas, así como en Asambleas Nacionales y Mesas Permanentes en cada Consejo Desconcentrado (Inicial y Primaria, Secundaria, Técnico-Profesional) y en la Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente (ANEP-CES, 2012).

iniciativa y funciones consultivas en asuntos técnico-pedagógicos, manifestaron en reiteradas ocasiones su rechazo a políticas como el PAC, aludiendo entre otras cuestiones a su carácter focalizado. La resolución de la ATD del año 2011 expresaba:

Una mirada panorámica nos muestra una avasallante utopía trasnacional (...) que remite a la iniciativa de Educación Para Todos acordada en Jomtien en marzo del '90. De ahí surgen postulados cuya implementación se vio envilecida por fines más espurios, concretos y minimalistas, por ejemplo: segmentación curricular que legitima la desigualdad de oportunidades (...) El cometido de la Educación Media es formar integralmente al educando como persona, como ciudadano, y habilitarlo para acceder a estudios de nivel terciario. El poder de la decisión sobre la educación, hoy trasladado al gobierno de turno, da impulso a políticas focalizadas acordadas internacionalmente a espaldas de los docentes y responsabilizándonos por el fracaso (...) (CES-ATD, 2011:10)

La oposición de las ATD al PAC, expresa la postura de un actor relevante dentro del sistema educativo: Profesores de Educación Secundaria. Ello podría ser una de las causas de la dificultad manifestada por las autoridades de la UCPAC respecto de “no haber podido construir a lo largo del tiempo alianzas firmes con interlocutores docentes o FE.NA.PE.S.¹³⁶” (Entrevista N°4, actor estatal, Montevideo), señalando que “cierto sector del colectivo docente ha estado ajeno al PAC” (Ibíd.). Pese a ello, desde la UCPAC se señala también que muchas veces “los docentes más guerreros han hecho buena junta con las OSC (...) y han sido aliados de la política” (Ibíd.). Este aspecto evidencia la complejidad de las perspectivas en juego, y sus incidencias en la adhesión a una política, su viabilidad y sustentabilidad: si bien hubo oposición explícita de las ATD con respecto a las políticas focalizadas, no se evidenciaron otras resistencias de los docentes a su implementación u acciones que interrumpieran, de hecho, su funcionamiento.

PAC: modos de organización de un Programa Puente

La organización es el sustento material del diseño político-institucional, el modo en que los “jugadores” se asocian, en marco de ciertas reglas formales, a fin de alcanzar los objetivos estipulados. En tal sentido, el diseño político-institucional y los modos de organización son aspectos interrelacionados que, junto con la gestión, explican la dirección de las políticas y sus resultados. Se caracteriza y analiza, a dos complementarios niveles, el modo en que se organiza el PAC en términos de las reglas formales que pautan la alianza Estado Sociedad Civil: a nivel de los Términos de

¹³⁶ FE.NA.PE.S.: Federación Nacional de Profesores de Enseñanza Secundaria, Uruguay: www.fenapes.org.uy

Referencia (TDR) que rigen los procesos de licitación de AC (OSC) y su desempeño, y a nivel de las modalidades que posee cada AC y las experiencias piloto en curso.

A fin de implementar la política el Estado contrata a OSC mediante procesos de licitación pública para instalar AC. Para postularse a la licitación la OSC debe estar inscrita como Provedora del Estado ante la Contaduría General de la Nación (MIDES, 2012:13). Las bases y condiciones de contratación de las OSC están pautadas en TDR específicos (MIDES, CES-ANEP) que fueron revisados y ajustados entre Estado y OSC en la etapa de diseño del PAC y antes de cada proceso licitatorio. Ello favoreció, según las OSC, “el armado de TDR más acordes a las necesidades de la política y las organizaciones” (Entrevista N°7, actor de la Sociedad Civil, Montevideo). En base a la revisión de los TDR es que surge en el año 2011 la figura del Operador Social (OS), así como un aumento del presupuesto destinado al “mantenimiento e infraestructura” de las AC. Las experiencias piloto que el PAC empieza a implementar en el año 2013 también fueron dialogadas y acordadas previamente con las OSC.

Los TDR constituyen el marco normativo y regulatorio de la alianza Estado-Sociedad Civil en el PAC. Si bien existe un documento marco relativo a los TDR, este se adapta a licitaciones *ad hoc*¹³⁷. Los TDR expresan, en relación a las OSC, que:

(...) se valorará (organizaciones) que demuestren experiencia en la temática de referencia y solvencia técnica y/o institucional para gestionar Aulas Comunitarias, pudiendo ser seleccionadas para una o hasta un máximo de tres Aulas Comunitarias (...) (MIDES, CES-ANEP, 2012:8)

Los TDR especifican requisitos exigidos por el Estado a las OSC durante el período de duración del convenio de asociación, informando acerca del modo en que se organiza el PAC (Figura 5) e ilustrando sobre las condiciones que se buscan crear para lograr los objetivos de la política.

¹³⁷ Durante el trabajo se campo se accedió a dos tipos de documentos relativos a TDR: uno marco (genérico) para licitaciones bianuales (MIDES, Préstamo BID 2414 OC-UR Programa de Apoyo a la ENIA. Selección de una OSC y/o Cooperativa de Trabajo que ejecute la instalación y gestión del PAC) y otro para situaciones ad hoc (MIDES, Programa Jóvenes en Red. Llamado a OSC y/o Cooperativas de Trabajo...a efectos de la instalación e implementación de 1 Aula Comunitaria...en la zona de Barros Blancos/Pando...Licitación Abreviada n° 04/2014 y MIDES...Registro de OSC y/o cooperativas de trabajo interesadas en la gestión de PAC en Liceo).

Figura 5. PAC: requisitos para las OSC postulantes a la licitación de un Aula Comunitaria

<p>Para la implementación del PAC se requerirá que la OSC cuente con un <i>local adecuado</i> (...) Por ello se entiende un espacio físico (...) con al menos tres salones y mobiliario apropiado para desarrollar actividades pedagógicas. Cada salón deberá tener capacidad suficiente para grupos de 20 adolescentes cada uno y contar con equipamiento pertinente (...) Deberá haber además un espacio para ofrecer desayuno/merienda y almuerzo (...) y gabinetes higiénicos apropiados. La OSC deberá garantizar un adecuado mantenimiento del local y será responsable de:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Implementar todas las Modalidades previstas del PAC</i> (...) completar las fichas de seguimiento elaboradas por el Área de Seguimiento y Evaluación (MIDES) y los formularios administrativos para la formalización ante el CES de las actividades desarrolladas (...) - <i>Instalar el AC con docentes del CES</i>, permaneciendo abierta durante 6 hs. diarias. - <i>Garantizar al equipo técnico del AC el acceso a tecnologías de la información</i> (...) - <i>Efectuar la identificación, contacto y posterior registro de la población beneficiaria.</i> - <i>Asegurar el contacto</i> (...) con la <i>familia del adolescente</i>, de forma tal que se logre su adecuado involucramiento en el proceso socio-educativo (...) - <i>Coordinar acciones con Direcciones de centros educativos</i> y equipos que allí funcionen (...) - <i>Trabajar en forma coordinada con los Responsables Territoriales del MIDES y los Servicios de Orientación y Consulta del Área Territorial (SOCAT)</i>. De esta forma se espera identificar potenciales beneficiarios (e) involucrar al adolescente a líneas de acción del MIDES. - <i>Efectivizar las instancias de coordinación en el Aula</i>, como un espacio estratégico del Programa. El Coordinador será responsable de que se efectivicen las <i>coordinaciones semanales</i> entre docentes y equipo socioeducativo de la OSC. - <i>Apoyar activamente el trabajo de orientación técnica que implementará la UCPAC</i>, a través de la participación en talleres, jornadas y coordinaciones mensuales previstas. - <i>Promover la incorporación de los adolescentes a otros proyectos socio-educativos</i> que la misma OSC se encuentre implementando o que implementen otras instituciones. - <i>Efectivizar la implementación</i> (...) del <i>servicio de desayuno/merienda y/o almuerzo</i> (...)
--

Fuente: Elaboración propia en base a MIDES, CES-ANEP (2012) (Énfasis nuestro)

A dichos requisitos se agregan aspectos específicos para la experiencia piloto:

“Aulas Comunitarias en Liceo” (PAC-ACL),

El dispositivo tendrá como fin aportar los elementos propios del PAC: experiencia de la OSC en educación no formal, talleres complementarios, apoyo pedagógico específico a estudiantes y docentes y trabajo con familias y comunidad (...) La implementación del ACL permitirá desarrollar una experiencia de trabajo que profundice la articulación del PAC con el Liceo en coordinación con la Dirección y el cuerpo docente (...) (MIDES, ANEP-CES 2012:3)

En cada proceso licitatorio el Estado evalúa las presentaciones técnicas realizadas por las OSC. Dichas propuestas se califican en función de tres dimensiones y sub-dimensiones: 1) Antecedentes y capacidad de gestión del Oferente, 2) Programa de Trabajo, 3) Equipo Técnico (Cuadro 7). Se establecen puntajes mínimos y máximos para cada dimensión y sub-dimensión y sólo se aceptan propuestas que alcancen puntajes mínimos parciales. La dimensión que otorga mayor puntaje es “Equipo Técnico” y la que otorga menos es “Antecedentes y capacidad de gestión del Oferente”. La evaluación da lugar a un orden de prelación entre las OSC por zona territorial licitada, decidiendo a quien se adjudicará el servicio por el período de un año con opción a renovarlo por un año más en función de la evaluación de su desempeño.

Cuadro 7. PAC: Dimensiones y sub-dimensiones para evaluar propuesta técnica presentada por OSC

P1-ANTECEDENTES Y CAPACIDAD DE GESTIÓN DEL OFERENTE	MÍNIMO: 2 PUNTOS	MÁXIMO: 40 PUNTOS
P1.1 Experiencia en convenios con el Estado	0 punto	5 puntos
P1.2 Experiencia en proyectos socioeducativos (dentro y fuera del territorio)	0 punto	9 puntos
P1.3 Experiencia en proyectos dirigidos a adolescentes	0 punto	18 puntos
P1.4 Local: disponibilidad, ubicación e infraestructura	2 puntos	8 puntos
P2-PROGRAMA DE TRABAJO	MÍNIMO: 15 PUNTOS	MÁXIMO:45 PUNTOS
P2.1 Caracterización del Territorio	5 puntos	15 puntos
P2.2 Propuesta Metodológica (talleres, trabajo con familias y comunidad).	10 puntos	30 puntos
P3-EQUIPO TÉCNICO	MÍNIMO: 13 PUNTOS	MÁXIMO:54 PUNTOS
P3.1 Formación	7 puntos	20 puntos
P3.2 Experiencia en proyectos socioeducativos dirigidos a adolescentes	6 puntos	14 puntos
P3.3 Experiencia en PAC	0 punto	20 puntos
TOTAL: P1+P2+P3	Mínimo total:30	Máximo total:139

Fuente: MIDES (2012: 14-15)

A medida que la OSC implementa la política debe entregar cierta documentación a la UCPAC (Figura 6), siendo requisito para que el Estado transfiera las correspondientes partidas de recursos económicos. Se sintetiza dicha cuestión a continuación a fin de evidenciar los aspectos pedagógicos, burocrático-administrativos, económico-financieros relativos a la organización del PAC y su co-gestión.

Figura 6. PAC (2013): Documentación a entregar anualmente por la OSC al Estado (síntesis)

A- Informe sobre actividades preparatorias y plan anual de trabajo.
B-i-Formularios de Inscripción (primera entrega) ii- Planillas de Asistencia de estudiantes y docentes, documentación del estudiante para ingreso al SECLI ¹³⁸ .
C-i-Formularios de Inscripción (segunda entrega) ii- Planillas de Asistencia de estudiantes y docentes. iii- Formulario de Seguimiento N°1 (mayo). iv- Entrega informes de desvinculación.
D-i-Formulario de Seguimiento N°2 (julio) ii- Actualización de registro de alumnos. iii- Información de boletines de calificación. iv- Planilla de asistencia (estudiantes y docentes). v- Informes de desvinculación
E-i- Información de Resultados (primer semestre) ii- Planillas de Asistencia de estudiantes y docentes. iii- Actas de pruebas. iv- Entrega informes de desvinculación.
F-i- Información de Resultados pendientes del primer semestre. ii- Planillas de Asistencia de estudiantes y docentes. iii- Actas de pruebas. iv- Entrega informes de desvinculación.
G-i- Formulario de Seguimiento N°3 (octubre). ii- Planillas de Asistencia de estudiantes y docentes. iii- Llenado de formularios de autoevaluación por parte del equipo socioeducativo, docentes y alumnos. iv- Actualización de registro de alumnos en SECLI. v- Entrega informes de desvinculación.
H-i- Formulario de Seguimiento N°4 (diciembre): información de Resultados segundo semestre. ii- Planillas de Asistencia de estudiantes y docentes. iii- Evaluaciones docentes y formularios de cierre de actividad (actas de pruebas, libretas docentes..) iv- Entrega informes de desvinculación.
I-i- Informe final de resultados. ii- Actas de pruebas.

Fuente: Elaboración propia en base a: MIDES, CES-ANEP (2012) (Énfasis nuestro)

¹³⁸ SECLI: Secretarías Liceales: Sistema Informático de bedelías liceales (CES-ANEP).

A partir de 2012 la UCPAC realiza un Informe anual de evaluación del desempeño de cada AC (OSC) en base al cual se recomienda (o no) su recontractación por un año más. Dicho Informe, cuyo formato está disponible en Anexo 4 se estructura en base a dos dimensiones: 1) Nivel de cobertura, 2) Matriz de evaluación de la gestión del AC. Como puede advertirse tanto el Estado como las OSC se reservan el derecho de renovar o no el convenio de asociación de acuerdo a sus objetivos y la ecuación de costos y beneficios percibida. Desde el punto de vista del seguimiento técnico-pedagógico resulta pertinente que la UCPAC (Estado) posea y aplique un instrumento preciso y claro para la evaluación de la gestión de las AC, aspecto valorado por OSC que integran el PAC, implementan convenios de asociación con el Estado y se desempeñan en políticas de infancia y adolescencia.

Es pertinente expresar también que los TDR no establecen resultados a alcanzar por las OSC en relación al rendimiento académico de los adolescentes que concurren a las AC. Al indagar dicha cuestión se expresó que existe un estipulado de “60% de aprobación en los estudiantes de Modalidad A que cada AC tiene que cumplir (aunque) si no se llega a eso y se fundamenta y justifica que sucedió no se ve afectado el pago que reciben en el marco de la licitación” (Entrevista N°8, actor estatal, Montevideo). Los recursos económicos que reciben las OSC en el marco del convenio de asociación sí están vinculados en cambio a la cobertura alcanzada y según tres niveles o “franjas” estipuladas (Cuadro 8). Este sistema (niveles), no previsto al momento de diseñarse la política, fue incorporado a partir del diálogo entre la UCPAC y las OSC durante los primeros años de implementación del PAC.

Cuadro 8. PAC: Modalidades de intervención y niveles de cobertura

Modalidades de Intervención	Niveles y cantidades de alumnos por Aula		
	(1) Inferior	(2) Medio	(3) Superior
Modalidad A (Inserción efectiva en primer año de Ciclo Básico)	A+ B	A+ B	A+ B
Modalidad B (Introducción a la vida liceal)	Mínimo 40- Máximo 49	Mínimo 50- Máximo 59	Mínimo 60- Máximo 70
Modalidad C (Acompañamiento al egreso)	20*	25*	30*
Total de Cobertura (A+B+C)	60-74	75-89	90-100

NOTA: El AC deberá tener las tres Modalidades con un mínimo de 10 estudiantes en Modalidad B.

*Valores aproximados, de acuerdo a datos históricos del PAC.

Fuente: MIDES, 2012

Para el período comprendido entre marzo de 2014 y febrero de 2015 los montos relativos a cada nivel, expresados en pesos uruguayos, eran los siguientes: Nivel 1: \$1.252.069; Nivel 2:\$1.378.944; Nivel 3: \$1.439.424 (Fuente: MIDES, 2012:11). Ello supone, a valor de cambio del dólar americano del año 2015, un aproximado de entre U\$\$ 50.000 y U\$\$ 57.000 anuales. Los TDR prevén movimientos ascendentes o descendentes de los niveles de cobertura durante la implementación del PAC. Estos movimientos se realizan bimestralmente siempre y que se cuente con mínimos estipulados en cada Modalidad. Si se alcanza una franja superior y no se sostiene en los plazos previstos se descenderá hasta el nivel de cobertura vigente al momento de la evaluación (MIDES, 2012:12). Los recursos económicos destinados a las OSC se calculan también en base a una estructura de recursos humanos y carga horaria estipulada de acuerdo a los niveles de atención (ver: Anexo 4)¹³⁹.

Cada AC se organiza en base a tres Modalidades (MIDES-DINEM, 2014:7):

Modalidad A (Inserción efectiva en Primer Año del Ciclo Básico). Bajo esta Modalidad, los adolescentes cursan Primer Año del Ciclo Básico en AC dividido en dos módulos semestrales, pudiendo “aprobar cada asignatura mediante evaluación de su proceso” (MIDES-DINADES, 2014:14). Ello significa una diferencia respecto de la mayoría de los Liceos donde la cursada y aprobación de cada asignatura es anual. La búsqueda de procesos de evaluación pertinentes a dicha situación (semestralidad) y a su enfoque (evaluación de los procesos de aprendizajes y no sólo evaluaciones finales) dieron lugar a exploraciones metodológicas y conceptuales que derivaron en el diseño del “Régimen de Evaluación y Pasaje de Grado del Ciclo Básico para el PAC” (CES-ANEP) elaborado en los primeros años de implementación de la política. Al completar el Primer Año del Ciclo Básico en el AC el adolescente “egresa”¹⁴⁰ hacia un Liceo o Escuela Técnica (UTU) con apoyo del PAC (Modalidad C).

Los grupos de Modalidad A tienen un estimado de 20 participantes cada uno. El Plan de estudios de esta modalidad es el Plan 2006 (CES-ANEP), vigente en todo el territorio nacional, “con cierta flexibilización curricular dada por la semestralización y ajustes en las cargas horarias de algunas asignaturas” (MIDES-DINADES, 2014: 14)¹⁴¹.

¹³⁹ Los TDR indican montos nominales mínimos de remuneración (p/h semanal), con aguinaldo y salario vacacional.

¹⁴⁰ “Egreso” refiere a quiénes aprobaron primer año en AC y están en condiciones de cursar segundo año.

¹⁴¹ Idioma Español, Matemática, Inglés, Informática y Educación Física, están presentes en los dos semestres.

El Cuadro 9 presenta la Grilla Curricular de esta Modalidad, relativa al año 2014. Al analizar las Grillas Curriculares de diferentes años se advierte, al menos en términos nominativos, mayor cantidad de asignaturas en modalidad de “Taller” y “Tutoría” en los primeros años de implementación del PAC. Inicialmente se contaba con “Taller lúdico de Matemática” y “Taller lúdico de Idioma Español”, “Tutoría de Inglés” y “Tutoría de Informática” (Mancebo y Monteiro, 2009:35).

Cuadro 9. PAC. Modalidad A: distribución de asignaturas por semestre en horas cátedra semanales

Asignaturas	Grupo 1	Asignaturas	Grupo 2
Matemática	4	Idioma Español	4
Geografía	3	Historia	3
Ciencias Físicas	3	Biología	3
Taller de Informática	3	Inglés	3
Educación Sonora Musical (ESM)	2	Educación Visual y Plástica (EVP)	2
Educación Física+Recreación	3	Educación Física+Recreación	2
Idioma Español	4	Matemática	4
Inglés	2	Informática	2

Aprender a Aprender: 2 hs. semanales

Fuente: CES-ANEP (2014)

Modalidad B (Introducción a la vida liceal). Esta Modalidad se dirige a adolescentes que “necesitan un proceso de mayor duración y más personalizado para estar en condiciones de efectivizar su re-vinculación a la Enseñanza Media” (MIDES, 2013). Además de quienes culminaron educación primaria pero nunca ingresaron al Liceo pueden integrar esta Modalidad los estudiantes que presentan dificultades para sostener Primer Año de Ciclo Básico en AC (Modalidad A), el Liceo o Escuela Técnica. El objetivo de esta Modalidad es que el adolescente se vincule al año siguiente al Ciclo Básico en PAC, Liceo o Escuela Técnica. Se busca una introducción gradual al Ciclo Básico abordando: lengua oral y escrita, pensamiento lógico-matemático y estrategias para “Aprender a Aprender”. Los estudiantes cursan semanalmente las siguientes asignaturas pudiendo acreditarlas: Matemática, Idioma Español e Inglés (Cuadro 10).

Cuadro 10. PAC. Modalidad B: distribución de asignaturas por semestre en horas cátedra semanales

Asignaturas	Carga horaria semanal (horas cátedra)
Matemática	2
Idioma Español	2
Matemática + Idioma Español	2 en dupla pedagógica
Inglés	2
Aprender a Aprender	2
Educación Física + Recreación	1

Fuente: CES (ANEP), 2014

El AC (OSC) ofrece al menos dos talleres que complementan la propuesta pedagógica de Modalidad B (MIDES-CES, 2012). En cada AC funciona un grupo de esta Modalidad con 20 estudiantes que pueden ingresar durante todo el ciclo lectivo¹⁴².

Modalidad C (Acompañamiento al egreso del PAC). Esta Modalidad contribuye a re-vincular a los adolescentes a la educación formal (Liceo o Escuela Técnica) a fin de que “su vida se sostenga con proyectos educativos” (CES-MIDES, 2014). A través de esta Modalidad se realiza el seguimiento de los egresados del AC inscriptos en centros educativos y se indaga por quienes no se inscribieron (MIDES-CES, 2012). Entre 2007 y 2011 se ofrecía apoyo semanal a los estudiantes en ciertas asignaturas (Idioma Español, Matemática, Inglés y Estrategias de Aprendizaje y Técnicas de Estudio) y dicho apoyo se realizaba en las AC, por lo tanto los estudiantes volvían regularmente a la OSC. A partir de 2012, y en base al diálogo Estado-OSC, se incorpora la figura del Profesor Referente (PR, CES-ANEP) quien realiza junto con el Operador Social (OSC)¹⁴³ el acompañamiento de los adolescentes en su ingreso a los Liceos o Escuelas Técnicas mediante visitas y entrevistas individuales. En 2012 se pasa a utilizar las horas destinadas a Modalidad C para reforzar Modalidad B. Los motivos que explican dicho cambio son expresados por un integrante de la UCPAC:

(...) las horas de “Modalidad C” eran subutilizadas (...) y se entendió que no era productivo insistir en que los adolescentes de Modalidad C volvieran al Aula cuando el objetivo era fortalecer su vínculo con el Liceo o la UTU (...) ahí se creó la figura del Operador Social (Entrevista N°5, actor estatal, Montevideo)

El Cuadro 11 presenta la evolución histórica de la matrícula de cada Modalidad del PAC entre los años 2007 y 2014. En promedio 51% de los inscriptos en ese último año participaba en Modalidad A, 17% en Modalidad B y 32% en Modalidad C. Las edades promedio para 2014 fueron: 14,4 años (A), 13,6 años (B) y 15,2 años (C). Para 2014 los grupos de Modalidad A tuvieron 22 estudiantes en promedio, los de Modalidad B tuvieron 15 estudiantes en promedio y los de Modalidad C tuvieron 27 estudiantes en promedio (Ibíd.)

¹⁴² Una interesante reflexión acerca de la relevancia de esta Modalidad para el sistema educativo se encuentra en: Moreira, Pérez y Silveira (2015), *Interrumpir para Acontecer: una experiencia en Aulas Comunitarias*.

¹⁴³ El Profesor Referente (PR) y el Operador Social (OSC) realizan el seguimiento de los estudiantes junto con Profesores de Liceos o Escuelas Técnicas. El PR: 1) realiza el seguimiento de estudiantes que cursaron primer año en AC y cursan segundo año en Liceo o Escuela Técnica; 2) identifica y acompaña a estudiantes del PAC que cursan segundo año en instituciones formales y evidencian riesgo de deserción; 3) participa en reuniones de coordinación UCPAC-AC. El OS acompaña el proyecto educativo de los adolescentes y realiza talleres de: “Proyecto de vida”, “Comprender la vida liceal” (DINEM, 2014).

Cuadro 11. PAC: evolución de matrícula según Modalidades, 2007-2014

MODALIDAD	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
A (Inserción efectiva en 1er. año CB)	511	464	568	797	942	956	1046	1103
B (Introducción a la vida liceal)	109	123	101	215	302	360	389	367
C (Acompañamiento al egreso)	12	211	395	345	512	566	657	679
Sin dato	0	0	0	6	0	1	0	0
Total	632	800	1064	1363	1756	2026	2092	2149

Fuente: DINEM, 2015:14

El PAC se organiza a través de ciertos ejes programáticos transversales que ilustran acerca de cómo se organiza esta política co-gestionada (Cuadro 12)

Cuadro 12. PAC: Ejes programáticos transversales.

EJE	DESCRIPCIÓN
Talleres Temáticos	Busca desarrollar habilidades sociales y competencias (ej.: razonamiento, diálogo) a fin de acompañar al adolescente en su reinserción en Enseñanza Media. Trabaja en base a sus proyectos de vida y sus vivencias en relación a las instituciones de Enseñanza Media. Cada AC opta entre diversas líneas de trabajo: ser adolescente, identidad, recreación, comunicación, participación, ser estudiante, proyecto de vida. En el segundo semestre, se orienta a acompañar a los estudiantes en la elección de su trayectoria educativa y la toma de contacto con instituciones educativas.
Talleres expresivos	Busca desarrollar habilidades expresivas en los adolescentes, interactuando con el “Taller temático” y las asignaturas. Es una actividad curricular y la temática la decide cada AC: plástica, música, canto, teatro, percusión, audiovisual, literaria, etc
Proyectos interdisciplinarios	Cada AC trabaja su proyecto a partir de un eje transversal e involucran a toda la comunidad educativa. Esto implica una enseñanza “desde el hacer”, aspecto que requiere formación específica de los integrantes del AC.
Articulación con redes locales	Cada equipo socioeducativo promueve actividades coordinadas con la comunidad: participa del Nodo Educativo (espacio de articulación territorial de instituciones educativas formales y no formales de la zona); interactúa con los SOCAT (MIDES-OSC) y las Policlínicas de Salud Pública (MSP).
Visitas y seguimiento de las familias	La promoción de vínculos con las familias de los estudiantes del AC constituye una línea de acción relevante a fin de brindar apoyo y perspectivas para que estas puedan apoyar a sus hijos. Ello implica conocer las circunstancias de cada caso, visitar hogares y contactar a la familia cuando un estudiante no asiste.

Fuente: elaboración propia en base a: MIDES (2013)

A partir del año 2012 el PAC implementa dos tipos de experiencias piloto, las cuáles surgieron del diálogo entre la UCPAC (Estado) y las AC (OSC), a fin de explorar alternativas pedagógicas más pertinentes a los objetivos de la política y su devenir en el tiempo. Una experiencia piloto, llevada a cabo en dos AC (AC 2, Casavalle, Montevideo y AC 21, Tres Ombúes, Montevideo), establece la posibilidad de cursar y aprobar Segundo Año del Ciclo Básico. Esta experiencia piloto tiene por finalidad “completar procesos que en un año pueden resultar insuficientes y consolidar otra

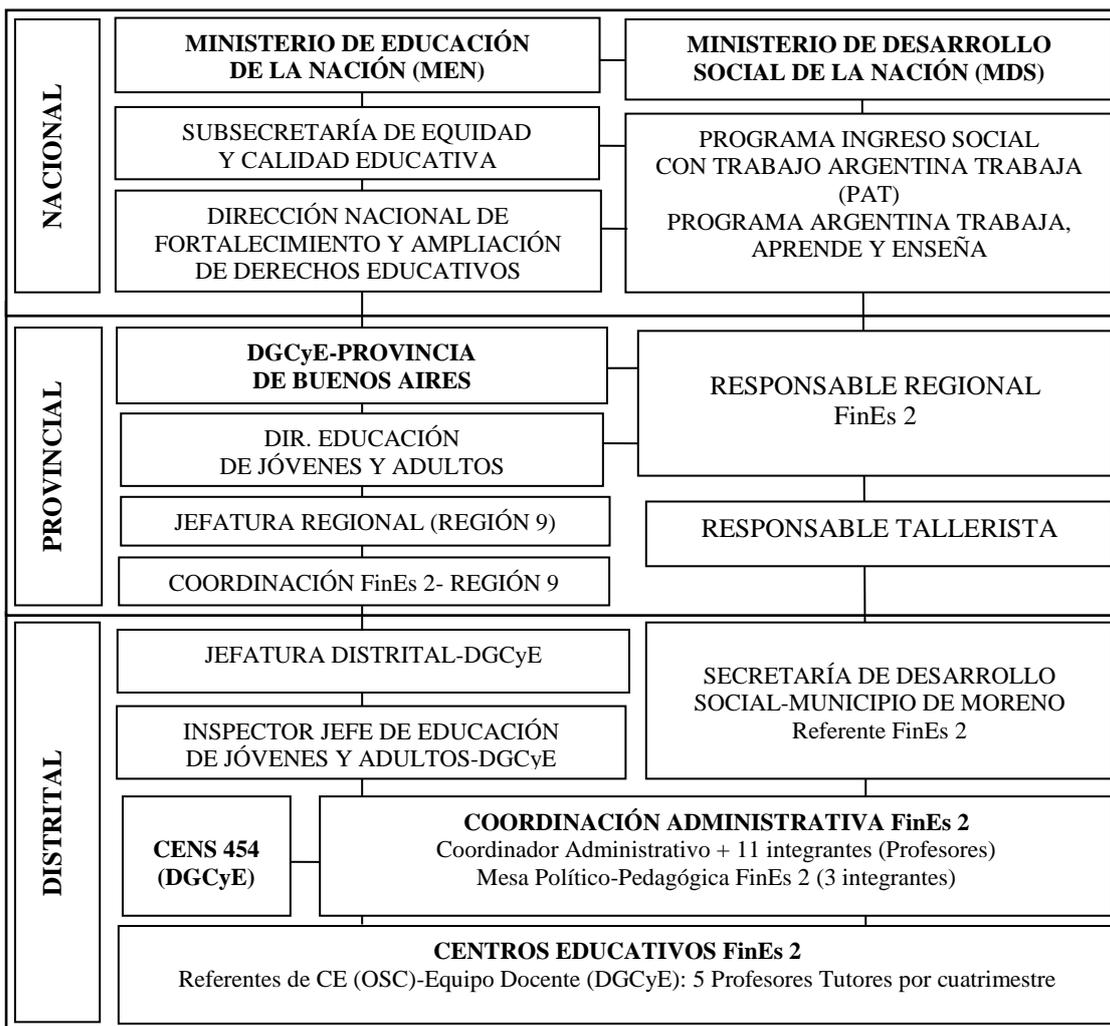
confianza en los estudiantes para continuar sus estudios” (CES-MIDES, 2013:6). Otra experiencia piloto, llevada a cabo en dos AC (AC 23, Pinar Norte, Liceo N° 2, Canelones y AC 24, Liceo de Parque del Plata, Canelones) refiere a la implementación de AC en Liceos. El surgimiento de las experiencias piloto, cuya evaluación se analiza en el próximo capítulo, denota el carácter dinámico y flexible de la política y su apertura a explorar nuevas intervenciones. Ello remite también a los heterogéneos intereses y las diferentes perspectivas que poseen las OSC respecto del futuro de la política (cursos de acción deseables) y su participación en ella. La implementación de las experiencias piloto ilustra también sobre los márgenes de posibilidad del campo de la co-gestión y la habilidad de los gestores para identificar emergentes, problematizarlos, ponerlos en agenda (trasladarlos a los niveles de decisión) y, eventualmente, traducirlos en modos de organización factibles y viables.

El PAC se diseña como política de inclusión educativa co-gestionada que tiene por objetivo insertar o reinsertar a los adolescentes al ámbito formal del sistema educativo. Integra distintos sectores y actores y se organiza como programa puente que explora en innovación pedagógica, sustentado en la alianza Estado-Sociedad Civil. Pese a la complejidad de su diseño y al modo en que se organiza esta política, se evidencian patrones estables de comportamiento organizacional que contribuyen a conformar cierta identidad organizacional. Dicha identidad se sustenta en la adhesión que los actores de ambas esferas expresan en relación a los objetivos de la política y en reglas de juego claras (TDR) que pautan la alianza Estado-Sociedad Civil. La pasada afirmación análisis no desconoce conflictos o intereses en juego manifestados, por ejemplo, en las diferentes perspectivas que poseen las OSC acerca del futuro del PAC. Por el contrario, la UCPAC busca integrar dichos aspectos, instaurando escenarios asociativos co-gestionados que generen un nuevo saber hacer (“nuevas y mejores estrategias para incluir”), trascendiendo visiones particularistas o instrumentales (Cardarelli y Rosenfeld, 2003).

FinEs 2: mapa de actores en el diseño político-institucional

FinEs 2 (Moreno), al igual que el PAC, moviliza recursos humanos de perfiles variados y adscripciones institucionales diversas. La Figura 7 evidencia la complejidad de su entramado político-institucional, en los tres niveles de gobierno del sistema educativo, y en tanto política multisectorial, multiactoral y del tipo *Alternative School*.

Figura 7. FinEs 2 (Moreno): diseño político-institucional, año 2015



Fuente: elaboración propia

El diseño político-institucional del FinEs 2, sustentado en la alianza Estado-Sociedad Civil, busca construir una alternativa institucional que contribuya a garantizar el derecho a la educación en jóvenes y adultos fundamentado en la normativa nacional:

El MECyT y las autoridades jurisdiccionales (...) asegurarán el cumplimiento de la obligatoriedad escolar a través de alternativas institucionales, pedagógicas y de promoción de derechos que se ajusten a requerimientos locales y comunitarios, urbanos y rurales, mediante acciones que permitan alcanzar resultados de calidad equivalentes en todo el país (MECYT, 2006, Art. 16°)

FinEs 2 articula múltiples actores (CFE, Res. 66/08) autodefiniéndose como política innovadora (MEN, 2015:40):

FinEs, al igual que los formatos tradicionales de educación, es federal; sus planes de estudios y diseños curriculares son los jurisdiccionales, las clases son dictadas por los mismos docentes que en la escuela formal (...) la innovación reside en los formatos de organización basados en el acceso real y efectivo a la educación; rompe con estructuras burocráticas tradicionales y plantea un desafío: generar nuevos espacios de construcción y transmisión de conocimiento y saber popular en los barrios, mejorar trayectorias educativas y disminuir tasas de abandono.

El diseño político-institucional del FinEs 2 (Moreno) se asienta en dos aspectos: co-gestión entre Estado y Sociedad Civil y multisectorialidad entre organismos estatales (MEN/Dirección Nacional de Ampliación y Fortalecimiento de Derechos Educativos- Ministerio de Desarrollo Social; DGCyE/Dirección de Educación de Jóvenes y Adultos- Ministerio de Desarrollo Social/Municipio de Moreno-Secretaría de Desarrollo Social del Municipio de Moreno). Dentro del Estado, los actores y sectores relativos a los diferentes niveles de gobierno del sistema educativo, y fundamentalmente la Dirección de Educación de Jóvenes y Adultos (DGCyE), tienen la responsabilidad técnico-pedagógico de la política; tanto en aspectos de contenido programático como de supervisión a través de sus diferentes instancias: Dirección, Inspector Jefe Regional, Inspector Jefe Distrital, Inspector Jefe de Educación de Jóvenes y Adultos y Coordinador Regional (FinEs 2). La Dirección de Educación de Jóvenes y Adultos (DGCyE), a través de la Secretaría de Asuntos Docentes del Municipio de Moreno (SAD-Moreno), selecciona los Profesores Tutores del FinEs 2 (denominación dada por la política a los Profesores de Enseñanza Secundaria), proviniendo desde el MEN (nación) los recursos económicos para costear sus honorarios. La Municipalidad de Moreno nombra y financia al Coordinador Administrativo del FinEs 2, quien lidera la Coordinación Administrativa (CA). Ésta se integra por once personas con dedicación parcial que formalmente gestionan la política a nivel administrativo pero tienen injerencia, de hecho, en aspectos pedagógicos. Por ejemplo en revisar y evaluar, junto con el Inspector Jefe de Educación de Jóvenes y Adultos los Proyectos Pedagógicos (DGCyE, Res. 6321/95) que presentan los Profesores Tutores a fin de tomar horas docentes. Hasta diciembre de 2015 el Coordinador Administrativo del FinEs 2 (Moreno) ejercía también la Coordinación del FinEs en la Región Educativa 9 de la Provincia de Buenos Aires¹⁴⁴. Cabe aclarar que, pese a la incipiente injerencia del nivel municipal en

¹⁴⁴ Dicha cuestión fue interpretada, por la CA de FinEs 2 (Moreno), como un reconocimiento a su gestión.

la educación argentina, luego de los procesos de descentralización de la década del '90, éste no tiene injerencia directa en la gestión del FinEs 2 (Moreno). Los servicios educativos municipales responden a la DGCyE y cada Centro Educativo FinEs 2 (CE) se referencia en un CENS, no teniendo responsabilidad el nivel distrital en esta política. A nivel estatal el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) es el otro actor que integra la política en los diferentes niveles de gobierno del sistema “favoreciendo la llegada de las políticas sociales a los barrios” (MEN, 2015).

La apertura de los CE se realiza a través de una solicitud que las OSC elevan al Inspector Jefe de Educación de Adultos una vez que “existe demanda de apertura de comisiones a nivel territorial” (Entrevista N°29, actor estatal, Moreno). El Inspector Jefe de Educación de Jóvenes y Adultos evalúa la solicitud “en función de la demanda y de las condiciones de infraestructura requeridas, decidiendo acerca de su apertura o no” (Entrevista N°29, actor estatal, Moreno), teniendo la potestad de sugerir a las OSC la apertura de CE en espacios territoriales específicos. Esta figura (Inspector) evalúa la gestión del CE a través de informes y visitas teniendo la potestad de no autorizar la continuidad de CE en cuatrimestres posteriores. Las visitas a los CE, iniciadas durante el año 2014 y sin contar con protocolos específicos de actuación, poseen carácter de control y asesoramiento a las OSC, evidenciando el carácter de “juez y parte” del Estado, en tanto debe velar por el cumplimiento de los objetivos de la política y llevar a cabo la co-gestión junto con las OSC. Las acciones de monitoreo y evaluación del FinEs están a cargo de la Dirección Nacional de Fortalecimiento y Ampliación de Derechos Educativos (MEN) que articula eventualmente sus acciones con otras dependencias estatales a fin de auditar la política a nivel nacional y provincial (por ejemplo: Sindicatura General de la Nación, Presidencia de la Nación).

La CA del FinEs 2 (Moreno) señala que “los Centros Educativos son instituciones educativas y sus miembros son actores importantes para el éxito del programa” (FinEs 2, Moreno). La Res. 3536/09 (DGCyE, 2009) y 3520/10 (DGCyE, 2010) establece que los CE: “estarán ubicados en espacios públicos o privados que reúnan las condiciones necesarias para el desarrollo de clases”. Cada CE solicita la apertura de una comisión a partir del listado de inscriptos con que cuente, previéndose un mínimo de 15 estudiantes por comisión para poder funcionar. En el primer cuatrimestre de 2015, y según información recabada en el trabajo de campo, la totalidad de CE del FinEs 2 (Moreno) eran gestionados por OSC: 84% de ellos se situaban en OSC (110) y 16% en escuelas

(21)¹⁴⁵. En esa fecha 68% de las comisiones se desarrollaban en OSC contando con el 65% de estudiantes, y 32% de las comisiones se desarrollaban en escuelas contando con el 35% de los estudiantes. Estos datos evidencian la contribución en términos cuantitativos de las OSC a la implementación de FinEs 2 (Moreno).

En cada CE se busca generar una comunidad educativa integrada por diferentes actores, quienes abordan diversos aspectos del desarrollo socioeducativo de los estudiantes: un Referente de CE (OSC) y Profesores Tutores. Los Referentes de CE (así denominados por la política) son visualizados como actores de relevancia para la gestión del FinEs 2 en relación a dos aspectos: a) como responsables de diversas tareas organizativas, administrativas y pedagógicas, b) como nexo entre la política y el territorio. Ambas cuestiones se ilustran a continuación en base a orientaciones brindadas por la CA:

(...) los referentes de Centros Educativos FinEs 2 se encargan de: inscribir a estudiantes, entregar el listado de inscriptos y de quiénes finalizan el cuatrimestre, entregar mensualmente el listado de estudiantes del “Programa Jóvenes Bonaerenses” con firmas de docentes, entregar las planillas a docentes, organizar la cursada en coordinación con Profesores Tutores, abrir los Centros en horario, asistir a reuniones mensuales con la Coordinación Administrativa (...) También acompañan tareas comunitarias: son contención de los estudiantes y nexo con los profesores (...) los convocamos a trabajar en conjunto, con organización y compromiso, sintiéndose parte del proyecto, garantizando la permanencia y egreso de la matrícula de FinEs 2, sosteniendo procesos educativos inclusivos y de calidad (DGCyE, FinEs 2, Moreno, 2015).

Las tareas adjudicadas a los Referentes de CE de FinEs 2 remiten a variadas y complejas cuestiones que requieren habilidades y recursos específicos para su desarrollo. El análisis realizado evidencia, en concordancia con investigaciones precedentes (Brunetto y otras, 2014; Burgos 2015; Mekler, 2015) que los Referentes de CE constituyen un conjunto heterogéneo de actores con perfiles, formación y compromiso diverso. Algunos poseen formación específica en educación, siendo Profesores Tutores en FinEs 2 y otros no. Algunos pertenecen a OSC que poseen trayectoria en el campo educativo y otros pertenecen a OSC sin trayectoria en el campo educativo; algunos pertenecen a OSC que poseen trayectoria de asociación con el Estado (convenios) y otros pertenecen a OSC que no poseen trayectoria de asociación con el Estado. Las tareas de responsabilidad de los Referentes de CE están claramente pautadas por la política pero, a diferencia del PAC, no existen mecanismos sistemáticos de evaluación de sus desempeños ni del desempeño de las OSC. Dicha evaluación es

¹⁴⁵ Al año 2015 las Escuelas Públicas del Municipio de Moreno en las que funcionaba FinEs 2 eran: N°1, N°3, N°4, N°7, N°10, N°15, N°24, N°25, N°26, N°27, N°51, N°54, N°60, N°62, N°67, N°68, N°70, N°71, N°79, Molina Campos y Satélite (Fuente: FinEs 2, Moreno, 2015).

indirecta, y a modo de regla informal, al analizarse la entrega o no de documentación relativa a estudiantes y Profesores Tutores o intervenir frente a deficiencias en el desempeño de Referentes de CE o Profesores Tutores. En 2014, un 6% de los CE (8 de 131) no entregó documentación relativa a los estudiantes o lo hizo de forma incompleta (Fuente: FinEs 2, Moreno, 2015).

Los Profesores Tutores, son docentes con título habilitante o estudiantes de nivel terciario con más del 50% de materias aprobadas (MEN, 2015). Dichos actores toman horas de clase por acto público convocado por el Inspector Jefe Distrital, el Inspector Jefe de Educación de Jóvenes y Adultos y la CA a través de la Secretaría de Asuntos Docentes (SAD) del Municipio de Moreno¹⁴⁶. Para tomar horas, los Profesores Tutores deben presentar: Certificado de estudios (original y fotocopia), DNI (original y fotocopia), Curriculum Vitae y Proyecto Pedagógico según establece la Res. 6321/95 (DGCyE, 1995). A las horas de docencia directa se agrega, en algunos casos y *ad honorem* (no remuneradas), horas semanales de coordinación con Referentes del CE. Los Profesores Tutores poseen contratos temporales de 4 meses de duración y los recursos económicos para sus honorarios provienen del MEN quien los transfiere a la provincia. Ello deriva en que el Referente de CE (OSC), al igual de lo que sucede en el PAC, no ejerce la jefatura funcional sobre los Profesores Tutores.

El Cuadro 13 sintetiza, en función de cada esfera (Estado-Sociedad Civil), los ámbitos y actores involucrados en FinEs 2 (Moreno) y sus propósitos. Esta política, al igual que el PAC, se sirve de roles educativos existentes en el sistema y crea nuevos roles; tales son los casos del Profesor Tutor y el Referente de CE.

Cuadro 13. FinEs 2: Esferas, ámbitos y actores y propósitos

ESFERA	ÁMBITOS O ACTORES	PROPÓSITOS
ESTADO	Coordinación Administrativa (FinEs 2, Moreno)	Gestionar administrativamente el FinEs 2 junto con las OSC. Orientar y monitorear la implementación de la política y apoyar a los CE.
	Prof. Tutores (DGCyE, Dirección de Ed. de Jóvenes y Adultos)	Desarrollar la propuesta curricular de FinEs 2 en base a sus líneas de acción: cuatrimestralización y adaptación curricular.
SOCIEDAD CIVIL	Centro Educativo (OSC)	Gestionar el CE FinEs 2. Asumir territorialmente tareas administrativas, pedagógicas y comunitarias. Aportar su conocimiento sobre el territorio, su saber-hacer con jóvenes y adultos y el espacio físico.

Fuente: Elaboración propia

¹⁴⁶ Municipio de Moreno, Secretaría Asuntos Docentes: www.facebook.com/SAD-Moreno-1464889110392672/timeline

El diseño político-institucional de FinEs 2 (Moreno) instauro un escenario asociativo complejo y novedoso que integra diversas lógicas sociopolíticas y organizacionales. A nivel estatal la lógica educativa representada por la DGCyE y lógica del “combate a la pobreza” representada por el MDS. A nivel de la alianza Estado-Sociedad Civil las lógicas representadas por dichos sectores estatales y las lógicas de las OSC. Ello se refleja en perspectiva de una autoridad educativa del Municipio de Moreno que participó activamente en los dos primeros años de implementación de la política y expresó:

Tuvimos que amalgamar la poca flexibilidad del sistema educativo con la flexibilidad de organizaciones sociales y organismos como Desarrollo Social. Fue toda una construcción durante este tiempo para responder a una deuda pendiente del Estado: garantizar el derecho a la educación (Inspectora Jefa de Educación de Adultos, Municipio de Moreno, 2013)

El análisis del funcionamiento del diseño político-institucional del FinEs 2 (Moreno) evidencia un trabajo articulado entre diferentes actores y sectores (lo cual no quiere decir que no existan dificultades de coordinación en la implementación). Ello se ilustra en perspectiva de una autoridad educativa provincial que fundamenta que los buenos resultados de FinEs 2 se vinculan con la adhesión a sus objetivos por parte de diversos actores:

En Moreno los buenos resultados de FinEs 2 tienen que ver con que Inspectores, Jefatura distrital, Coordinadores, talleristas y organizaciones sociales lograron hacer una mesa de trabajo donde hubo coherencia, discusión, objetivos claros (...) es un distrito pionero que tiene los más altos indicadores en la provincia (Directora de Educación de Jóvenes y Adultos, Provincia de Buenos Aires, 2013)

Los hallazgos reflejan, al igual que en el PAC, estructuras estables de interacción basadas en normas y comportamientos organizacionales; sustentados en acuerdos (DiMaggio y Powell, 1999:44) que alinean a actores y sectores bajo objetivos compartidos.

FinEs 2: arreglos político-institucionales en la periferia del sistema educativo

El análisis del diseño político-institucional del FinEs 2 evidencia dos arreglos político-institucionales clave (normas y regulaciones) que permiten concluir, al igual de lo que sucede con el PAC, acerca de su ubicación en la periferia del sistema educativo.

El primer arreglo es la localización del FinEs 2 a nivel nacional¹⁴⁷. Desde 2008 hasta 2013 FinEs estuvo ubicado en la Dirección Nacional de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos del Ministerio de Educación de la Nación (DEPJA-MEN). A partir de 2014 se sitúa bajo la Dirección Nacional de Fortalecimiento y Ampliación de Derechos Educativos, creada ese año, con FinEs como única política específica a su cargo. Esta Dirección Nacional, junto con la Dirección Nacional de Gestión Educativa y la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas, integraron hasta el mes de diciembre de 2015 la Subsecretaría de Equidad y Calidad Educativa del Ministerio de Educación de la Nación. Al ubicarse bajo la citada Dirección, FinEs pasó a tener mayores niveles de autonomía de gestión y mayor cantidad de recursos. Este arreglo político-institucional contribuyó a brindar institucionalidad específica (Terigi, 2014) a la política, dotándola de: instancias de conducción reconocible, recursos, capacidad para intervenir en su desarrollo y viabilizar su implementación. Tal Dirección, cuyas autoridades militaban a favor del partido político gobernante, fue suprimida al asumir las nuevas autoridades ministeriales en el mes de diciembre de 2015. El Decreto 13/2015 con fecha 10/12/2015 crea el Ministerio de Educación y Deporte (MEyD) y modifica la estructura ministerial existente suprimiendo la Dirección Nacional de Fortalecimiento y Ampliación de Derechos Educativos (Infoleg, Presidencia de la Nación, 2015). En la provincia de Provincia de Buenos Aires FinEs 2 se siguió implementando con el nuevo gobierno mediante la Res. 01/2015 (DGCyE, 2015), aunque disminuyó el rol de las OSC y su contribución a la política ya que muchas de las acciones que realizaban los Referentes de CE fueron transferidas a los Profesores Tutores u otras figuras del sistema educativo (ej.: Directores de CENS). Si bien a inicios del año 2016 se anunció que FinEs no sería suprimido a nivel nacional el cambio de gobierno significó una notoria disminución de su visibilidad; según el nuevo Ministro de Educación “(la política) continuaría pero con cambios ya que hubo pérdida de calidad en su implementación en los últimos tiempos así como ‘alguna desidia’ en la designación de Profesores Tutores” (Télam, 2016)¹⁴⁸. Las diferentes valoraciones que realizan los decisores políticos acerca del FinEs evidencia cómo al modificarse los contextos políticos, educativos e históricos se modifica el curso de una política.

¹⁴⁷ Se alude al nivel nacional dado que esos arreglos político-institucionales determinan lo que acontece en el nivel distrital y municipal.

¹⁴⁸ FinEs fue suprimido en ámbitos como Universidades Públicas (ver: MEyD, Res. 178/16). A efectos de visualizar posturas críticas respecto de esta decisión gubernamental ver: Puiggrós, Adriana (2016, Mayo 4), “El fin imposible de la educación popular”, Página 12, Buenos Aires, Argentina.

El segundo arreglo es la localización de los CE (OSC), ubicados fuera de las instituciones tradicionales de Educación de Jóvenes y Adultos para el nivel secundario, los CENS. Al igual que en el PAC, la constitución de un CE requiere la conformación de una organización *sui generis* (sin igual) en un territorio determinado, cuestión que otorga una institucionalidad diferente (*Alternative School*) a la que poseen los CENS. Ello desafía las capacidades organizativas de las OSC, más aún en el caso de FinEs 2 donde no existe un proceso de selección formal de estas organizaciones con criterios específicos de evaluación y el correspondiente control; ni tampoco, en cierta proporción de OSC, experiencias de convenios de asociación con el Estado o trabajo en el ámbito educativo. Constituir a las OSC en CE (*Alternative School*) requiere capacidades organizacionales específicas así como también la articulación entre Referentes de CE y Profesores Tutores. Ello supone un proceso sistemático de trabajo entre Estado y Sociedad Civil (con objetivos, actividades y recursos específicos) no estipulado en el diseño, implementación y evaluación de la política.

Estos dos arreglos contribuyeron a viabilizar la implementación de FinEs 2 pero también conllevaron dificultades relativas a su sustentabilidad al no ubicarse en el centro del sistema educativo y contar con actores y sectores con capacidad de incidencia político-institucional identificados con el partido político gobernante (Dirección Nacional de Fortalecimiento y Ampliación de Derechos Educativos). Esto último contribuyó a implementar la política, acrecentando su visibilización y los recursos disponibles, pero puso en duda su sustentabilidad a nivel central una vez que asumieron las nuevas autoridades educativas del país en el mes de diciembre de 2015. El análisis evidencia, para el caso del FinEs 2 y en concordancia con lo sostenido por North (1995) y Knight (1997), que los altos niveles de conflicto inciden como factores obstaculizadores de la institucionalización de una política.

FinEs 2: nodos estratégicos del diseño político-institucional

Cohen (2001:40) expresa que los nodos estratégicos del diseño de una política aluden a deficiencias o restricciones de su formulación. El análisis del diseño político-institucional del FinEs 2 evidencia tres nodos estratégicos: 1) su conceptualización respecto del sistema de políticas educativas (“educación paralela”); 2) la insuficiente definición de logros esperados unido a escasas y débiles acciones de evaluación y

monitoreo en los distintos niveles de gestión (nacional, jurisdiccional) y 3) la escasez de recursos destinados a las OSC para implementar la política.

El primer nodo refiere al lugar que ocupa FinEs 2 en el sistema educativo provincial y las posturas que asumieron diferentes actores contribuyendo a posicionar esta política como una oferta más de EDJA o bien catalogándola como “educación paralela”. En la Provincia de Buenos Aires, y a partir de 2011, “la Dirección de Educación de Adultos es asumida por quienes motorizaron previamente el desarrollo del FinEs 2 desde el Ministerio de Desarrollo Social (...) es decir, por profesores que coordinaban el Programa Argentina Trabaja, Enseña y Aprende” (Entrevista N°27, actor estatal, La Plata). La Dirección de Educación de Jóvenes y Adultos (DGCyE), cuyas autoridades militaban a favor del partido político gobernante¹⁴⁹, impulsó en ese entonces la implementación de la política en línea con las orientaciones brindadas por las autoridades educativas nacionales. Para el caso del FinEs 2 (Moreno) los integrantes de la CA¹⁵⁰ poseen un perfil político y técnico, alineado con el gobierno municipal y el partido político gobernante a nivel nacional. Los CE de FinEs 2 en la Provincia de Buenos Aires se referencian en los CENS, institución de la Modalidad de Educación de Jóvenes y Adultos, cuya creación data de la década del ‘70 (Iovanovich, 2002). En el Municipio de Moreno los CE de FinEs se referencian en el CENS 454. La firma de documentación relativa a los CE y los estudiantes se realiza a través de la Dirección de los CENS y el Inspector Jefe de Educación de Jóvenes y Adultos y de allí se eleva a los organismos provinciales correspondientes. El vínculo entre los CENS y los CE para el caso del FinEs 2 es percibido de diferente modo por actores del sistema educativo. Desde la CA del FinEs 2 se busca “instalar la idea de que FinEs 2 es una oferta más de Educación de Jóvenes y Adultos y no una oferta paralela que compite con los CENS o le ‘saca estudiantes’ porque los que están en FinEs no estaban en los CENS” (Gómez, 2015). Durante el trabajo de campo autoridades estatales manifestaron “la necesidad de reformar los CENS y transformarlos en propuestas similares a FinEs 2” (Entrevista N°27, actor estatal, La Plata); proceso que quedó trunco al cambiar las autoridades educativas provinciales. Desde algunos CENS se criticó el diseño e implementación del FinEs 2 argumentando que es “una oferta de educación paralela y de menor calidad que

¹⁴⁹ Pertenecientes a Agrupación Docente Isauro Arancibia: <http://www.plusinformacion.com.ar/nota.php?Id=40415>

¹⁵⁰ Pertenecientes a la Agrupación Docente Kolectivo del Oeste. Ver: <https://www.facebook.com/kolectivodeloeste/>

constituye un ataque a la docencia y busca suprimir los CENS” (Martino, 2014)¹⁵¹. La Comisión de Educación de Adultos del Sindicato Unificado de Trabajadores de la Educación de Buenos Aires (SUTEBA)-La Plata¹⁵² expresó:

Desde hace varios años el gobierno Nacional y el Provincial desarrollan programas fragmentados, experimentales, y de discutida pertinencia pedagógica, de alfabetización (R 1010) y terminalidad de nivel (FINES), desarrollados al margen de la estructura formal y el común denominador es la PRECARIZACIÓN LABORAL (...) se debilita y recorta una estructura probada que cuenta con personal docente formado y con derechos laborales (...) se paraleliza y busca remplazar esta estructura con programas ligados al clientelismo político, certificación “mágica” del nivel y superficialidad pedagógica (Fuente: SUTEBA-La Plata, “A 40 años del surgimiento de la Educación de Adultos en la Provincia de Buenos Aires”, 2013) (Énfasis de los autores)

Según datos de la DGCyE, la provincia de Buenos Aires contaba en 2014 con un total de 125 CENS y 63 mil estudiantes. Sólo en el Municipio de Moreno, y según datos obtenidos en el trabajo de campo, ese mismo año se contaba con 115 CE y 7.500 estudiantes. Este nodo estratégico del diseño político-institucional (educación paralela) asociado a críticas tales como el carácter político-partidario de la política y de algunos CE FinEs 2, permaneció durante toda la trayectoria de la política. Sin embargo es interesante advertir que ello no supuso un obstáculo para que la política se instalara y desarrollara a nivel municipal. Es decir, el carácter político-partidario de algunas OSC parece no haber sido obstáculo para que jóvenes y adultos del Municipio de Moreno cursaran allí sus estudios. La complejidad de dicha cuestión y las tensiones internas en las OSC respecto de este tema se ilustran con la siguiente cita perteneciente a la Referente del CE FinEs 2 que más estudiantes posee en el Municipio de Moreno (450 estudiantes):

Decidimos como medida interna, que nos ha llevado a pagar algún costo político, no poner ningún símbolo partidario a la entrada de la sede (...) Tuvimos respeto en elegir el nombre, podríamos haber puesto “Evita La Abanderada”, “Evita Capitana”, pero pusimos “La Abanderada” porque no queríamos condicionar a aquellas personas que no responden a nuestra línea política. ¿Por qué negarles la posibilidad de entrar? (...) pero muchos de nuestros compañeros de militancia no estaban de acuerdo (...) Un día, en una de las aulas, unos compañeros querían pintar “Movimiento Evita” (...) Entonces les dije, “¡En el aula no pinten!” Si vas y te fijás todavía están las letras que dicen “Mov Ev”. Y lo dejaron así, algunos se enojaron conmigo (...) y yo les dije: “la sede está abierta para cualquier persona que quiera estudiar” (Entrevista N°20, actor de la Sociedad Civil, Moreno)

¹⁵¹ En: “La estrategia del Gobierno es generar un ejército de analfabetos funcionales con título secundario” (Fuente: Infobae, 14/04/2014). Ver también: “Plan Fines: precarización laboral y retroceso del Estado” (Fuente: Diario Clarín, 22/04/2014) y “Golpiza a un profesor del plan FinEs por desaprobado alumnos” (Fuente: Infobae, 10/10/2015).

¹⁵² SUTEBA: sindicato que agrupa a docentes de todos los niveles y modalidades del sistema educativo de la Provincia de Buenos Aires. Es la entidad base de la Conferencia de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA) en la Provincia (Fuente: <http://www.suteba.org.ar/qu-es-suteba-2472.html>).

En relación al segundo nodo del diseño político-institucional es de señalar que los “Logros esperados” para FinEs, incluidos en el Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente (CFE, Res. 188/12), no especifican metas de cobertura, es decir objetivos cuantificados en función de los tiempos previstos (Nirenberg, 2016), que ofician de referencias para evaluar la implementación de la política y sus resultados. La falta de especificidad en los “Logros esperados”, entendidos como resultados positivos alcanzados en relación a lo programado, sumado a escasas y débiles acciones de monitoreo y evaluación, disminuye las posibilidades de ponderar avances y desafíos y contar con información para la toma de decisiones y la mejora. Este nodo estratégico del diseño se corresponderá con un nodo estratégico de la gestión que derivará en deficiencias o restricciones de los procesos del hacer, afectando los resultados de la política.

El tercer nodo del diseño político-institucional alude a que la alianza Estado-OSC se sustentó en la hipótesis de que éstas últimas contribuirían a implementar la política aportando *ad honorem* recursos materiales y humanos. Las OSC aportarían espacios físicos para CE FinEs 2 y los Referentes de CE desarrollarían *ad honorem* las tareas previstas. Esta hipótesis, que remite a una forma diferente de concebir la alianza Estado-OSC a la que desarrolla el PAC (licitación y evaluación de desempeño de OSC) presenta una dificultad y una potencial ventaja. La dificultad remite a que, en el vínculo entre ambas esferas, las OSC no cuentan con incentivos formales para implementar la política (ej.: convenios de asociación con transferencia de recursos). Así el Estado ve restringida su capacidad de control sobre el desempeño de las OSC y los Referentes de CE. La ventaja potencial remite a que la no transferencia de recursos a las OSC disminuiría la posibilidad de instalar prácticas clientelares. Este nodo estratégico del diseño derivó en deficiencias o restricciones de los procesos del hacer, afectando el resultado de la política y la calidad del vínculo Estado-Sociedad Civil, evidenciando que la co-gestión requiere habilidades específicas (capacidades) y recursos que la sustenten.

FinEs 2: modos de organización de un Plan de Terminalidad

La organización es el sustento material del diseño político-institucional, el modo en que los “jugadores” se asocian, en marco de ciertas reglas, a fin de alcanzar los objetivos formulados. El diseño político-institucional y los modos de organización son aspectos interrelacionados que, junto con la gestión, explican la dirección de las

políticas y sus resultados. Se caracteriza y analiza el modo en que se organiza FinEs 2, en términos de las reglas formales que pautan la alianza Estado-Sociedad Civil (normativa nacional y provincial) y su cursada.

FinEs 2 se sustenta en el Art.138° de la Ley N°26.206 (MECyT, 2006) que expresa la necesidad de diseñar programas a término destinados a garantizar el cumplimiento de la educación obligatoria para la población mayor de dieciocho años de edad. Esta política se diseña y organiza, al igual que el PAC, como política que “llegue” a zonas territoriales donde el Estado encuentra dificultades para enraizarse (Evans, 1996). A su vez, busca ampliar el sentido del término “educación”, tradicionalmente asociado al de “escuela”, al implementarse en OSC bajo la forma de *Alternative School*. FinEs 2 forma parte de un repertorio de planes, programas o proyectos de Educación de Jóvenes y Adultos diseñados e implementados en la región en los últimos años a fin de contribuir a la terminalidad de la Educación Secundaria¹⁵³. Dichas cuestiones se evidencian en documentos programáticos nacionales y normativa provincial que se transcribe a continuación:

FinEs (es) una política pública de anclaje comunitario que complementa acciones del sistema escolar con el emplazamiento de Centros Educativos no tradicionales (...) el objetivo no es reemplazar a la escuela pública sino ampliar su alcance (...) constituyéndose en alternativa para regiones y/o sectores a los que la escuela no ha logrado llegar. Se parte de la premisa de que educación no es sinónimo de escuela y que el nuevo siglo, en sintonía con experiencias regionales, nos desafía a pensar nuevos formatos y espacios educativos (MEN, 2015:40)

FinEs convoca al compromiso de actores educativos y sociales en la articulación de estructuras curriculares, implementación de modelos institucionales adaptados, aprovechamiento de medios masivos de comunicación, generación de condiciones pedagógicas que favorezcan la permanencia y egreso de quiénes tienen pendiente terminar los estudios (DGCyE, Exp. N°5811-4383418/09)

FinEs 2 señala la pertinencia de forjar una organización institucional y curricular que brinde respuestas adecuadas para “atender las particularidades socioculturales, laborales, contextuales y personales de la población destinataria” (MEN, 2010:6). Ofrece a los/as mayores de 18 años un plan de modalidad presencial para iniciar o finalizar estudios secundarios: “una organización modular de la currícula -no anualizada- que permite realizar itinerarios y trayectorias educativas individuales” (12). Es decir, cursar determinadas materias y retomarlas en otro momento. Según expresa el sitio web del FinEs 2 (Moreno), son requisitos para la inscripción:

¹⁵³ Uruguay cuenta con planes de terminalidad de Educación Secundaria para Jóvenes y Adultos, similares a FinEs 2, por ejemplo: *ProCES* (CES-ANEP). Información disponible: <http://pcentrales.anep.edu.uy/index.php/proces>

(...) tener 18 años o más de edad al 9 de marzo, tener estudios primarios completos, presentar: original y fotocopia de DNI, constancia de CUIL, Dirección, Teléfono, Certificado de estudios (de 7º grado si egresó antes de 1995, de 9º año si egresó después de 1995, de 7º grado si estudió en Capital Federal). Quienes posean 18 años deberán demostrar que durante un período de dos años no cursaron estudios. Los estudiantes extranjeros deberán llevar certificado de estudios expedido en el país de origen (Fuente: DGCyE, Sitio web FinEs 2, Moreno, 2015).

La cursada del FinEs 2 “toma en cuenta las diferentes realidades de las personas; pudiendo realizarse de mañana, tarde o noche, de acuerdo a la disponibilidad horaria del estudiante y las sedes” (Fuente: FinEs 2, Moreno, 2015). La cursada se organiza en 6 cuatrimestres (3 años), pudiendo iniciarse en el primer, segundo o tercer año de acuerdo al régimen de equivalencias de materias establecido en la Disposición 99/12 (DGCyE, 2009). Cada cuatrimestre consta de 18 semanas, previéndose al final de la cursada una semana para Curso de Recuperación y Evaluación Continua (CREC) y otra para exámenes. En cada semana se cursan 8 hs. de clase divididas en 2 días de 4 hs. cada uno. Esta modalidad organizativa supone un cambio en relación a los CENS ya que éstos prevén una cursada de asignaturas anual, 5 días por semana. En FinEs 2 se cursan cinco asignaturas por cuatrimestre, se considera la asistencia por asignatura, se requiere asistir al 75% de las clases y el régimen de promoción es por asignatura.

Las orientaciones que ofrece FinEs 2 en la Provincia de Buenos Aires son dos: 1) Ciencias Sociales, 2) Gestión y Administración. Ellas son parte del repertorio de orientaciones de la Modalidad de Educación de Jóvenes y Adultos consignadas en la Res. 6321/95¹⁵⁴ (DGCyE, 1995) y la Res. 27/11 (DGCyE, 2011). Las orientaciones del FinEs 2 en cada Municipio se establecen en función de las ofrecidas por los CENS. En FinEs 2 (Moreno)

(...) al completar los estudios, los Títulos Oficiales son expedidos por la DGCyE a través del CENS 454. Al finalizar la cursada obtienen el título de Bachillerato para Adultos Orientado en Ciencias Sociales especializado en Gestión de Políticas Públicas (Fuente: DGCyE, Sitio web FinEs 2, Moreno, 2015)

FinEs 2 es un dispositivo sustentado en la alianza Estado-Sociedad Civil que da respuesta a necesidades de estudiantes que poseen diferentes trayectorias y provienen de escuelas de todo el país, no siendo las modalidades o planes de estudio previamente cursados un obstáculo para ello. De este modo su organización permite procesar acreditaciones a nivel interjurisdiccional. La distribución horaria de la cursada del FinEs 2 (Moreno) (Cuadro 14) se basa en la Resolución 6321/95 y 3520/10 (DGCyE, 2010)¹⁵⁵

¹⁵⁴ Las otras orientaciones son: Cs. Naturales, Salud y Ambiente; Prod. Bienes y Servicios (DGCyE, Res. 6321/95).

¹⁵⁵ Ver: Anexo 4.

Cuadro 14. FinEs 2: Plan de estudios. Bachillerato de Adultos.
Ciencias Sociales con especialización en Gestión de Políticas Públicas

Formación	Asignatura	Carga horaria anual			
		1°	2°	3°	
General o de Fundamentación	Lengua y Literatura	3	3	3	
	Inglés	2	2	2	
	Matemática	3	3	3	
	Ciencias Sociales	Historia-Geografía	3	3	-
		Educación Cívica	2	-	-
		Problemática Social Contemporánea	-	-	3
	Ciencias Naturales	Biología	3	-	-
		Física	-	2	-
		Química	-	-	2
	Informática	2	2	2	
Sub-Total		18	15	15	
Orientada	Sociología	3	-	-	
	Ciencias Políticas	-	3	-	
	Psicología	3	-	-	
	Filosofía	-	-	3	
	Comunicación y Medios	-	-	3	
	Metodología de la Investigación	-	3	-	
	Sub-Total		6	6	6
Especializada*	Economía social	2	-	-	
	Políticas Públicas y Derechos Humanos	-	2	-	
	Estado y Políticas Públicas	-	3	-	
	Estado y Nuevos Movimientos Sociales	-	-	3	
	Diseño y Desarrollo de Proyectos	-	-	2	
	Sub-Total		2	5	5
TOTAL		26	26	26	

*Los contenidos y prácticas de las horas destinadas a la formación especializada son determinadas por cada establecimiento educativo acorde con el Proyecto Institucional

Fuente: elaboración propia en base a: Res. 6321/95 Anexo I (DGCyE)

FinEs 2 se diseña como política de inclusión educativa co-gestionada que tiene por objetivo garantizar el derecho a la educación en jóvenes y adultos. Su diseño político-institucional integra sectores y actores diversos organizándose como plan de terminalidad y alternativa institucional sustentado en la alianza Estado-Sociedad Civil. Pese a la complejidad del diseño político-institucional y del modo en que se organiza, se evidencian patrones estables de comportamiento organizacional que contribuyen a conformar cierta identidad. Dicha identidad se sustenta en la adhesión que los actores y sectores de ambas esferas manifiestan respecto de los objetivos de la política y en reglas formales e informales que pautan la alianza Estado-Sociedad Civil. FinEs 2 cuenta con reglas formales que regulan la relación entre ambas esferas circunscribiéndose éstas al proceso educativo de los estudiantes, es decir, no presenta criterios ni mecanismos sistemáticos de evaluación del desempeño de los CE (OSC) ni sus Referentes. Ello marca una importante diferencia con respecto al PAC que posee TDR que regulan la

alianza y establecen criterios para evaluar a las OSC. La co-gestión del FinEs 2, liderada por la CA, busca instaurar escenarios asociativos que generen un nuevo saber hacer y trasciendan visiones particularistas o instrumentales (Cardarelli y Rosenfeld, 2003). Dicho propósito surge de hecho, sustentado en orientaciones programáticas de la política y como regla informal. Es decir, no se contempla a nivel programático espacios y recursos para la construcción de dichos escenarios asociativos pero si se llevan a cabo actividades tendientes a construirlos a nivel municipal. Ello, que remite a espacios de interacción entre el Estado y la Sociedad Civil en los cuales se planifican y evalúan acciones, se sustenta en la adhesión que los respectivos actores evidencian respecto de los objetivos de la política.

Conclusiones

Este capítulo caracterizó los diseños político-institucionales y los modos de organización del PAC y el FinEs 2 en base al enfoque sociopolítico y organizacional del neoinstitucionalismo. Se analizó el diseño político-institucional y las modificaciones que experimentó ese entramado desde sus inicios hasta el mes de diciembre de 2015 indagando: mapa de actores y sectores que integra cada política; arreglos político-institucionales generados para implementar y viabilizar cada política; nodos estratégicos del diseño político-institucional. Luego se estudió los modos de organización que estructuran el diseño político-institucional. En base a DiMaggio y Powell (1999:74) se buscó comprender cómo los diseños político-institucionales incorporan experiencias históricas en sus reglas y lógicas organizativas, limitando y posibilitando la acción de los actores. El análisis evidencia que el PAC y el FinEs 2 sustentan la pertinencia de generar diseños político-institucionales y modos de organización específicos para favorecer la inclusión educativa de adolescentes, jóvenes y adultos de sectores vulnerabilizados. En base a ello adquieren carácter mixto (Estado y OSC aportan capacidad técnica y recursos), multisectorial (dos sectores del Estado: educación y combate a la pobreza), multiactoral (Estado y OSC) y del tipo *Alternative School*, organizándose como Programa Puente (PAC) y Plan de Terminalidad (FinEs 2).

Los diseños político-institucionales y modos de organización del PAC y el FinEs 2 coadyuvan a construir institucionalidad para la inclusión, es decir, la “interfase” entre las capacidades (habilidades) políticas del Estado para fijar objetivos y sus capacidades operativas y administrativas para gestionar decisiones y cursos de acción (Repetto,

2014). La institucionalidad se torna compleja (Mancebo y Monteiro, 2009) cuando interactúan distintos sectores estatales y actores, tal como sucede en PAC y FinEs 2.

En el interior del Estado se crean estructuras y dependencias específicas (UCPAC, CA) que involucran a diversos sectores de las políticas sociales: educativas (en que interviene CES-ANEP o DGCyE) y de “combate a la pobreza” (en que interviene MIDES o MDS). Estos sectores poseen trayectorias y lógicas sociopolíticas y organizacionales diferentes. Por un lado, la referida a los sistemas educativos, de más de un siglo de creación en países como Uruguay y Argentina, y por otro lado la referida a las políticas de “combate a la pobreza” (Repetto, 2014) de creación reciente en ambos países (última década del siglo XX en Argentina y primera década del siglo XXI en Uruguay). Dichos sectores, en cuyo marco se crean Direcciones o Divisiones “socioeducativas”¹⁵⁶, se alían entre sí y generan a su vez alianzas con OSC, actores con trayectorias y lógicas sociopolíticas y organizacionales también diversas en su interior. La interacción entre lógicas de diversos sectores estatales y entre Estado-Sociedad Civil sucede a diferentes niveles del sistema educativo: central e institucional. A nivel central, la UCPAC (PAC) interactúa con Coordinadores de AC y la CA (FinEs 2) interactúa con Referentes de CE; a nivel institucional el Equipo Socioeducativo del AC (PAC) interactúa con Profesores de Educación Secundaria y los Referentes de CE (FinEs 2) con Profesores Tutores. Dichas interacciones conllevan desafíos específicos de gestión al encontrarse (y desencontrarse) enfoques de gestión educativa y de gestión social. La primera, tradicionalmente caracterizada como burocrática, en transición entre paradigmas de “administración” y “estratégicos” y tensionada por el mandato de incluir. La segunda, caracterizada por la intención de coordinar distintos sectores de políticas sociales a fin de lograr la integralidad de las intervenciones, sustentada en un enfoque territorial, respaldada en muchos casos por OSC y tensionada por el mandato de incluir. Ello deriva en que las AC (PAC) o los CE (FinEs 2) se constituyan en “terminales territoriales de llegada y salida de planes, programas o proyectos educativos y de combate a la pobreza” (MEN, 2015) y que las lógicas sociopolíticas y organizacionales que sustenta cada sector estatal se “instalen allí”, encontrándose y desencontrándose con lógicas sociopolíticas y organizacionales de OSC. Así, el Estado busca enraizarse en la sociedad a través de OSC.

¹⁵⁶ Ejemplo: División Socioeducativa (MIDES, Uruguay), Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas (MEN, Argentina), Dirección de Políticas Socioeducativas (DGCyE, Provincia de Buenos Aires).

A las OSC la educación formal (PAC y FinEs 2) le “llega” por sus trayectorias previas (convenios de asociación con el Estado), por convicción y/o porque la oferta de políticas hace atractiva la ampliación de recursos que necesitan para subsistir. De este modo las OSC se vinculan con las políticas de inclusión educativa, también llamadas “socioeducativas”.

La alianza Estado-Sociedad Civil evidencia entonces un doble movimiento de apertura y contribución: de las OSC frente al Estado, ya que cierta proporción de ellas decide participar en el sistema de políticas públicas (educativas) y del Estado frente a las OSC al advertir que para ciertos temas necesitaba “abrir el juego a quien era capaz de llegar a adolescentes, jóvenes o adultos desde su lógica y trayectoria territorial” (Repetto, 2014).

La construcción de institucionalidad refiere a que toda política requiere de instituciones que las “alberguen y viabilicen (...) piensen, organicen, ejecuten, impulsen, evalúen, modifiquen (...)” (Mancebo, 2007). Durante los diez años de implementación del PAC, incluida la fase de diseño (2006-2015) y los cinco años de implementación del FinEs 2 (Moreno) (2011-2015) distintos actores y sectores del Estado y la Sociedad Civil crearon condiciones para albergar y viabilizar la política, construyendo institucionalidad específica (Terigi, 2014). Ello generó como contracara una disminución en sus posibilidades de sustentabilidad, es decir, de instalarse y perdurar en el entramado institucional¹⁵⁷, evidenciando contradicciones y tensiones dentro de los sistemas educativos al buscar respuestas frente al mandato de incluir.

Hasta el año 2015 los distintos actores y sectores institucionales implicados en el diseño e implementación del PAC exhibieron capacidad de “albergar y viabilizar” la política, no obstante su complejidad, sustentados en decisiones de autoridades estatales que lideraron su génesis. Durante 2015 esa capacidad se vio alterada y la política cambiará de rumbo a impulso de decisiones de nuevas autoridades estatales (CES-ANEP) que pese a reconocer los buenos resultados del PAC argumentan que el actual momento histórico requiere su paulatina disminución hasta suprimirla. Se argumenta que no es pertinente sostener esta política focalizada “ya que lo que debe ser para todos es el Liceo” (Puente, 2015), denotando el peso histórico de las instituciones en el sistema educativo y sus decisores.

¹⁵⁷ Este proceso guarda similitud con aquel que sucede con las “escuelas eficaces”: después de dos décadas de aplicación se ha comprobado que autonomía escolar sin acompañamiento de la autoridad educativa resulta en abandono institucional por lo que la labor del Estado es más importante que nunca (Aguerrondo y Vaillant, 2015:48).

Hasta el mes de diciembre de 2015 los distintos actores y sectores institucionales implicados en el diseño e implementación del FinEs 2 (Moreno) exhibieron capacidad de “albergar y viabilizar” la política, sustentados en el apoyo político brindado por las autoridades de diferentes niveles de gobierno de la educación (nacional, jurisdiccional) y el nivel político distrital. El rol político-partidario que por momentos jugaron los integrantes de los distintos niveles de conducción de la política (nacional, jurisdiccional, distrital), y cierta parte de las OSC, manifestándose “a favor del FinEs y del proyecto nacional y popular que sustentaba el Frente para la Victoria” le imprimieron un carácter polémico contribuyendo a disminuir su visibilidad político-institucional y amenazar su continuidad en el período posterior al 10 de diciembre de 2015.

El análisis de los diseños político-institucionales y los modos de organización refleja que la interacción de lógicas sociopolíticas y organizacionales diversas, sustentadas en la adhesión que demostraron diferentes actores y sectores a los objetivos de las políticas, permitió construir patrones estables de comportamiento organizacional. Así, cabe concluir que dicha interacción, no obstante su complejidad, no fue obstáculo para la implementación de las políticas sino un facilitador para el logro de sus objetivos.

La indagación, no obstante, evidencia ciertos desafíos en el vínculo Estado-OSC en términos político-institucionales. A nivel del Estado, se ve desafiada su habilidad para dotar de capacidades administrativas, económico-financieras y pedagógicas a las OSC a fin de que realicen la co-gestión de las políticas. Ello refiere fundamentalmente a FinEs 2 en tanto no se contemplan acciones programáticas (reglas formales) tendientes a fortalecer dichos aspectos en las OSC. Tal cuestión se aborda a nivel de las reglas informales y el vínculo CA-OSC. A nivel de las OSC se ve desafiada su capacidad de co-gestionar políticas de inclusión educativa de tipo formal, adquiriendo características particulares en cada política analizada. En PAC las reglas formales pautan la alianza Estado-OSC y se evalúa el desempeño de las organizaciones. Se asume, en los TDR, que las OSC poseen capacidades para implementar y evaluar la política y en función de ello se adjudica la gestión de un AC determinada. Esta situación adquiere desafíos particulares para el caso de aquellas OSC que gestionan AC y no poseen experiencia de trabajo previo en el territorio en que se implementará. Si bien esta situación comprende a un pequeño número de OSC, es pertinente tenerlo en cuenta a fin de dar respuesta, en una política co-gestionada, a las particulares y heterogéneas trayectorias de estas organizaciones. FinEs 2 establece reglas formales que orientan las acciones que debe realizar la OSC en función a los procesos educativos de jóvenes y adultos, y efectivas

reglas informales que sostienen el vínculo Estado-OSC, coadyuvando a cumplir los objetivos de la política. Es decir, no está pautado formalmente en FinEs 2 cuál es el desempeño esperado para las OSC ni mecanismos específicos de evaluación. Ello ilustra sobre los déficits que evidencia la alianza Estado-Sociedad Civil para dicha política. En ambos casos se advierte el desafío, para las OSC, de gestionar políticas que se implementan bajo la modalidad de *Alternative School* y sin ejercer la jefatura funcional sobre los Profesores. Ello refiere a que poseen limitada capacidad para intervenir acerca del desempeño de dichos actores en el AC o el CE.

Construir escenarios asociativos requiere contar con reglas formales y reglas informales que promuevan culturas organizacionales cohesionadas, alineando actores y sectores bajo objetivos compartidos. A tales efectos es pertinente que el Estado fije parámetros de calidad y profesionalización para sí y las OSC con sistemas de evaluación y monitoreo que midan avances y desvíos en los objetivos de la política y su co-gestión.

Las modificaciones que introducen el PAC y el FinEs 2 en las condiciones de escolarización, en comparación con instituciones históricas de los sistemas educativos de ambos países (por ejemplo: Liceos, CENS), coadyuvan a comprender cambios históricos que buscan “crear condiciones para incluir”. Dichas modificaciones, que se evidencian en sus diseños político-institucionales y modos de organización, dan lugar a polémicas y dilemas en los sistemas educativos. El modo en que se procesan esas condiciones, y los resultados que generen en términos de inclusión, son cuestiones que se abordarán en el próximo capítulo.

VIÑETA DE CAMPO: 7

PAC: ACTORES ESTATALES Y OSC EN LA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL

(...) El PAC surge como respuesta a una preocupación fuerte por lo que acontecía en primer año de Educación Media: repitencia, abandono (...) Se trató de pensar algún formato, donde hubiera actores estatales y OSC no como tercerización sino como parte de la arquitectura institucional. Se entendía que el vínculo del Estado con la Sociedad Civil era necesario para pensar estas situaciones que tocan también otras situaciones de vulneración de derechos en territorios de pobreza (...) Hay un acumulado de las OSC que venían trabajando en estos territorios, que contaban con equipos educativos con determinada formación y tenían espacio físico, entonces había como una preocupación y una oportunidad, una mirada conjunta. Después también al interior del Estado se buscaba generar una mirada integral, intersectorial (que trascienda lo “multi” y sea “inter”), de lo que les pasa a los jóvenes y entenderlo desde esa lógica, cuestión que justifica frente a los docentes la presencia del MIDES que aporta lo educativo y la Red de Protección, la evaluación y el monitoreo. Entonces la idea es que convergieran fuerzas. El objetivo del PAC es re-vincular a los estudiantes con la educación formal, entonces se generó una propuesta de un año en Aulas para poder “puentearlo” hacia Educación Media: volver al liceo, hacer segundo año ahí o en UTU (escuela técnica) (...) buscar su proyecto educativo, esa es la Modalidad A. Y después, con otro perfil de gurises, que están en mayor vulneración de derechos, desafiados de lo educativo, acercarlos a la educación; ahí se pensó en un año introductorio, la Modalidad B, para pensar lo grupal, los límites, las habilidades sociales básicas y competencias académicas (...) Y, después de hacer primer año en Aulas volver al sistema “universal” y tener el acompañamiento de Profesores Referentes y educadores de OSC (Operadores Sociales) para el reingreso, eso es la Modalidad C. Eso era el primer objetivo: hacer foco en esas cosas que tienen como otras puntas, trabajar con las familias, en territorio, no sólo en lo educativo, sino hacia otros derechos y más opciones para el gurí (...) (Fuente: Montevideo, Inspección Programas Educativos Especiales CES-ANEP, actor estatal, mayo 2014)

VIÑETA DE CAMPO: 8

FINES 2 (MORENO): ALIANZA ESTADO-OSC

(...) Yo creo que la alianza entre el Estado y las Organizaciones de la Sociedad Civil se da a un nivel masivo en el caso del FinEs y con tanta llegada a la gente de Moreno, porque FinEs tiene creatividad e imaginación y porque respondió a una necesidad (...) ¿Quiénes tienen creatividad, imaginación y pasión? Yo creo que las organizaciones sociales en sentido amplio y en términos generales; les guste a la clase política o no (...) Y otra cosa, cuando el Estado transfiere recursos a una organización social, es recurso del pueblo. Entonces, si lo transfiere a una organización que demostró legitimidad, bienvenido sea (...) ¿Dicen que muchas organizaciones sociales no tienen legitimidad? Para mí ese es otro verso (...) ¿Quién tiene legitimidad?, ¿Un político?, ¿El voto garantiza respaldo popular? Yo creo que lo único que te garantiza respaldo popular es que seas coherente (...) que no te enriquezcas. Entonces ahora vuelvo a esta idea (...) muchas organizaciones sociales que tienen FinEs son las que vienen trabajando desde hace años en los barrios y muchas se crearon en el 2001 (...) Estoy hablando de la organización social barrial que presta servicios que no presta el Estado o que presta mal (...) no estoy hablando de las fundaciones de las grandes multinacionales (...) En lo que tiene que ver con educación para jóvenes y adultos el Estado estaba casi ausente en los barrios y además lo que ofrece muchas veces es imposible: una persona que trabaja y tiene familia no puede cursar sus estudios todos los días muchas horas lejos de su casa (...) Hay que debatir ideas, discutir y re-pensar cuál es la propuesta político-educativa que va a responder mejor a las necesidades de la comunidad y en ese debate eso está muy bueno que las organizaciones sociales tengan su lugar, participen. Entonces hay que discutir política; políticas de Estado, política partidaria, sin perder de vista los contenidos básicos de cada materia, articulando con lo que funciona del Estado, trabajando en conjunto y también reclamando, luchando para que no se pierda el foco: garantizar el derecho a la educación y exigir que eso pase (...) (Fuente: Moreno (Provincia de Buenos Aires), actor de la Sociedad Civil, enero de 2015)

CAPÍTULO 6

PAC Y FINES 2: FORMAS DE CO-GESTIÓN

Introducción

La co-gestión del PAC y el FinEs 2 se inscribe en diseños político-institucionales y modos de organización que la posibilitan o restringen. Las organizaciones y los procesos de gestión que desarrollen (entendido como el modo en que se “agrupan y juegan” actores individuales y colectivos) depende del diseño político-institucional y de cómo se posicionen dichos actores respecto de los valores que los sustentan. En base a dicha interrelación se analiza en este capítulo las formas que adquiere la co-gestión del PAC y el FinEs 2, entendida como la planificación y gestión compartida entre Estado y OSC para abordar problemas sociales dando lugar a un “nuevo saber hacer” (Poggiesse, 1997) constituyente de “la identidad organizacional” (Blejmar, 2005). El análisis de la co-gestión, toma como referencia teórico-analítica los postulados del paradigma de administración y del paradigma de gestión educativa estratégica y conceptualizaciones del campo de la co-gestión (o gestión asociada), a fin de comprender cómo se desarrollan los procesos del hacer en cada política y sus vínculos con los procesos de inclusión educativa (resultados). En base a la especificación de dichos postulados para esta investigación, y emergentes de la indagación empírica, se analizan diez aspectos: identidades organizacionales; planificación y co-gestión; co-gestión y gobierno; co-gestión de políticas con enfoque territorial; co-gestión e intersectorialidad; co-gestión y recursos humanos, materiales y económicos; lo pedagógico: ¿en el centro o en la periferia?; supervisión y acompañamiento técnico-pedagógico y administrativo; monitoreo y evaluación; resultados de las políticas.

Identidades organizacionales

Blejmar (2005) expresa que la conformación de identidades organizacionales en una institución educativa se vincula con las formas que desarrollen los procesos del hacer (gestión). El análisis de la co-gestión del PAC y el FinEs 2 (Moreno) evidencia identidades organizacionales específicas; ello refiere a cómo se perciben los actores del Estado y la Sociedad Civil desde los procesos del hacer y en el marco de diseños político-institucionales y modos de organización que los sustentan. Dichas percepciones

se construyen en base a la reflexión que realiza la organización sobre sus rutinas (Powell y Di Maggio, 1999) y su experiencia.

En el PAC, el ámbito que coordina la política (UCPAC) refiere a ella como una “organización que aprende”. El carácter de exploración pedagógica con que se diseñó y organizó la política y el hecho de contar con un sistema de monitoreo y evaluación que genera información útil para tomar decisiones y mejorar, se evidencian como las reglas formales que sustentan la construcción de esa identidad. Según una entrevistada:

Hemos construido una imagen del PAC como organización y la Unidad Coordinadora como un componente de esa organización que tiene la intención de hacer del PAC algo dinámico, una organización que aprende y se transforma desde la práctica (...) Cada uno es una unidad de un sistema y la formas en que nos transformemos ayudará a otros a transformarse; es clave saber qué sucede en las Aulas, estar ahí y hacerse cargo, para socializarlo si es una buena práctica o para que no se repita (...) Me doy cuenta que lo que permite a las Aulas funcionar es que planteamos TDR claros pero no “prisiones” (Entrevista N°7, actor estatal, Montevideo)

La construcción de esa identidad organizacional ha requerido que Estado y OSC sean mutuamente permeables, sustentados en el diálogo (reglas informales) como aspecto clave de la co-gestión. Desde el Estado se alude al PAC como organización que funciona en “equilibrio inestable”, utilizando la imagen del gestor como “equilibrista”, cuyo accionar (reglas informales) está focalizado en los adolescentes (sus procesos de aprendizaje y situación social) y las tareas (Cohen, 2001:34). En tal sentido, los procesos de co-gestión están atravesados por urgencias y presiones de diversa índole que se procesan a través de la UCPAC. En relación a esto último es de señalar el carácter “casi fortuito” de los procesos de selección de recursos humanos en el Estado en relación a la conformación de buenos equipos técnicos; según un entrevistado:

La gestión es como un equilibrio inestable (...) el PAC es un programa abierto y en construcción, no puede concebirse como algo cerrado porque la realidad es cambiante, contradictoria (...) somos como equilibristas tratando de hacer que todo el mundo siga sintiendo que “este es el rumbo y en el centro están los chiquilines”, todo el tiempo hay que refrescar eso (...) Es impresionante pero “cala”, cuando uno llega con ese discurso la gente reacciona (...) como Unidad Coordinadora no tenemos todas las verdades, estamos con los oídos y ojos muy abiertos (...) tenemos confianza entre nosotros, formamos un equipo fuerte en la Unidad Coordinadora, con perfiles afines casi por casualidad porque el Estado nunca elige racionalmente (...) somos bastantes resilientes, tratando de tener mucho humor y tramitar presiones que son muchas, por ejemplo, del Consejo de Secundaria que ha cambiado cuatro veces; sobrevivir a eso fue una tarea enjundiosa porque hubo que hacer dribling de todo tipo y color (...) trabajar mucho, cuerpo a cuerpo, mostrando resultados (Entrevista N°7, actor estatal, Montevideo)

El PAC se caracteriza por “generar y gestionar conocimiento pedagógico basado en el ‘saber hacer’ de quienes participan: Profesores de Enseñanza Media y educadores de OSC” (Entrevista N°2, actor estatal, Montevideo). En las reuniones de coordinación

Estado-Sociedad Civil, de frecuencia mensual y en que participan integrantes de la UCPAC y Coordinadores de AC, ese “saber hacer’ se va transformando, no sin tensiones o dificultades, en ‘saber hacer explícito y compartido’ que se expresa en prácticas cotidianas, acuerdos de trabajo, propuestas de mejora (...) generándose un pool de saberes” (Ibíd.). Esta afirmación no desconoce las complejidades que subyacen a las tareas de gestión y se evidencian por ejemplo en la tensión entre “ocuparse de lo administrativo u ocuparse de lo pedagógico”. Reconociendo esta situación el PAC busca incidir sobre ella instrumentando espacios de reflexión que exploren alternativas pedagógicas para Enseñanza Media (ANEP-CES, MIDES-Infamilia, 2008:83). Así, la co-gestión se evidencia como un saber sobre la situación en que se interviene; un campo de experimentación y creación de escenarios de aprendizaje y posibilidades que, sustentado en reglas formales, busca extraer las máximas consecuencias de esa situación (Duschatzky, 2016).

En FinEs 2 la identidad organizacional se caracteriza por un “trabajo colectivo, atravesado por tareas administrativas y militantes” (Entrevista N°27, actor estatal, Moreno). Ello evidencia la interacción entre reglas formales (lo administrativo como parte sustantiva de sus tareas) y reglas informales (lo administrativo y el carácter militante de la tarea). En expresiones de un entrevistado:

(...) nosotros trabajamos como equipo y estamos convencidos de esta política porque estamos identificados con el proyecto nacional y popular (...) tenemos mucho laburo: cientos de proyectos pedagógicos docentes para leer y evaluar, pasaje de notas en el verano (...) pero nos organizamos y lo hacemos (...) constantemente estamos trabajando, viendo qué dificultades hay, qué podemos mejorar (...) también nos han reconocido la tarea que hacemos porque saben que laburamos y nos ofrecieron la coordinación del FinEs 2 de toda la Región 9; hay mil problemas y muchas veces estás apagando incendios, sobre todo administrativos pero también pedagógicos (...) hay un deseo de hacer las cosas bien y responder a los requerimientos de los estudiantes que son la razón de ser de FinEs 2 (Entrevista N°29, actor estatal, Moreno)

FinEs 2 (Moreno) busca generar estrategias de mejora para la implementación de la política en el marco de posibilidades y restricciones que brinda su diseño político-institucional y el modo en que se organiza. Por ejemplo: reuniones de coordinación de frecuencia mensual en que participan integrantes de la CA y Referentes de CE a fin de reflexionar sobre la política y mejorarla, reuniones con Profesores Tutores a inicios de cada cuatrimestre para encuadrar el ejercicio de su rol, visitas a CE a fin de controlar y acompañar a las OSC. Estas cuestiones no están formalmente contempladas en el diseño político-institucional de FinEs 2 ni en su organización (reglas formales), es decir,

forman parte de orientaciones realizadas por la CA a modo de regla informal, permitiendo llegar, no sin tensiones o dificultades, a acuerdos de trabajo y mejora.

El vínculo entre Estado y OSC denota permeabilidad mutua, sustentado en el diálogo (reglas informales) como aspecto clave de la co-gestión. Lo político-partidario, en tanto adhesión a un proyecto político específico (Partido Justicialista-Frente para la Victoria) oficia como “sello de identidad” de la CA. Ello no ha impedido la incorporación a FinEs 2 (Moreno) de OSC que o bien no poseen identidad político-partidaria o bien adhieren a otras expresiones político-partidarias. Dicha cuestión se evidencia al relevar la perspectiva de Referentes de CE (OSC) que expresan no ser afines al gobierno municipal, provincial o nacional, y no encontrar dificultades en participar de la política, argumentando que su incorporación se sustenta en la posibilidad de contribuir a garantizar el derecho a la educación en jóvenes y adultos:

(...) yo creo que la Coordinación de FinEs se deja interpelar por las organizaciones sociales (...) Yo hablo desde la experiencia de mi organización que no es afín al gobierno (...) veo que en las reuniones entre Referentes de los Centros Educativos (OSC) y la Coordinación Administrativa la gente habla, discute. No habla el Inspector o el Coordinador Administrativo y todo el mundo calla o acepta: ¡no! (Entrevista N°33, actor de la Sociedad Civil, Moreno)

La CA define la gestión como “un equilibrio, en el marco de críticas por derecha y por izquierda y presiones de todos lados” (Entrevista N°28, actor estatal, Moreno). Se utiliza la imagen del gestor como “bombero/apagador de incendios administrativos y también pedagógicos”, por ejemplo: mediación frente a problemáticas con Profesores Tutores. Al igual que en el PAC se percibe que el objetivo del accionar de los gestores (reglas informales) está focalizado en los jóvenes y adultos (sus procesos de aprendizaje y su situación social) y en las tareas (Cohen, 2001:34).

En ambas políticas se evidencia ciertos aspectos que contribuyen a conformar las identidades organizacionales antes detalladas: a) adhesión a la tarea y compromiso con ella, b) percepción favorable al trabajo en equipo; c) valoración de la heterogeneidad de OSC que integran las políticas; d) percepción de buenos resultados de las políticas y de la satisfacción que supone para los participantes (adolescentes, jóvenes y adultos). Para el caso del PAC se agrega: percepción de integrantes de la UCPAC por ser parte de una política que, a “modo de laboratorio y experimentación pedagógica produce información que se utiliza para la toma de decisiones e informa al conjunto del sistema educativo” (Entrevista N°6, actor estatal, Montevideo). Para el caso del FinEs 2 se agrega: motivación de los integrantes de la CA por participar de una política identificada con el proyecto político gobernante a nivel nacional, provincial, municipal.

La adhesión de los integrantes de las políticas hacia ellas se ilustra en cuestiones como: a) participar en actividades “extra horario” (ej.: “trabajar en época de vacaciones cargando notas de estudiantes de FinEs”, “realizar volanteadas en días no hábiles para difundir el FinEs en Moreno”), b) “sostener” la política en momentos de conflicto en el sistema educativo (ej.: “mantener abiertas las AC aún en períodos de huelga docente para que los gurises sigan participando del PAC”). También es de señalar que el desempeño de los integrantes de la esfera estatal, para el caso de ambas políticas, ha sido evaluado satisfactoriamente mediante auditorías realizadas por organismos de contralor del Estado¹⁵⁸ fortaleciendo la percepción positiva acerca de sus desempeños en la gestión de la política.

En PAC y FinEs 2 se encuentran actores del Estado y las OSC, cada uno de los cuales portan identidades organizacionales que provienen de los sectores que integran. El vínculo entre estos actores da lugar a “interacciones fermentales y enriquecedoras” (Scafatti, 2011) lo cual no debe entenderse como sinónimo de “siempre armoniosas o no conflictivas”. El análisis evidencia que los procesos de co-gestión contribuyen a alinear a diferentes actores bajo objetivos compartidos. Ello da lugar a identidades organizacionales sustentadas en diseños político-institucionales y modos de organización que informan sobre la caracterización del PAC y el FinEs 2 de acuerdo a los paradigmas de “gestión educativa estratégica” y “administración” respectivamente.

Planificación y co-gestión

El análisis de la perspectiva de quienes co-gestionan el PAC y el FinEs 2 y de la documentación programática que sustenta y orienta ambas políticas (planificación anual) evidencia la puesta en marcha de reglas de juego para abordar determinadas problemáticas (Cardarelli y Rosenfeld, 2003). Es decir, informa sobre la orientación conceptual que subyace a los procesos de diseño, implementación y evaluación, evidenciando si contribuyen a conformar un “saber-hacer” que amplíe la base en la toma de decisiones y profundice el sistema democrático (Poggiuese, 1997). Los paradigmas de administración y gestión educativa estratégica se asocian respectivamente a perspectivas de planificación normativa o estratégica (Martínez Nogueira, 1998). En tal sentido la planificación y el cronograma de actividades a implementar por las políticas refleja las relaciones, los intereses y la participación (o no)

¹⁵⁸ MIDES para el caso del PAC y Sindicatura General de la Nación para el caso del FinEs 2.

de los actores implicados. Es, a decir de Matus (1987), el intento de gobernar un proceso y un proceso solo se gobierna por la acción.

Abregú (2006) expresa que la planificación estratégica requiere que se generen espacios institucionales para pensar dónde estamos y dónde queremos ir, para no perder de vista las metas y decidir en base a información. En este contexto la estrategia es entendida como un camino para achicar la brecha entre lo presente, lo deseable y lo posible jerarquizando opciones, identificando “aliados, opositores o neutros” (Matus, 1987) en relación a la intervención y conllevando modos específicos de actuar por parte de los gestores. Una propuesta estratégica en educación incluye un plan de acción explícito como medio para generar sentido en la intervención. Pero dicha perspectiva no se limita a elaborar un plan, refiere a una nueva lógica: pensar las acciones partiendo del presente y proyectándolas en escenarios. El plan de acción es una herramienta flexible que permitiría ajustes constantes según necesidades emergentes de las evaluaciones realizadas. Se parte del diagnóstico de la realidad, en tanto contexto, para crear condiciones de posibilidad y diseña acciones que respondan a las situaciones problemáticas. La planificación estratégica expresa que la imagen objetivo de una intervención no se establece de una vez y para siempre, como expresa Mintzberg (1999) buena parte de la estrategia emerge de la realidad y no de lo establecido previamente.

Los conceptos de visión y misión coadyuvan a sustentar la dinámica de la planificación en términos estratégicos. La visión alude a la dirección e intención estratégica de largo plazo de una organización, relacionándose a cómo se desea ser visto por quiénes tienen alguna relación con ella. El análisis de los procesos de planificación/programación para el caso del PAC y el FinEs 2 evidencia la existencia de una visión compartida entre actores del Estado y la Sociedad Civil, sintetizada en: contribuir a garantizar el derecho a la educación en adolescentes, jóvenes y adultos de sectores vulnerabilizados. Esta visión alinea a los integrantes de la esfera estatal y de la Sociedad Civil, aspecto relevante para esta última esfera en tanto algunas OSC que participan en las políticas poseen visiones definidas previamente a su incorporación en PAC o FinEs 2.

Para el caso del PAC, y sobre la base de una visión compartida, el análisis permite identificar tres sub-visiones respecto del futuro de la política, que se evidencia en el discurso de OSC con más años de trayectoria y en el discurso de la UCPAC.

Por un lado, quienes sostienen que el PAC “tiene que favorecer que el adolescente culmine la totalidad del Ciclo Básico en Aulas Comunitarias” (Entrevista N°10, actor de

la Sociedad Civil, Montevideo); lo cual se traduce, en términos programáticos, en mantener las tres Modalidades en curso, jerarquizando la Modalidad A (Introducción Efectiva en Ciclo Básico). Por otro lado, quiénes sostienen que el AC y sus Modalidades de intervención deberían incorporarse a las instituciones educativas formales (Liceos), transfiriendo la experiencia acumulada por el PAC al sistema educativo en su conjunto. Estas dos sub-visiones se evidencian, respectivamente, en las experiencias piloto en curso: 2º año de Ciclo Básico en AC y AC en Liceo (PAC-ACL).

Quiénes adhieren a la primera sub-visión expresan que “garantizar el derecho a la educación requiere de estrategias que se sostengan en el tiempo y favorezcan que el estudiante termine el Ciclo Básico” (Entrevista N°19, actor de la Sociedad Civil, Montevideo). Argumentan que “la institución formal ha dado pasos para favorecer la inclusión de todos pero todavía no logra alojar a estos adolescentes y sigue siendo altamente expulsiva” (Entrevista N°19, actor de la Sociedad Civil, Montevideo). Quiénes critican esta sub-visión expresan que “ampliar los años de aprobación de Ciclo Básico en 'Aulas' desvirtuaría el objetivo de una política concebida como 'puente', profundizando su carácter focalizado y retrasando el vínculo de los adolescentes con Liceos o Escuelas Técnicas” (Entrevista N°21, actor de la Sociedad Civil, Montevideo).

Quiénes adhieren a la segunda sub-visión expresan que “es necesario introducir cambios dentro de las instituciones formales favoreciendo la transferencia de los factores facilitadores de buenos procesos educativos de adolescentes que concurren al PAC” (Entrevista N°4, actor estatal, Montevideo). Quiénes critican esta segunda sub-visión expresan que “las instituciones formales de nivel secundario no están preparadas para integrar alumnos de diferentes niveles socio-económicos e incorporarlos no daría el resultado esperado” (Entrevista N°18, actor de la Sociedad Civil, Montevideo).

Una tercera sub-visión refiere a que el PAC se “consolide como programa puente, focalice su mirada en nivelar aprendizajes y coadyuve al ingreso de los adolescentes al primer año del Ciclo Básico” (Entrevista N°11, actor de la Sociedad Civil, Montevideo). Ello se traduciría, en términos programáticos, en mantener las tres Modalidades en curso pero jerarquizar la Modalidad B (Preparación a la vida liceal).

Las tensiones entre estas sub-visiones evidencian diferentes modos de percibir el presente y el futuro de la política por parte de las OSC. La co-existencia de estas sub-visiones, en el marco de una política que tiene por intención explorar innovaciones pedagógicas, denota capacidad de los gestores estatales (UCPAC) para identificar, poner en agenda y viabilizar estas cuestiones; diseñando, implementado y evaluando

cursos de acción que indaguen mejores posibilidades de implementación del PAC e informen al sistema educativo en su conjunto. Ello adquiere relevancia desde la perspectiva de las OSC en tanto las decisiones que se toman sobre el futuro de la política podrían afectar su participación en ella, su continuidad o su desvinculación.

En FinEs 2 no se perciben distintas sub-visiones sino la intención, manifestada por integrantes del Estado y las OSC, de que la política pase a ser “de aquí en adelante y sin importar los gobiernos, una oferta más de Educación de Jóvenes y Adultos” (Entrevista N°25, actor estatal, Moreno; Entrevista N°29, actor de la Sociedad Civil, Moreno). Ello posibilitaría su institucionalización y sustentabilidad en el sistema educativo.

El análisis evidencia la existencia de una misión compartida (no escrita) entre actores de la esfera estatal y la Sociedad Civil en PAC y FinEs 2 sustentada en objetivos compartidos que contribuyen a alcanzar progresivamente la visión. La conducción de las políticas por parte del Estado (UCPAC y CA) denota permeabilidad a las iniciativas de las OSC, manifestándose tal cuestión en la introducción de cambios a partir de la interacción entre estas esferas. Para el PAC los más relevantes han sido: diseño e implementación de experiencias piloto, modificación de TDR, incorporación de nuevos roles (Profesor Referente, Operador Social), ampliación de posibilidades de re-inserción educativa para los adolescentes (por ejemplo.: inicialmente se preveía que el ingreso o re-ingreso educativo fuera exclusivamente al Liceo y actualmente se alude a que los adolescentes construyan un “proyecto educativo” contemplando también el ingreso o re-ingreso a las Escuelas Técnicas). Para FinEs 2, los cambios más relevantes han sido: ajustes en los canales de información en relación a otras políticas que se implementan en territorio, mejoras en aspectos administrativos (ej.: revisión y mejora de planillas de asistencia y legajo de estudiantes), incorporación de criterios que fortalezcan el vínculo entre Profesores Tutores y CE (ej.: ajustes en Contrato Pedagógico en FinEs 2).

En el ámbito de la planificación/programación los cronogramas de actividades son herramientas útiles a fin de visualizar las actividades previstas. Los cronogramas relativos al año 2015, para el PAC y el FinEs 2 (Cuadro 15), informan sobre actividades estipuladas, incluidas las instancias de coordinación Estado-Sociedad Civil. De ese modo se evidencia tiempos y espacios específicos para planificar y evaluar (co-gestionar) las políticas.

Cuadro 15. PAC y FinEs 2: Cronograma de actividades año 2015

MES	ACTIVIDADES	
	PAC	FinEs 2 (Moreno)
	PRIMER SEMESTRE: 2/03-31/07	PRIMER CUATRIMESTRE: 9/03-15/07
Febrero-Julio	Reuniones UCPAC-Coordinadores AC: 13/3, 10/4, 8/5, 12/6, 17/7	Reuniones CA-Referentes de CE: 7/02, 7/03, 28/03, 18/04, 23/05, 27/06, 11/07
Febrero	-Inscripción de estudiantes -Primer encuentro con Profesores -Coordinación semanal (UCPAC)	-Entrega, evaluación y notificación de Proyectos Pedagógicos Docentes (Ver: Anexo 4) -Inscripción de estudiantes -Coordinación semanal (CA)
Marzo	-Primera reunión Prof. Referentes (PR) -Comienzo de clases -Visitas a AC (realizadas por UCPAC)	-Solicitud de apertura de Comisiones en CE -Actos públicos (elección horas Prof. Tutores) -Reunión CA-Prof. Tutores-Comienzo de clases- Visitas a CE (realizadas por CA)
Abril	-Reunión con PR y OS (1er. encuentro) -Segunda reunión con PR -Módulo Formación I: Innovar en AC: evaluación en proceso y por productos, enseñar por habilidades, proyectos interdisciplinarios	-Visitas a CE -Entregas de Proyectos de CE -Encuentros de coordinación entre CA y Mesa Político Pedagógica
Mayo	-Período de pruebas (egresados 2014) -Tercera reunión con PR -Módulo de Formación II: Enseñar en la diversidad	-Visitas a CE -Curso Taller Educación Popular Contemporánea (Módulo I)
Junio	-Cuarta reunión con PR -Módulo de Formación III: La lúdica	-Visitas a CE-Período de C.R.E.C. y Examen -Coordinaciones CA-Mesa Político Pedagógica
Julio	-Vacaciones de invierno: Aula abierta con estudiantes; Encuentros formativos con Prof. y Equipos Socioeducativos -Culmina evaluación de proceso	-Vacaciones de invierno-Mesa de exámenes -Entrega de notas -Visitas a CE-Coordinaciones CA y Mesa Político Pedagógica
Julio	-Visitas a AC	SEGUNDO CUATRIMESTRE:13/07-9/12 -Entrega, evaluación y notificación de Proyectos Pedagógicos Docentes. -Inscripción de estudiantes y entrega de notas.
Agosto-Diciembre	SEGUNDO SEMESTRE: 3/08-11/12 Reuniones UCPAC-Coordinadores AC: 14/08, 11/09, 9/10, 13/11, 1/12	Reuniones CA-Referentes de CE: 22/08, 19/09, 17/10, 14/11, 12/12
Agosto	-Reunión con PR y OS (2º encuentro) -Quinta reunión con PR-Visitas a las AC -Encuentro InterAulas (delegados estu.) -Presentación de Resultados PAC 2014	-Reunión con Prof. Tutores -Comienzo de clases -Visitas a los CE (CA) -Coordinaciones CA-Mesa Político Pedagógica
Setiembre	-Presentación de “productos” para estudiantes sin finalizar primer semestre -Jornada de formación e intercambio entre Prof. y Equipos Socioeducativos -Aula abierta con estudiantes -Módulo de Formación IV: Convivencia -Sexta reunión con PR	-Visitas a CE -Curso Taller Educación Popular Contemporánea (Módulo II)
Octubre	-Reunión con PR y OS (3er. Encuentro) -Séptima reunión con PR	-Visitas a CE -Coordinaciones CA-Mesa Político Pedagógica
Noviembre-Diciembre	-Culmina evaluación del proceso -Octava y novena reunión con PR -Encuentro Nacional PAC	-Entrega de notas: 30/11 al 4/12 -Período de toma de C.R.E.C. y Examen -Entrega de Notas a los estudiantes

Fuente: Elaboración propia en base a: PAC (2015) Cronograma de Actividades (ANEP-CES/MIDES) y FinEs 2, Moreno (2015), Cronograma de Actividades (DGCyE)

Abregú (2006) señala que el conflicto está siempre presente en la escena educativa; una adecuada planificación contribuiría a reducirlos (no eliminarlos), priorizando acciones, administrando eficientemente los recursos y estableciendo acuerdos. El análisis de los procesos de planificación/programación en PAC y FinEs 2 evidencia diversos conflictos que buscan procesarse a través del diálogo entre ambas esferas (Estado y Sociedad Civil), cuestión que denota la habilidad de los gestores para identificarlos, visibilizarlos (no ocultarlos) e intentar resolverlos. Los conflictos se visualizan a nivel administrativo o programático. A nivel administrativo, y para el caso de PAC: duplicación de información a enviar al Estado ya que se argumenta el envío de documentación similar a CES-ANEP y a MIDES en diferentes momentos, y distintos formatos. Para FinEs 2: envío tardío o no envío de documentación por parte de CE y retraso en el cobro de honorarios de Profesores Tutores. A nivel programático, para ambas políticas: diferencia en perspectivas de intervención entre integrantes de OSC y Prof. de Enseñanza Media o Secundaria; dificultad para consolidar comunidades educativas que integren a Coordinadores de AC-Profesores de Enseñanza Media o Referentes de CE- Profesores Tutores.

La planificación es una herramienta relevante para el desarrollo de la co-gestión ya que permite direccionar las acciones y alinear a diferentes actores y sectores bajo los objetivos de las políticas, construyendo cierto saber-hacer. El análisis de este aspecto en PAC y FinEs 2 evidencia que en ambos casos se prevé espacios de coordinación Estado-OSC, formando parte del diseño político-institucional y las rutinas organizacionales en la primera política (regla formal y regla informal) y no formando parte del diseño político-institucional en la segunda, es decir, desarrollándose a modo de regla informal. Ello podría explicar, por ejemplo, que las reuniones de coordinación Estado-OSC observadas en el PAC en el marco de esta tesis hubiera un promedio de asistencia del 90% de Coordinadores de AC y en reuniones de coordinación Estado-OSC observadas en el FinEs 2 hubiera un promedio de asistencia del 50% de Referentes de CE.

Co-gestión y gobierno

Comprender la alianza entre Estado y Sociedad Civil en la co-gestión del PAC y el FinEs 2 requiere indagar por los procesos del hacer en tanto acciones de gobierno. Ello informa sobre su contribución (o no) al fortalecimiento democrático, postulado de la co-gestión (Pogiesse, 1997). A tales efectos se indagó el proceso de toma de decisiones

(proactivo o reactivo), el tipo de gobierno que sustentan las políticas (participativo o jerárquico); y cómo ejercen el liderazgo quiénes realizan la co-gestión (su orientación a tareas y/o personas y las habilidades esperadas para un buen desempeño del rol). Ello fue abordado de manera indirecta indagando el desempeño de quiénes lideran la co-gestión de las políticas a nivel del Estado (UCPAC y CA) y la Sociedad Civil (Coordinadores de AC y Referentes de CE), a partir de la observación de reuniones de coordinación entre ambas esferas, el análisis documental y el análisis de las entrevistas.

Aguerrondo (2005:99) alude a dos modelos de toma de decisiones en el gobierno educativo: a) reactivo, caracterizado por responder a las urgencias sin mediatización de un plan o proyecto que organice las respuestas; b) proactivo, que si bien “resuelve sobre la marcha problemas que se presentan, lo hace en función de un proyecto o plan, estableciendo prioridades y monitoreando acciones” (Ibíd).

El PAC evidencia un modelo de toma de decisiones con características proactivas. Ello se advierte en la existencia de planificaciones anuales (ver Cuadro 15) que, bajo liderazgo estatal, brindan direccionalidad a la política y señalan sus prioridades. También se evidencia en la toma de ciertas decisiones compartidas entre la esfera estatal y la Sociedad Civil durante la implementación, sustentadas por el diálogo y el uso de información generada a partir del sistema de monitoreo y evaluación existente. Los ajustes de los Términos De Referencia antes de cada proceso de licitación, la incorporación del Profesor Referente y el Operador Social y la implementación de experiencias piloto (2º año de Ciclo Básico en AC y Aula Comunitaria en Liceo-ACL) son ejemplos de decisiones que promovió la UCPAC al interior del CES-ANEP en base a acuerdos previos con OSC.

En FinEs 2 se advierte un modelo de toma de decisiones con características reactivas. Si bien se cuenta con una planificación anual (ver Cuadro 15) las decisiones se caracterizan por responder a urgencias de índole administrativa o pedagógica, no monitoreándose las acciones desarrolladas. El vínculo entre Estado y Sociedad Civil a nivel distrital se caracteriza por el diálogo no advirtiéndose decisiones compartidas que generen cambios o mejoras en la política en términos de reglas formales.

Los procesos de toma de decisión en ambas políticas se asemejan más a un tipo de gobierno participativo que a uno jerárquico, según la caracterización realizada por Gvirtz y Minvielle (2005). El tipo de gobierno participativo se caracteriza, según dichas autoras, por su apertura al involucramiento de diversos actores al considerar que la cuestión educativa debe ser abordada por especialistas pero también por el “demos” de

sujetos relacionados con sus temas y problemas (ej.: OSC). El cómo del gobierno educativo se dirime colectivamente siendo “asequible para el común de los individuos” (Ibíd.). El tipo de gobierno jerárquico se basa en el principio de idoneidad; el quién del gobierno está constituido por aquellos considerados “capaces de abordar la cuestión educativa”. Que el gobierno sea jerárquico no crea necesariamente un conflicto en quienes que no son convocados a participar ya que quienes gobiernan las políticas tienen un saber diferencial y su autoridad se sustenta en ello. El conflicto se plantea cuando se pierde la legitimidad que respalda la autoridad de los especialistas y quienes se encuentran fuera del gobierno reclaman participación.

El análisis de los tipos de gobierno que sustenta al PAC y FinEs 2 evidencia la combinación de liderazgo estatal y participación Estado-Sociedad Civil. Liderazgo, en relación a la capacidad del Estado para direccionar las políticas (verticalidad) en el marco de múltiples decisiones intersectoriales y multiactorales. Participación, en relación al vínculo Estado-Sociedad Civil (horizontalidad) y decisiones múltiples entre ambas esferas. En las dos políticas los integrantes de ambas esferas, con roles diferenciados, tienen parte en lo educativo contribuyendo a garantizar el derecho a la educación. No obstante, perviven tensiones respecto de esa cuestión que se reproducen a continuación e ilustran posturas del Estado y la Sociedad Civil para el caso del PAC:

¿Hasta dónde llega la incumbencia educativa de las OSC en convenio con el Estado? Ahí hay un aspecto problemático que no está claro en los hechos. Es decir, discursivamente está claro: las OSC ponen el local, el equipo socioeducativo, su presencia territorial, pero no tienen injerencia en la Educación Formal ya que los Profesores son de secundaria. Pero si vos armás una política de Educación Formal con OSC les estas dando participación. Entonces ¿eso no es tener parte en lo educativo formal? (Entrevista N°23, actor de la Sociedad Civil, Montevideo)

Quien diga que el PAC es una privatización está equivocado porque las OSC no tienen ninguna injerencia en la Educación Formal (Entrevista N°4, actor estatal, Montevideo)

El análisis del desempeño de quienes lideran la co-gestión del PAC y el FinEs 2 toma como referencia la conceptualización realizada por Cohen (2001:34) quien al analizar la gestión de programas sociales expresa que el liderazgo puede ser calificado según su orientación hacia tareas o personas. Y toma como referencia también las habilidades que la literatura señala como “esperadas” para favorecer buenos liderazgos pedagógicos (IPE-UNESCO, 2000:32): Liderar-Animar; Decidir-Desarrollar; Concertar-Asociar; Analizar-Sintetizar; Anticipar-Proyectar; Comunicar-Coordinar; Evaluar-Reenfocar.

Cohen (2001) establece cuatro tipos de liderazgos posibles en relación a la combinación de su orientación hacia tareas o personas: organizado, que se enfoca en ambas; improvisado, que tiene baja focalización en ambas; agotador, que se enfoca en tareas; club, que se enfoca en personas. El análisis indirecto del desempeño del liderazgo para el caso del PAC y el FinEs 2, evidencia líderes organizados enfocados hacia personas y tareas. El desempeño del liderazgo se orienta a alinear a los diferentes actores bajo los objetivos de las políticas.

Para el caso del PAC, y en relación a la esfera estatal, la coordinación de la política (UCPAC) es ejercida por un perfil que combina “lo técnico y lo político”. Dicho perfil, cuya formación profesional proviene del área educativa (Prof. de Educación Media), ha trabajado en el CES-ANEP con “gobiernos de diverso signo político desde la década del '90 (...) y con la meta clara de que el centro del trabajo son los gurises y sus procesos educativos” (Entrevista N°2, actor estatal, Montevideo).

Para el caso del FinEs 2, y en relación a la esfera estatal (CA), la coordinación de la política es ejercida por un perfil que combina “lo técnico con lo político (...) por momentos muy técnico y por momentos muy político (...) tratando de no perder de vista, en el mar de las cuestiones administrativas y las urgencias, que lo importante son las personas (...) ese núcleo de exclusión que hoy vuelve al sistema educativo” (Entrevista N°27, actor estatal, Moreno). Dicho perfil, cuya formación profesional refiere al área educativa (Prof. de Educación Secundaria), se sitúa en la estructura organizacional de la Municipalidad de Moreno.

Quienes lideran la co-gestión de las políticas por parte del Estado desarrollan su acción en equipos de trabajo y evidencian presencia física en los respectivos territorios, frecuentando las OSC mediante visitas sistemáticas (PAC) o esporádicas (FinEs 2) y realizando tareas de tipo administrativo y de acompañamiento técnico-pedagógico; por ejemplo observar actividades (PAC y FinEs 2) y participar en reuniones de coordinación en AC (PAC).

La literatura identifica ciertas habilidades a desarrollar para favorecer buenos liderazgos pedagógicos (IPE-UNESCO, 2000:32) cuestión que se contrasta a continuación con el análisis realizado para los casos del PAC y FinEs 2. Los integrantes de ambas esferas, que lideran la co-gestión de las políticas, evidencian habilidad para tomar decisiones, es decir, desarrollar cursos de acción. Ello se sustenta en las posibilidades y restricciones que ofrecen sus diseños político-institucionales y modos de organización. En PAC la toma de decisiones se orienta por el carácter de exploración

pedagógica que sustenta la política. En FinEs 2 la toma de decisiones se orienta por el carácter administrativo de la CA. Dado que a nivel municipal existe escasa capacidad de decisión sobre aspectos sustantivos de la política, las decisiones refieren a ajustes o mejoras a modo de reglas informales (ej.: decisión de visitar CE a partir de 2014).

Quienes lideran la co-gestión de las políticas, en ambas esferas, denotan capacidad de concertar-asociar. La observación de reuniones de coordinación Estado-Sociedad Civil ilustró sobre las habilidades de los gestores para negociar posibilitando la convergencia de perspectivas entre diferentes actores y sectores y buscando lograr los objetivos estipulados. Ello se evidencia en: a) implementación de reuniones de coordinación: el calendario de reuniones posee fechas y horarios precisos y éstas efectivamente se llevan a cabo (ver Cuadro 15), b) construcción de agenda de temas de las reuniones de coordinación: el Estado elabora la agenda preliminar de temas a abordar y ésta se encuentra abierta a incorporar temas emergentes, c) conducción de las reuniones de coordinación: el Estado conduce las reuniones pero existe diálogo entre los participantes, d) modo en que se abordan temas en las reuniones de coordinación: se evacúan dudas y se busca resolver conflictos o situaciones problemáticas, e) metodologías de trabajo utilizadas para el desarrollo de las reuniones de coordinación: en PAC se combinan momentos expositivos con instancias de reflexión en grupos. La observación de las reuniones de coordinación Estado-Sociedad Civil evidencia también un clima de respeto, diálogo y confianza entre los participantes, aspectos que coadyuvan al propósito de alinear a diferentes actores y sectores bajo los objetivos de las políticas, concertar acciones y asociar perspectivas de intervención.

Los integrantes de ambas esferas, que lideran la co-gestión del PAC y el FinEs 2, evidencian habilidades para identificar aspectos problemáticos de las políticas (ej.: escasez de recursos en FinEs 2 o dificultad en el vínculo AC-Liceos en el PAC), reconocer factores obstaculizadores de la implementación (ej.: déficit de infraestructura en AC o CE; variación de Referentes de CE o integrantes de equipos socioeducativos de AC) y facilitadores de la implementación (ej.: compromiso de UCPAC y CA y de Coordinadores de AC y Referentes de CE), así como resistencias (ej.: de sindicatos docentes) y alianzas (ej.: de sectores y actores del Estado). Ello refleja habilidades para analizar los procesos de co-gestión y sintetizar perspectivas que comprendan la complejidad de lo político y las políticas.

Quienes lideran la co-gestión de la política, en ambas esferas, denotan capacidad de anticipar y proyectar. Ello se evidencia en habilidades para identificar condiciones

particulares en que se implementan las políticas, prediciendo cursos de acción que respondan a las problemáticas emergentes (ej.: creación de la figura del Profesor Referente en PAC o instrumentación de espacios de revisión y mejora de Proyectos Pedagógicos Docentes en FinEs 2).

La co-gestión, analizada desde el desempeño de quienes lideran las políticas, evidencia capacidades diferenciales de comunicación-coordinación en PAC y FinEs 2. Dicha cuestión, que refiere a las habilidades para decidir qué, cuándo, a quién y cómo comunicar, se potencia o limita en función de las escalas que abordan en cada caso. El análisis evidencia que los integrantes de la esfera estatal y de la Sociedad Civil denotan pronta atención a requerimientos mutuos y por diferentes vías (presenciales o virtuales), aclarando dudas u orientando la resolución de situaciones problemáticas. La pequeña escala del PAC facilita la comunicación y coordinación entre actores y sectores de las diferentes esferas. La gran escala del FinEs 2 dificulta los procesos de comunicación y coordinación entre actores y sectores de las diferentes esferas.

Quienes lideran la co-gestión de las políticas, evidencian capacidades diferenciales en el desarrollo de la habilidad de evaluar, cuestión de relevancia para una organización que pretenda abrirse al aprendizaje y la mejora y, eventualmente, reenfoque sus acciones. En PAC, en el marco de un diseño político-institucional con un sistema de monitoreo y evaluación consolidado, el desarrollo de esta habilidad forma parte del desempeño de los gestores. En FinEs 2, el desarrollo de esta habilidad sucede de modo no sistemático.

El análisis de este aspecto de la co-gestión del PAC y el FinEs 2 ilustra cómo los diseños político-institucionales y modos de organización contribuyen a potenciar o limitar el tejido democrático. Refleja a su vez la pertinencia de instalar capacidades específicas en los gestores y los sectores que integran (habilidades) a fin de gobernar realidades complejas.

Co-gestión de políticas con enfoque territorial

El PAC y el FinEs 2 fueron diseñados como políticos con enfoque territorial, sirviéndose del entramado de intervenciones existentes y portando el desafío de contribuir a fortalecerlo. En ese marco las OSC, en su carácter de *Alternative School*, fueron visualizadas como actores que coadyuvarían a canalizar demandas educativas de sectores vulnerabilizados. El análisis de la co-gestión del PAC y el FinEs 2 evidencia su

carácter de políticas en contexto, favorecida dicha caracterización por el rol de las OSC que coadyuvan a desarrollar este enfoque que los Estados buscan imprimir a las políticas sociales en general y las políticas educativas en particular.

Diversos autores coinciden en señalar que el territorio es el soporte material y simbólico de la vida humana a la vez que el resultado de una red de relaciones entre actores (individuales y colectivos) y entre éstos y el espacio biofísico (García, 1976). El territorio es el resultado de una forma singular de apropiación, transformación y valoración material y simbólica de un hábitat o espacio geográfico. Toscano (2012:15) expresa, en este sentido, que “la educación es un derecho atravesado por múltiples relaciones y procesos territoriales, condicionado por la distribución socio espacial de la oferta”. El territorio es definido como el espacio en el que las políticas “aterrizan y se moldean”. El enfoque territorial evidencia que las políticas públicas responden a las intenciones de los gobernantes pero su curso de acción se conforma desde la interacción entre actores sociales y políticos (Pautassi, 2010). Oszlak y O'Donnell (2007), al proponer una estrategia para el abordaje de las políticas públicas señalan al Estado -diferenciado, complejo, contradictorio- como *un* actor en dichos procesos (resaltado nuestro). Vilas (2011) expresa que una política que no tenga en cuenta el mapa social y político en que se desarrolla, tendrá pocas probabilidades de ser eficaz en el logro de sus objetivos, independientemente de la calidad de su diseño técnico y recursos que movilice. Un enfoque de estas características permite comprender por qué estas políticas “llegan a los barrios”, se instalan en espacios diferentes a la escuela (OSC) e incorporan estudiantes que estaban fuera del sistema educativo. Ello se expresa en palabras de una referente de CE de FinEs 2:

Las políticas se arman desde arriba pero se terminan de adaptar al territorio-en el territorio, no es que vienen y listo (...) FinEs se fue adaptando a los barrios y fue cambiando mucho, ahora está mucho más organizado (...) los actores sociales mostramos los problemas y arrimamos soluciones también (Entrevista N°37, actor de la Sociedad Civil, Moreno)

El paradigma de “administración” (IPE-UNESCO, 2000), que supondría la implementación de una política sin tener en cuenta los contextos, ha sido cuestionado por el carácter complejo e incierto de los procesos sociales, cuestión que pone en evidencia el paradigma de la gestión educativa estratégica. La “modelización de las políticas” refiere a su gestión, al tránsito que sucede entre su diseño político-institucional, su implementación, su evaluación y re-diseño, a las adaptaciones que realizan los gestores del Estado y la Sociedad Civil en los distintos niveles (central,

institucional, aula) para hacer viable la intervención. Ello requiere capacidades específicas en los gestores a fin de mantener la direccionalidad de la política y favorecer el cumplimiento de sus objetivos, considerando los heterogéneos perfiles de las organizaciones estatales y de la Sociedad Civil que las integran.

El anclaje territorial de las OSC facilita la difusión de la política, así como también el acceso de los estudiantes a ellas. Esta cuestión se evidencia en palabras de integrantes de las OSC que implementan FinEs 2 quienes expresan: “Acá somos como una gran familia (...) tenemos más inscripciones por el 'boca a boca' que por los carteles que ponemos o las volanteadas que hacemos” (Entrevista N°36, actor de la Sociedad Civil, Moreno). También se evidencia al analizar las formas de vinculación de los adolescentes con las AC y percibir la trama de instituciones, organismos y personas que tienen parte en la política. Datos del año 2014 (DINEM-CES, 2014), relativos a los ámbitos a través de los cuáles los adolescentes se vinculan con las AC expresan los siguientes porcentajes: Liceo (24%), amigos (23%), OSC (21%), MIDES (10%), familiar (6%), UTU (4%), Medios de Comunicación (3%), INAU (3%), Primaria (3%), AC (1%), Otros (3%).

En el PAC se busca que el carácter “comunitario del Aula no sea un adjetivo de su denominación sino un sustantivo” (Entrevista N°9, actor estatal, Montevideo). Para ello, la articulación territorial se plantea tanto con instituciones y dependencias estatales (Liceos, Escuelas Técnicas, MIDES, MEC, MSP, INAU) como con otras OSC, propiciando que el AC se vincule con recursos territoriales existentes y se constituya en recurso para la comunidad. En torno a esta línea de acción de la política se observan diferencias en los recursos que poseen las AC gestionadas por OSC con experiencia y trayectoria territorial en relación a aquellas que se instalan por primera vez en el territorio a partir de su participación en esta política. En expresión de los entrevistados:

(...) buscamos que lo comunitario sea central en la propuesta. Lo que vemos con la experiencia es que para que un Aula tenga algún aspecto diferencial en lo comunitario necesita: conocer las redes territoriales y generar instancias de trabajo con la comunidad (...) El primer tiempo de instalación de un Aula en territorio puede llegar a ser muy duro pero luego de instaladas se convierten en un recurso más; la comunidad observa que desde ahí se pueden dar algunas soluciones a ciertos problemas (Entrevista N°7, actor estatal, Montevideo)

FinEs 2 alude a la importancia de construir una “comunidad de aprendizaje” (MEN, 2015). Ello refiere a convocar a Referentes de CE, Prof. Tutores, estudiantes, OSC, vecinos e instituciones educativas a trabajar en conjunto para favorecer el derecho a la educación. La OSC es parte del contexto barrial, generando actividades que la

vinculan con otros actores institucionales. La conformación de comunidades de aprendizaje remite, según actores estatales, a “construir saberes significativos, con un posicionamiento que alude al carácter transformador de la intervención (...) vinculando saber y contexto” (Entrevista N°24, actor estatal, Moreno). En esta tarea adquiere relevancia la Mesa Político Pedagógica de FinEs 2, establecida en el año 2013 con la intención de estimular la reflexión político-pedagógica a nivel territorial, y brindando, por ejemplo, Cursos-Talleres de Educación Popular:

¿Cuáles son nuestras expectativas como colectivo docente del FinEs 2? Construir una Comunidad de Aprendizaje en la que nos incluyamos tod@s (docentes, estudiantes, sedes, vecinos) para hacer un espacio de encuentro donde podamos compartir nuestros saberes y propiciar las condiciones para que se den **aprendizajes críticos y significativos**, acordes a nuestras necesidades individuales y sociales. Esto significa un posicionamiento político-pedagógico para la **intervención transformadora de nuestra realidad** (Fuente: FinEs 2 Moreno, Mesa Político Pedagógica, Curso-Taller: “De la reflexión sobre la práctica docente hacia la transformación de la realidad”, Setiembre-Octubre 2014) (Énfasis de los autores)

El enfoque territorial da lugar también, en ambas políticas, a proyectos de intervención barrial, articulados desde espacios curriculares o asignaturas, que en ciertos casos se materializan incluso en acciones de mejoras del hábitat. Ello se ilustra desde la gestión del FinEs 2 que impulsa, a partir de 2014, el diseño de “Proyectos de CE” que convocan a la participación de diferentes actores de la comunidad y articulan contenidos de las respectivas asignaturas con problemáticas y temáticas emergentes. En expresiones de una entrevistada:

Algo que propuso la Mesa Político Pedagógica fue la realización de un Proyecto por sede (...) Por ejemplo, en las materias de ciencias sociales, área que yo manejo, al investigar un tema de sociología como “Estado y movimientos sociales” o “Derechos Humanos”, que el problema tenga que ver con la materia y el barrio. Si hay violencia de género investiguemos qué pasa, qué instituciones pueden apoyar; entonces el Proyecto de sede implica que se trabaje en comunidad para resolver problemas (Entrevista N° 19, actor de la Sociedad Civil, Moreno)

La implementación de las políticas en los respectivos territorios permite visualizar, por parte de las AC o los CE, problemáticas de adolescentes, jóvenes o adultos que requieren intervenciones específicas. Dicho aspecto desafía a los distintos integrantes de las políticas (Estado, OSC) en su capacidad de dar respuesta a ello a la vez que evidencia el rol que cumplen las políticas en los territorios y la potencial contribución de las OSC en la promoción de derechos. En expresiones de dos entrevistados:

FinEs genera “revuelo” en el barrio y las familias (...) imagináte una mujer que viene al “Argentina Trabaja” o “Ellas Hacen” y le dicen puede hacer la secundaria en FinEs (...) empieza a cobrar su plata, compra ropa para sus pibes, viene a estudiar y la pareja le pregunta: ¿por qué vas ahí? Y muchas veces empiezan los problemas (...) hemos tenido situaciones de violencia en la puerta de la sede (...) (Entrevista N°37, actor de la Sociedad Civil, Moreno)

(...) Los emergentes sociales siempre están y son diferentes en los territorios: en algunos lugares es la inseguridad, en otros tenés temas de adicción o intermitencia en la asistencia a la escuela o el liceo o dificultades familiares o embarazos y es típico escuchar a profesores decir “a mí el IPA¹⁵⁹ no me preparó para esto”; las OSC están más familiarizadas con el abordaje de estas cosas porque están en los barrios y conocen (Entrevista N°9, actor estatal, Montevideo)

El vínculo de las AC con las familias de los adolescentes, eje programático transversal del PAC, forma parte de las acciones de articulación territorial. La sostenida presencia de las OSC en los respectivos territorios tiende a favorecer el conocimiento de las familias de los adolescentes (DINEM, 2014: 26). Este vínculo facilita la resolución de problemáticas familiares y dificultades relativas a la asistencia de los estudiantes al AC. Según un Coordinador de AC (Ibíd.):

(...) a veces nos sentimos desbordados frente a las problemáticas y tratamos de trabajar en red con instituciones del barrio (...) si hay un caso de violencia familiar derivar a esa familia y que lo aborde un equipo especializado. Lo mismo si hay un tema de adicción. Y a su vez cuando vemos gurises con dificultades, que pasan mucho tiempo en la calle y necesitan otros espacios de socialización hablar con los Centros Juveniles del INAE (...) También coordinamos con CAIF porque si el adolescente no puede venir porque tiene que cuidar a un hermano lo vinculamos ahí para que el hermanito pueda ir o ir al Club de Niños del INAU (...) ¹⁶⁰

La articulación territorial de las OSC con las instituciones de Enseñanza Media adquiere relevancia para el PAC en tanto programa puente. Dicha articulación se realiza con las instituciones de educación formal (Liceos y Escuelas Técnicas) buscando una relación de ida y vuelta en la mutua derivación de estudiantes. El análisis evidencia que esta articulación sucede de forma más fluida cuando la OSC que gestiona el AC posee experiencia de trabajo territorial y cuando, a su vez, existe apertura de las instituciones de Educación Formal a realizar dicha articulación.

Los déficits en la articulación territorial se visualizan a dos niveles para el caso del PAC. Por un lado, en aquellas OSC sin experiencia previa de trabajo en los respectivos territorios, en tanto necesitan construir vínculos con la trama de instituciones existentes. Por otro lado, ciertos déficits en la construcción de visiones compartidas entre diferentes instituciones educativas en relación a los procesos de inclusión de los adolescentes y sus alcances. Esto último se evidencia en expresiones de un Coordinador de AC quien manifestó:

¹⁵⁹ IPA: Instituto de Profesores “Artigas”; principal instituto de nivel terciario orientado a la formación de profesores de Enseñanza Media que depende de la Administración Nacional de Educación Pública de Uruguay.

¹⁶⁰ Centros Juveniles: Política de co-gestión Estado-Sociedad Civil que promueve el desarrollo de jóvenes de sectores vulnerabilizados a través de espacios de socialización, recreación, apoyo pedagógico, capacitación y/o inserción laboral (Fuente: <http://www.inau.gub.uy/index.php/adolescencia/centros-juveniles>). CAIF (Centros de Atención a la Infancia y la Familia). Política de co-gestión Estado-Sociedad Civil destinada a primera infancia (Fuente: <http://www.plancaif.org.uy/>). Clubes de Niños: Política de co-gestión Estado-Sociedad Civil de atención diaria, promoción y protección de derechos (Fuente: <http://www.inau.gub.uy/index.php/ninerz/clubes-de-ninos>).

(...) Es necesario fortalecer la red con los centros educativos: más reuniones y articulaciones (...) generar algo común, porque parece que la educadora tiene su objetivo, la dirección tiene otro y en realidad el objetivo es el mismo: sostener la continuidad educativa del chiquilín (...) pero se generan diferentes discursos, el chiquilín queda atrapado en eso y muchas veces pasa que se “cae”, abandona (...) (DINEM, 2014: 26)

El análisis evidencia que el enfoque territorial que busca sustentar la implementación del PAC y el FinEs 2, en el marco de diseños político-institucionales y modos de organización específicos, se vincula con la capacidad de co-gestión que desarrollen actores y sectores del Estado y la Sociedad Civil. En tal sentido, si bien se evidencia la potencial contribución de las OSC al logro de los objetivos de las políticas se advierte heterogeneidad de capacidades y recursos humanos, materiales y económicos en dicha esfera. Ello se relaciona también con la presencia o ausencia de recursos estatales a nivel territorial, lo cual genera o reproduce desigualdades en los recursos de que disponen adolescentes, jóvenes y adultos. En el PAC el proceso de evaluación de las OSC, especificado en TDR (MIDES, CES-ANEP), establece como requisito la experiencia previa de trabajo territorial a la vez que se prevé a nivel programático instancias de trabajo para abordar esta cuestión (ej.: talleres de articulación territorial). En FinEs 2, las acciones de fortalecimiento de las capacidades institucionales de las OSC en su rol de articulador territorial no tienen carácter sistemático ni están previstas a nivel programático, dependiendo su desempeño de los recursos y capacidades que posean y las mejoras que realicen en base a sus iniciativas.

Co-gestión e intersectorialidad

Tenti (2004) expresa que el sistema educativo se ha constituido históricamente en base a una estructura de relaciones verticales, autónomas y desvinculadas de otros sectores del Estado, lo que ha contribuido a cierto aislamiento¹⁶¹. El diseño político-institucional y los modos de organización del PAC y el FinEs 2 vinculan a distintos sectores y actores del Estado lo cual contribuye a denominarlas como multisectoriales. En tal sentido, las AC y los CE se constituyen en potenciales terminales planes, programas y proyectos. Para que las políticas sean consideradas intersectoriales se requiere la capacidad de coordinación estatal a fin de lograr la integralidad. A decir de Nirenberg (2013:45-46), la integralidad de las políticas refiere a generar sinergias (acción conjunta de varios sectores en la realización de una función) relativas a:

¹⁶¹ Dicha afirmación, que el citado autor realiza para el caso argentino, coincide con afirmaciones expresadas por diversos entrevistados para esta tesis y el caso del sistema educativo uruguayo.

mejorar el cumplimiento de los objetivos (mayor eficacia); expandir el espacio de acción (desde el punto de vista del espectro disciplinario, el alcance geográfico y las estructuras institucionales); complementar de forma positiva acciones desplegadas evitando superposiciones o contradicciones (mayor eficiencia); sumar influencias para que la problemática sea considerada prioritaria y se procuren soluciones; involucrar diversas áreas de gobierno y OSC tanto discursivamente como en acciones concertadas; concientizar e influenciar positivamente el comportamiento de los individuos.

En el caso del PAC se visualizan dos momentos históricos en los procesos de coordinación Estado-Estado y Estado-Sociedad Civil. Un primer período, situado en la etapa fundacional de la política (2005 a 2008), en que se contaba con mecanismos de coordinación que favorecían que los diferentes actores y sectores fueran parte del diseño, implementación y evaluación, participando en decisiones específicas a la vez que canalizando demandas e iniciativas. La participación de diversos actores en esos ámbitos fue posible al “vencerse” resistencias sectoriales; según una entrevistada:

Inauguramos interinstitucionalmente el PAC con mucha resistencia a la interna del sistema educativo (...) Ya cuando nos habían invitado a integrar los llamados “Espacios de Diálogo del MIDES”, el CODICEN no quería ir porque decía que la educación no era una política social, todo un rollo que venía de los '90 y de las autonomías de los Consejos Desconcentrados; finalmente se fue venciendo eso y nos integramos (Entrevista N°1, actor estatal, Montevideo)

Específicamente se alude, para ese período, a la pertinencia de haber creado un espacio de coordinación (“Mesa de Diálogo”) en que participaban representantes de ambas esferas. Allí las OSC se percibieron como contrapartes activas, evidenciándose tal cuestión en el discurso de un entrevistado con amplia de co-gestión:

(...) se formó un espacio de trabajo conjunto en esos años que yo es la primera vez que lo vi. En esa época las autoridades de Infamilia-MIDES y de Secundaria fueron los propulsores de la Mesa de Diálogo, participaban ellos directamente y la agenda de trabajo la fijábamos entre todos, Sociedad Civil y Estado, para discutir los TDR y la gestión. Yo creo que el buen clima de trabajo respondió a una cuestión de personas. Desde las OSC nos mostramos colaboradores y no confrontativos, indicando cuál era el problema educativo que veíamos y desde el Estado se “ponía cabeza” y decía “tenemos la oportunidad de cambiar cosas vamos a ver qué podemos hacer” (Entrevista N°2, actor de la Sociedad Civil, Montevideo)

Si bien en ese período histórico la coordinación interna funcionó de manera satisfactoria, se evidencian dificultades o déficits en la coordinación del PAC con otras políticas de inclusión educativa y el sistema universal (Liceos, Escuelas Técnicas). Ello se atribuye, según Pérez (2010), a la fragmentación institucional del Estado, la autonomía de la ANEP, la competencia entre unidades políticas y administrativas y la debilidad de estructuras y mecanismos de coordinación.

Posteriormente se visualiza un segundo período histórico (2009 en adelante) en que si bien se mantuvo el espacio de coordinación mensual UCPAC-AC (Estado-OSC) no hubo un espacio específico de diálogo que permitiera planificar la política a corto y mediano plazo (“Mesa de Diálogo”). Diferentes entrevistados coincidieron en señalar el rol de coordinación que ejerció Infamilia-MIDES y el aporte sustantivo que realizaron algunas autoridades del CES-ANEP en el primer período y las dificultades posteriores:

Después, cuando Secundaria empezó a financiar el PAC junto con MIDES, esa mesa no funcionó más (...) Además Secundaria tuvo muchos cambios en la Dirección; era distinto cuando estaba A. que participaba personalmente en la Mesa de Diálogo y desde Secundaria (...) a cuando estaban los otros consejeros, a los que nunca vimos personalmente (Entrevista N°2, actor de la Sociedad Civil, Montevideo)

El análisis del PAC, en tanto política intersectorial, evidencia déficits de coordinación a nivel de la gestión de las AC. Ello se ilustra desde el discurso de una Coordinadora de AC que enmarca dicha cuestión en los déficits del Estado para articular acciones territoriales:

(...) yo creo que hay muchas cosas que ajustar, situaciones que nos pasaron y que conozco que les pasaron a otras Aulas (...) por ejemplo, se “deriva” a un gurí a un programa pero después el acompañamiento no se da y yo digo “tenemos que trabajar juntos” (...) si hay un programa que lo está atendiendo y otro que lo va a recibir no puede ser que no haya seguimiento (...) se pierde tiempo y energía (Entrevista N°16, actor de la Sociedad Civil, Montevideo)

Los déficits de la función de coordinación no sólo se evidencian en las políticas de inclusión educativa. Midaglia (2015) al analizar los mecanismos de coordinación de los programas de primera infancia en Uruguay concluye que “la oferta pública está dispersa y fragmentada, con oleadas de iniciativas que crean ámbitos de coordinación que no terminan de coordinar”. Atribuye estas dificultades a una institucionalidad estatal sectorializada, burocrática, caracterizada por: arraigadas (anquilosadas) culturas organizacionales, intereses políticos y funcionales por mantener cierta forma de trabajo (individual), cuerpos administrativos y técnicos ya establecidos (con escasa capacidad de innovación) y escasa asignación presupuestal. Tal situación evidencia la relevancia de considerar, en la mejora de la función de coordinación, la relación entre diseños político-institucionales, modos de organización y procesos de gestión, e incidir sobre las culturas organizacionales. Pese a haberse diseñado de modo multisectorial el PAC evidencia ciertos déficits coordinación; revertirlos requeriría fortalecer capacidades tanto a nivel del Estado y como a nivel de las OSC.

FinEs 2 fue diseñado bajo la órbita del MEN y el CFE. Adquirió carácter multisectorial dado las articulaciones que generó con los siguientes Ministerios y dependencias: Desarrollo Social; Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Economía y Finanzas Públicas; ANSES. A nivel de la Provincia de Buenos Aires, y junto con los citados organismos, la DGCyE articula acciones con el MDS. A nivel Municipal las articulaciones se llevan a cabo con los citados Ministerios y organismos nacionales y provinciales y con la Secretaría de Desarrollo Social. A lo largo de los años de implementación de esta política se diseñaron mecanismos para favorecer la coordinación de acciones entre diferentes niveles de gobierno: nacional, provincial y distrital. Desde la Dirección Nacional de Fortalecimiento y Ampliación de Derechos Educativos se crean las Mesas Federales (MEN, 2015:22) en que participa dicho ámbito junto a las Direcciones Provinciales de Educación de Jóvenes y Adultos y responsables de FinEs 2 de cada jurisdicción y distrito. Tales instancias se proponen “(...) compartir experiencias y saberes en relación a la implementación del FinEs” (Ibíd.) teniendo por objetivo:

- 1) Repasar conceptualmente los lineamientos que pusieron en marcha el Plan y su actualización normativa para trabajar conjuntamente con PROG.R.ES.AR; 2) Realizar una puesta en común de acuerdo a los cuatro ejes en los que trabaja la Dirección Nacional: Gestión, Comunicación Institucional, Territorio y Pedagogía Popular (MEN, 2015:24)

Según información obtenida en el trabajo de campo, la CA del FinEs 2 (Moreno) manifestó haber sido convocada durante 2015 a participar de una reunión de la Mesa Federal. Al evaluar el desarrollo de dicha instancia se aludió su carácter informativo y sin consecuencias directas para el trabajo cotidiano, cuestión que denota la escasa contribución de este mecanismo a la coordinación de la citada política.

A nivel Municipal, en las reuniones de coordinación entre la CA y los Referentes de CE, participan también los referentes de la Secretaría de Desarrollo Social del Municipio de Moreno facilitando información relativa a planes, programas y proyectos relativos al MDS y respondiendo consultas sobre temas y problemas emergentes.

A nivel de los CE, los Referentes, con la colaboración con los Profesores Tutores y mediante respectiva documentación (planillas, formularios), certifican la asistencia de jóvenes y adultos a clase. De este modo los estudiantes cuentan, si fuera el caso, con la correspondiente documentación para acceder a planes y programas específicos (“AUH”, “PROG.R.E.SAR”, “Ellas Hacen”, “Más y Mejor Trabajo”, “Barrios Bonaerenses”). A este nivel, la coordinación evidencia el logro de los resultados

esperados, facilitando la llegada de recursos a los respectivos territorios a través del FinEs 2 y contribuyendo a través de las OSC a garantizar derechos tales como: educación, trabajo, salud, identidad.

El análisis del FinEs 2 en tanto política intersectorial, denota déficits de coordinación a diferentes niveles: a) escasa o nula llegada de recursos materiales y económicos previstos desde el nivel central para los CE de FinEs 2, b) dificultad para abordar la multicausalidad de los procesos de exclusión educativa (por ejemplo: no prever apoyos específicos a los procesos de aprendizaje durante la cursada y presuponer la condición de estudiantes, sin más, de jóvenes y adultos que en algunos casos llevan varios años sin participar de experiencias educativas), c) dificultad para dar respuesta a problemáticas sociales emergentes de jóvenes y adultos (ej.: violencia doméstica) dada la insuficiencia de servicios especializados a nivel distrital o jurisdiccional. Este análisis sintoniza con el diagnóstico realizado por Acuña (2016) que expresa:

(...) en la política argentina (...) no se toma como prioridad asegurar una institucionalidad que permita una mejor coordinación de las políticas públicas, una mirada integral (...) Coordinar políticas es una construcción institucional (...) Hay un desafío que es el de encarar problemas que muestran multicausalidad. Pero para eso tengo (en la actualidad) ministerios organizados por temáticas sectoriales. Mi primer paso es tener un órgano fuerte que coordine (...) eso quiere decir saber a dónde vas, visiones de mediano plazo. La coordinación no la podés pensar como algo que busque solo eficiencia, está ligada a la integralidad del accionar estatal y la planificación. Y no podés llevar adelante ese proceso sin capacidades de evaluación (Fuente: Tiempo Argentino, *La descentralización generó un golpe a la institucionalidad*)

Los déficits de la función de coordinación no sólo se evidencian en las políticas educativas. En FinEs 2 (Moreno) se advierte, al igual que en PAC, institucionalidades sectorializadas que dificultan dar respuesta a la multicausalidad de las problemáticas sociales. La coordinación de las políticas requiere procesos de construcción institucional, cuestión que evidencia la relevancia de considerar, en la mejora de dicha función, la relación entre diseños político-institucionales, modos de organización y procesos de gestión. Pese a definirse como multisectorial FinEs 2 evidencia, al igual que el PAC, déficits de coordinación que para revertirse requerirían el fortalecimiento de las capacidades estatales y las capacidades de las OSC.

Co-gestión y recursos humanos, materiales y económicos

Analizar la alianza entre Estado y Sociedad Civil en la co-gestión del PAC y el FinEs 2 requiere indagar los recursos humanos, materiales y económicos estipulados,

disponibles y necesarios. La interrelación entre estas cuestiones informa sobre sus contribuciones o limitaciones al logro de los objetivos y resultados de las políticas.

El PAC se implementa mediante contratos de licitación que establece el Estado con las OSC. Los TDR (MIDES, CES-ANEP, 2012) especifican recursos humanos, materiales y económicos de que disponen las OSC para co-gestionar la política. Del total de recursos económicos previstos para la gestión del AC, la OSC debe destinar un mínimo del 80% para recursos humanos (equipo socioeducativo) y el restante porcentaje para gastos de funcionamiento y administración. Los pagos del Estado a las OSC se tramitan a través del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF), por lo que dicha organización debe estar inscripta como proveedora de éste. El análisis de la información recabada para esta investigación expresa conformidad de los actores de las diferentes esferas (Estado-Sociedad Civil), en términos generales, respecto de los recursos humanos. Ello alude a la cantidad y tipo de recursos de esta índole necesarios para implementar una política con las características del PAC. En este sentido cabe mencionar la permeabilidad del Estado (UCPAC: CES/ANEP-MIDES) frente a iniciativas o requerimientos de las OSC cuando se percibió la necesidad de incorporar más perfiles técnicos a las AC o más recursos económicos para mejorar su infraestructura, aspecto que necesariamente se trasladó a los TDR y las partidas de recursos estipuladas. Algunos Coordinadores de AC expresan también la necesidad de incorporar, dentro de los TDR, un perfil administrativo que forme parte del equipo socioeducativo. En tal sentido señalan:

(...) los coordinadores tenemos mucha sobrecarga de tarea administrativa, sobre todo al inicio del año, a mediados y al final y no damos abasto, además en esos momentos perdemos mucho vínculo con los gurises; obviamente que es una tarea importante pero si se incorporara otro perfil pondría las cosas en su lugar; acá no hay una figura de secretario o adscripto como en el Liceo o la UTU (...) (Entrevista N° 18, actor de la Sociedad Civil, Montevideo)

Respecto de los recursos materiales emergen dos cuestiones: por un lado perspectivas y valoraciones diferentes acerca de los materiales disponibles y los materiales necesarios para desarrollar las actividades y por otro lado la necesidad de mejorar la infraestructura de algunas AC. La primera cuestión se ilustra al poner en diálogo la perspectiva de un Profesor de Enseñanza Secundaria relevada en una investigación precedente, y la perspectiva de un Coordinador de AC relevada para esta investigación; evidenciando la heterogeneidad de experiencias y percepciones que poseen quiénes integran el PAC:

Acá tenemos la posibilidad de contar con fotocopias y todo eso que el Aula nos brinda (...) el hecho de que los estudiantes puedan ver el material puede ser mucho más didáctico y eso te lo aporta el Aula (Docente, en: DINEM, 2014:28)

(...) Yo creo que una educación de calidad pasa también por las cosas materiales (...) no podés trabajar sin un microscopio, sin calculadoras, sin recursos didácticos básicos, sin computadoras (...) (Entrevista N°2, actor de la Sociedad Civil, Montevideo)

La segunda cuestión (infraestructura) emerge como aspecto deficitario en ciertas AC. Ello sucede pese a que los TDR establecen los requisitos con que deben contar las OSC, a que dicha cuestión es tenida en cuenta a la hora de evaluar tanto las propuestas técnicas que presentan a la licitación como su desempeño y al aumento del rubro destinado a dicho aspecto a partir de 2012. Los TDR expresan, respecto de la disponibilidad, ubicación e infraestructura del local que:

El local presentado por la OSC deberá ostentarse en calidad de propietario, arrendatario o comodatario (Art. 2216 y siguientes del Código Civil) debiéndose documentar como mínimo el período equivalente al tiempo de duración del contrato a suscribir. Para puntuar en este ítem deberá disponer de un local dentro del territorio de influencia del AC al cual se presenta. Excepcionalmente el contratante podrá aceptar de forma provisoria, documento o contrato entre una OSC postulante y una o varias instituciones públicas que acredite contar con un inmueble de las características requeridas (...) El Comité Evaluador podrá realizar visitas al local propuesto (...) de modo de corroborar la información presentada (...) Una vez adjudicado el llamado se reserva el derecho de sugerir cambios o eventualmente exigir su sustitución o rescindir el contrato (...) (MIDES, CES-ANEP, 2012:16-17)

Algunos entrevistados aludieron a la inadecuada infraestructura edilicia que poseen ciertas AC, en tanto las OSC o los lugares arrendados por éstas no han sido diseñados para la tarea educativa y tienen que adaptarse a ello:

Una pata importante son las condiciones objetivas (...) en varias Aulas esa es una debilidad. Muchas organizaciones sociales tenemos graves problemas porque tenemos que alquilar y con poca plata, entonces en general las casas son chicas, los gurises tienen poco lugar (...) Los fondos para alquilar son del Estado, de la licitación, pero tenés que sacar del total de plata que te dan para todo (Entrevista N°2, actor de la Sociedad Civil, Montevideo)

Contar con espacios físicos y materiales adecuados, son aspectos de relevancia a la hora de desarrollar procesos de enseñanza y aprendizaje de calidad. Dicha cuestión emerge como aspecto a mejorar en algunas AC (OSC). En expresiones de un docente:

(...) son salones que no están diseñados para dar clase. Y esta Aula está buena, porque hay otras que están peores, he trabajado en Aulas que eran un garaje y en el medio tenía una columna. Entonces el pizarrón estaba acá y se veía la mitad, la otra mitad no la veía porque estaba atrás de la columna (...) (Docente, en: DINEM, 2014:28)

En lo referido a los recursos económicos se evidencia dos cuestiones de relevancia: por un lado aspectos relativos al costo de la política para el sistema educativo (y en relación a otras políticas) y, por otro lado, lo relativo a los pagos que el

Estado realiza a las OSC. En torno al primer aspecto cabe señalar que aun siendo el PAC un “Programa Educativo Especial” (CES-ANEP) su costo promedio por estudiante es similar al requerido para un estudiante promedio de Educación Secundaria. En palabras de un actor estatal: “el gasto por estudiante del PAC es similar al de un estudiante de secundaria ‘común’, con la diferencia de que el que viene a Aulas no estaba en ningún lado y estamos haciendo un trabajo especial (Entrevista N°2, actor estatal, Montevideo). En torno al segundo aspecto es de señalar que el Estado realiza anualmente siete pagos a cada OSC, contra entrega de Informes enviados por éstas en fechas estipuladas y cuyo contenido se detalla en TDR. Los pagos están sujetos a la evaluación de información prevista en el “Pliego de Condiciones (...) ‘Rendición de Cuentas’” (MIDES, 2012:13). Conjuntamente con los Informes, la OSC que gestiona el AC debe presentar documentación probatoria de gastos efectuados, ello se realiza:

(...) en la forma que prevén las leyes y reglamentaciones que rigen la Dirección General Impositiva y emitidos a nombre de la OSC con la leyenda: “Préstamo BID 2414/OC-UR”. Esta Rendición deberá ir acompañada de un Informe de Revisión Limitada realizado por Contador Público según disposiciones contenidas en los Art.132, siguientes y 159 del Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (Decreto N° 150/2012, del 17 de mayo de 2012) y Ordenanza N°77 del Tribunal de Cuentas de la República, acompañada por una Declaración Jurada del representante legal de la Asociación Civil (...) (MIDES, 2012)

La indagación realizada para esta investigación no evidenció dificultades respecto de los procesos de pago a las OSC salvo situaciones puntuales en que la revisión de Informes por parte del Estado requirió de ciertos ajustes.

Al analizar los recursos estipulados, disponibles y necesarios, en el marco de la alianza Estado-Sociedad Civil y trascendiendo los TDR, algunas OSC realizan una valoración crítica de aspectos que atañen a la coordinación intra-estatal y repercuten en el PAC. Expresan la necesidad de introducir cambios normativos que viabilicen la acción de OSC que implementan políticas públicas; ello se evidencia en el discurso de un entrevistado perteneciente a una OSC con amplia experiencia de co-gestión:

Yo creo que habitamos el PAC pobremente y eso pasa mucho en los convenios Estado-OSC (...) es difícil generar una propuesta de calidad cuando el local se llueve (..) estas cosas la tiene que coordinar el Estado, decir “vamos a buscar un local que sea adecuado para Aulas Comunitarias y que la Intendencia¹⁶² no cobre impuestos, que UTE¹⁶³ no cobre la luz, que ANTEL¹⁶⁴ de celulares para el equipo”, esas cosas esperas que pasen pero es planteado desde hace tiempo y no hay caso. También en lo legal: UTE no dona la luz porque somos una OSC pero a los Liceos sí les dona y PAC es de Secundaria; hay que cambiar la normativa (Entrevista N°2, actor de la Sociedad Civil, Montevideo)

¹⁶² En alusión a: Intendencia Municipal de Montevideo (órgano de gobierno municipal).

¹⁶³ UTE: Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas (empresa pública).

¹⁶⁴ ANTEL: Administración Nacional de Telecomunicaciones (empresa pública).

Para FinEs 2 la normativa nacional y provincial, así como las orientaciones programáticas en ambos niveles, especifican los recursos humanos, materiales y económicos de que dispone esta política. La Res. 188/12 (CFE, 2012) relativa al “Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente 2012-2016” detalla dichos recursos expresando que FinEs se implementa mediante convenios entre el Estado y diversas instituciones a través de los cuales el primero brinda acompañamiento político y pedagógico a los CE. La citada Resolución establece, como responsabilidad provincial y en términos de orientaciones programáticas: “Articulación de propuestas de alfabetización-educación básica con organizaciones sociales. Nombramiento de Profesores Tutores. Designación de escuelas sedes. Elaboración de normativas” (CFE, Res. 188/12, 2012).

En lo referido a los recursos humanos se menciona, en la citada Resolución y como responsabilidad nacional: “Profesores Tutores FinEs”, “Referentes de CE” y “Capacitadores”. Los Profesores Tutores son remunerados por el MEN y los Referentes de CE, pese a tener importantes tareas a su cargo, no perciben remuneración. Algunos Referentes de CE, para el caso del FinEs 2 (Moreno), se desempeñan como Prof. Tutores, cuestión que es valorada por distintos entrevistados en tanto supone una fuente de trabajo para quienes viven en dicha zona. En palabras de un referente de CE:

FinEs es trabajo para gente que vive en Moreno, la remuneración es igual a la de un docente de secundaria y estamos haciendo aportes jubilatorios, tenemos Obra Social (...) es verdad que no le pagan a las organizaciones y a veces los pagos se retrasan, como en muchos lugares del Estado, pero hay recursos puestos en las OSC y el Plan, y a la larga la plata llega, FinEs cumple (...) (Entrevista N°41, actor de la Sociedad Civil, Moreno)

La heterogeneidad de recursos humanos presente en FinEs 2 (Moreno) constituye un nodo estratégico de la gestión (Cohen 2001). Ello se evidencia en perfiles con cualificaciones dispares en relación a Profesores Tutores (recibidos y no recibidos) y Referentes de CE (ej.: perfiles con formación específica en temáticas educativas y/o comprometidos con el trabajo territorial y perfiles sin formación específica en temáticas educativas y/o escasamente comprometidos con el trabajo territorial). La inexistencia de sistemas de monitoreo y evaluación, junto a la escasez de recursos humanos para realizar un adecuado seguimiento y acompañamiento técnico-pedagógico y administrativo, deriva en que no existan mecanismos sistemáticos de control/ajustes (reglas formales) frente a dicha heterogeneidad más allá de “aspectos puntuales o emergencias que tornan necesaria la intervención de la Inspección de Adultos y/o la Coordinación Administrativa” (Entrevista N°37, actor de la Sociedad Civil, Moreno).

La capacitación de los Referentes de CE, relevante a la hora de dotar de capacidades específicas a estos actores y las OSC que integran, se señaló durante el trabajo de campo como un “aspecto previsto a nivel programático y anunciado en algunas ocasiones pero no implementado aún” (Entrevista N°31, actor estatal, Moreno). Al igual que en el caso del PAC algunos entrevistados de CE del FinEs 2 señalaron la necesidad de incorporar perfiles administrativos que fortalezcan la gestión de la política:

(...) es necesario incorporar un perfil administrativo que colabore con las tareas que tenemos porque FinEs no cuenta con preceptores, administrativos o directivos y eso hace que muchas cosas las haga el Referente o el Profesor (...) ¿Cómo decirlo? Es cómo que no hay institución educativa o la institución es otra (...) (Entrevista N°39, actor de la Sociedad Civil, Moreno)

La figura de los “Capacitadores” se incorporó en el año 2012 en FinEs 2 a nivel nacional y en el año 2013 a nivel de Municipio de Moreno, ejerciendo ese rol quienes coordinaban la Mesa Político Pedagógica. Estos recursos son valorados por los Profesores Tutores ya que las instancias formativas que se proponen ofrecen posibilidades para reflexionar sobre la enseñanza y el aprendizaje y mejorarla.

La Res. 188/12 (CFE, 2012) expresa, en términos de recursos materiales destinados al Plan y como “Responsabilidad nacional”: “Provisión de materiales de estudio, colecciones, equipamientos” y “Distribución de libros”. Como “Responsabilidad compartida nación-provincia” expresa: “Desarrollo de contenidos”, “Capacitación a Profesores Tutores y Referentes de escuelas-sede (...)” y “Producción de materiales y dispositivos de trabajo”. A partir de 2014 la Dirección Nacional de Fortalecimiento y Ampliación de Derechos Educativos generó diversos recursos didácticos, y en diferentes formatos, tanto para Profesores Tutores como para estudiantes a fin de facilitar la tarea de enseñanza y aprendizaje. Para el caso del FinEs 2 (Moreno) los entrevistados de ambas esferas coinciden en señalar que “los materiales con los que trabajan los estudiantes son provistos por los Profesores Tutores” (Entrevista N°29, actor estatal, Moreno), señalando “no contar con materiales específicos del Ministerio de Educación” (Entrevista N°44, actor de la Sociedad Civil, Moreno).

En relación a los recursos materiales, otro aspecto deficitario refiere a la infraestructura de algunos CE. En palabras de los entrevistados “algunos espacios muchas veces no están acondicionados para dar clase ni aptos para desarrollar una propuesta educativa” (Entrevista N°18, actor de la Sociedad Civil, Moreno). Ante esta situación se menciona, desde la Dirección Nacional de Fortalecimiento y Ampliación de Derechos Educativos, la implementación de “Jornadas FinEs Solidario” que en 2014

convocó a integrantes de CE con el objetivo de mejorar las instalaciones. Según expresa el Anuario FinEs (MEN, 2015:63):

Ya se refaccionaron 300 Centros Educativos en la Provincia de Buenos Aires procurando que cada uno cuente con la identificación oficial del Ministerio, la bandera nacional, mobiliario escolar, mínimas refacciones edilicias y kits escolares. Esta experiencia también resultó exitosa para que integrantes de las distintas comunidades educativas FinEs estrechen lazos de cooperación y solidaridad incrementando el sentido de pertenencia con el programa (...)

Al momento de realizar la presente investigación no se constató la concreción de Jornadas “FinEs Solidario” en el Municipio de Moreno, ni transferencia de recursos materiales a los CE FinEs 2 para la refacción de aulas o espacios educativos.

La Res. 188/12 (CFE, 2012) expresa, en términos de recursos económicos destinados al Plan y como “Responsabilidad nacional”: “Financiamiento de Prof. Tutores FinEs”, “Financiamiento a escuelas-sede”. En relación a este último aspecto existe el “Instructivo para la utilización y rendición de aportes correspondientes a gastos operativos” relativos a la gestión del Plan FinEs (MEN, 2012). Allí se estimaba, para el año 2012, un total de \$3.000 (pesos argentinos tres mil) por vez que: “podrán ser aplicados para cubrir los gastos corrientes que demande la gestión del FinEs en las escuelas-sedes que fueron designadas por la autoridad provincial oportunamente” (Ibíd.). Según consta en dicho documento los recursos económicos se aplican al financiamiento que demande la obtención de certificados de estudio, envío y recepción de la información (correo postal, fax, etc.), fotocopiado de material de estudio preparado por los Profesores Tutores, planillas de inscripción, actas volante de exámenes y otros insumos necesarios, advirtiéndose expresamente que no pueden ser empleados para la compra de bienes de capital (MEN, 2012)¹⁶⁵.

Como “Responsabilidad compartida nación-provincia” se menciona, en la Res. 188/12 (CFE, 2012), recursos para: “Capacitación a Profesores Tutores y directivos de escuelas-sedes. Sistema de monitoreo y seguimiento. Gestión conjunta de: información, comunicación, administración de recursos, producción de materiales y dispositivos de trabajo”. Y como recursos de “Responsabilidad provincial”: “Creación de propuestas de continuidad educativa para los alfabetizados”.

El análisis de este aspecto (recursos económicos) evidencia, desde la implementación del FinEs 2 (Moreno), fortalezas y nodos estratégicos de gestión (Cohen, 2001) a nivel nacional y a nivel nacional-provincial. Respecto de las fortalezas, y a nivel nacional, se destaca la presencia recursos económicos destinados a honorarios de

¹⁶⁵ El citado documento también preve mecanismos para gastos por compras que superen el citado monto.

Profesores Tutores y su capacitación¹⁶⁶. Respecto de los nodos estratégicos de gestión cabe destacar la no transferencia de recursos económicos estipulados para los CE por concepto de materiales u otros. En palabras de los entrevistados “sabemos que está estipulado un dinero para que las sedes puedan funcionar pero en el tiempo en que hemos trabajado ese dinero no ha llegado” (Entrevista N°19, actor de la Sociedad Civil, Moreno). La ausencia de recursos económicos para costear gastos operativos dificulta en algunos casos contar con recursos didácticos específicos. La ausencia de recursos económicos para costear gastos administrativos dificulta incluso la tarea de la CA de FinEs 2 (Moreno) que manifiesta no contar, en ocasiones, con insumos básicos para funcionar adecuadamente. Ello se ilustra con elocuencia en palabras de un integrante de la CA que responde a un estudiante de FinEs 2 que reclamaba su diploma de cursada:

Hacemos muchas cosas a pulmón (...) los diplomas y medallas para los actos de finalización de cursos los compramos entre los estudiantes y la coordinación. El Estado no nos dio eso y cuesta mucho todo (Fuente: DGCyE, Sitio web FinEs 2, Moreno. Disponible en: <https://www.facebook.com/fines.moreno>. Consultado: 16/12/2015)

Contar con recursos económicos que tornen viable la implementación de la política y permitan mejorarla asignando recursos para los CE o para remunerar la tarea de Referentes de CE no parece emerger como preocupación o reclamo del conjunto de OSC entrevistadas. El análisis de la información disponible permite concluir que los incentivos que las OSC encuentran para participar del FinEs 2 (Moreno) se vinculan a factores de índole: político-partidario (por ejemplo: “estamos en FinEs porque adherimos a este proyecto nacional y popular”. Entrevista N°42, actor de la Sociedad Civil, Moreno); político-educativo (por ejemplo: “formamos parte del FinEs porque desde hace años que venimos trabajando territorialmente como organización por el derecho a la educación”. Entrevista N°43, actor de la Sociedad Civil, Moreno); político-organizacional (por ejemplo: “adherimos a FinEs porque encontramos como organización que podemos ser parte de una política educativa y eso nos posiciona en el barrio como colectivo de trabajo”. Entrevista N°34, actor de la Sociedad Civil, Moreno); y económico (por ejemplo: “el FinEs te brinda una posibilidad laboral”. Entrevista N°41, actor de la Sociedad Civil, Moreno). Estos factores operan como incentivos para que más de un centenar de OSC presentes en el Municipio de Moreno participe de la política, más allá de que no reciban recursos económicos a través de convenios de asociación.

¹⁶⁶ Según cálculos estimados por la CA de FinEs 2 (Moreno) el monto relativo a honorarios ascendía a “tres millones de pesos mensuales para el año 2013” (Entrevista N°29, actor estatal, Moreno)

Lo pedagógico: ¿en el centro o en la periferia?

Garantizar el derecho a la educación es garantizar el derecho a aprender (Aguerrondo y Vaillant, 2015:39), cumplimentándose las etapas de acceso, permanencia y egreso con calidad y dando respuesta a las particulares trayectorias de los estudiantes. Analizar el vínculo entre Estado y Sociedad Civil en la co-gestión del PAC y el FinEs 2 requiere indagar las formas del hacer respecto de lo pedagógico a fin de comprender qué lugar ocupa dicha cuestión en estas políticas que vinculan “educación y combate a la pobreza”, y elucidar su aproximación a paradigmas de “administración” o “estratégicos”. Ello se estudió indirectamente, a partir del análisis del discurso de actores estatales (UCPAC y CA) y de la Sociedad Civil (Coordinadores de AC y Referentes de CE), focalizando en tres aspectos que la literatura evidencia como relevantes al indagar las políticas de inclusión educativa: vínculos educativos, organización y gestión del curriculum, desempeño docente (Mancebo y Goyeneche, 2009; Mancebo y Monteiro, 2009; Terigi, 2014; Feldman, Atorresi y Mekler, 2013). Esta sección se complementa con la referida a los resultados de las políticas¹⁶⁷, que evidencia contribuciones y limitaciones de la alianza Estado-Sociedad Civil a los procesos de inclusión educativa de adolescentes, jóvenes y adultos.

Vínculos educativos

El análisis del PAC y el FinEs 2 evidencia que los vínculos que se generan entre estudiantes, Profesores e integrantes de AC y CE (OSC) contribuyen a favorecer el ingreso, permanencia y egreso de los adolescentes, jóvenes y adultos en (y de) las políticas. Esta afirmación no alude a la calidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje que desarrollan el PAC y el FinEs 2 en tanto no fue un aspecto indagado en este estudio. Los vínculos educativos, que refieren a los procesos del hacer, se sustentan en los modos de organización y los diseños político-institucionales y se caracterizan por: abordar aspectos actitudinales que contribuyan a facilitar el aprendizaje (PAC), personalizar la relación educativa apoyados por la conformación de grupos no numerosos de estudiantes (PAC y FinEs 2), promover el vínculo con los familiares de los estudiantes (PAC).

¹⁶⁷ Presentados en páginas 245 a 256.

El PAC, que se orienta hacia adolescentes, enfatiza la necesidad de abordar aspectos considerados prerrequisitos para el desarrollo de “buenas trayectorias educativas”, es decir, actitudes favorables al aprendizaje. Ello está pautado a nivel programático en los ejes transversales que conforman la política y las actividades que la sustentan. El vínculo educativo en las AC busca caracterizarse por la “contención y la comprensión y el aprendizaje de habilidades sociales y habilidades para el estudio” (Entrevista N°17, actor de la Sociedad Civil, Montevideo). De este modo se busca contribuir a que los adolescentes permanezcan en el PAC y se preparen para continuar su trayectoria educativa en una institución formal. Estudiantes entrevistados en investigaciones precedentes ilustran dicha cuestión a la vez que señalan diferencias entre el AC y el Liceo:

Para mí hay diferencias entre Aulas y el Liceo (...) acá si te portás mal adentro de clase o le decís algo a la profe que no le gustó te llevan para afuera y te hablan, te tienen un montón de rato ahí explicándote y después volvés. Pero en el liceo es diferente si vos decís algo ya te suspenden, te observan o te dejan afuera (Estudiante, Modalidad A, en: DINEM, 2014:32)

El AC se caracteriza por el conocimiento de los adolescentes y el diálogo y la confianza que busca generar entre sus integrantes. Ello se evidencia en expresiones de un Coordinador de AC y un estudiante respectivamente:

Creo que la atención individualizada (...) es algo característico del PAC (...) Conocemos bien a los chiquilines y a su familia, si tenemos que irlos a buscar lo vamos a buscar, ellos se sienten contentos de que eso pase y creo que es una fortaleza del PAC con relación al resto del sistema educativo (Coordinador, en: DINEM, 2014:22)

(...) Siempre me dan para adelante, si tengo alguna dificultad le pregunto a ellos, van y me ayudan. Eso me gustó porque siempre están ahí pendiente tuyo, te pasa algo y están (Estudiante, Modalidad A, en: DINEM, 2014:32)

En FinEs 2, la relevancia de los aspectos vinculares se evidencia, a decir de un integrante de una OSC, en “la relación cercana que se establece entre Referentes y estudiantes, entre estudiantes, y entre estudiantes y Profesores Tutores (...) eso hace que la gente venga y sea un ambiente de confianza” (Entrevista N°38, actor de la Sociedad Civil, Moreno). Ello, que refiere a los modos del hacer, se sustenta en el diseño político-institucional y el modo de organización de la política. En palabras de una entrevistada:

FinEs está pensado para favorecer la inclusión. Creo que es al revés del CENS que sigue manteniendo un formato tradicional y es para el que puede, termina el que está en condiciones, y sigue como excluyendo al estudiante sino llega al objetivo. En cambio FinEs está pensado para que la persona sea incluida dentro del sistema educativo y su comunidad, promoviendo la confianza, la trayectoria de cada uno y adaptando la propuesta a la gente y su situación (...) (Entrevista N°15, actor de la Sociedad Civil, Moreno)

Esta política (FinEs 2) referida a la educación de jóvenes y adultos, evidencia motivación de los estudiantes por terminar enseñanza secundaria; cuestión que coincide con hallazgos de investigaciones precedentes (Acín et al, 2016) y la diferencia del PAC que se orienta a adolescentes que no necesariamente tienen a lo educativo como parte de su proyecto de vida. A fin de fortalecer las habilidades de aprendizaje de estudiantes que estuvieron varios años sin participar de experiencias educativas y deciden anotarse en FinEs¹⁶⁸, se diseñó el “Programa Puentes Educativos. Talleres Pre-FinEs” (MEN). Dicho programa se orienta a quienes tienen entre 18 y 24 años no se inscribieron en FinEs ni en otra oferta educativa en tiempos requeridos por el calendario educativo y tiene por objetivo:

(...) generar un espacio de reflexión colectiva para jóvenes de 18 a 24 años, beneficiarios del PROG.R.ESAR. El objetivo es acercar al estudiante al ámbito de la educación y ser el puente para que una vez finalizados los talleres continúen sus estudios de nivel primario y secundario a través del FinEs. Los talleres se desarrollan dos veces por semana con cartillas elaboradas para estudiantes y talleristas, que recuperen saberes previos, concienticen sobre el ejercicio de los derechos y la solidaridad como herramienta de construcción social (MEN, 2015:47)

El número de estudiantes por clase (PAC) o comisión (FinEs 2), sustentado en el diseño político-institucional y el modo en que se organizan las políticas, favorece que se generen vínculos educativos personalizados. Ello contribuye a que los estudiantes perciban que en AC “te explican más y te prestan más atención” (DINEM, 2015) y en CE FinEs 2 “los profes muchas veces te ayudan y te aplican si no entendés” (Entrevista N°41, actor de la Sociedad Civil, Moreno). Ello, que se complementa con habilidades de escucha de profesores, coordinadores de AC y Referentes de CE, es señalado como aspecto diferencial de ambas políticas respecto de lo que acontece en instituciones educativas tradicionales¹⁶⁹. Dicha cuestión se evidencia en el diálogo entre un investigador (I) y un estudiante (E) del PAC y en expresión de una Referente de CE de FinEs 2:

I: ¿Qué diferencias encontrás entre ir al Liceo e ir al Aula? E: Somos menos y al ser menos te están cuidando más, están siempre pendiente tuyo. I: ¿Vos te sentís mejor en el Aula Comunitaria? E: Sí (Estudiante, Modalidad A, en: DINEM, 2014:31)

Después de cuatro años de trabajo mirás las clases y son distintas (...) los profesores preguntan “¿a aquella persona que le pasó? Porque yo la veo mal, no me prestó atención, por qué no le preguntan”. Se dan cuenta que están trabajando con personas (...) Al ser grupos más chicos se pueden conocer más (Entrevista N°38, actor de la Sociedad Civil, Moreno)

¹⁶⁸ Una encuesta realizada por la Mesa Político-Pedagógica del FinEs 2 (Moreno), que relevó la opinión de 2.600 estudiantes en el año 2014, reflejó que el promedio de edad de los participantes era de 32 años.

¹⁶⁹ En Uruguay, la superpoblación de las instituciones de nivel medio y la escasez de recursos humanos (ej.: equipos multidisciplinares) inciden en la falta de sentido de pertenencia de los estudiantes a ellas (DINEM, 2015).

Uno de los factores que los estudiantes del PAC mencionan como facilitadores de su continuidad educativa es el vínculo que generan con el Profesor Referente (PR) y el Operador Social (OS) durante su participación en Modalidad C (Acompañamiento al egreso). En líneas generales se percibe una valoración positiva de estas figuras que acompañan el tránsito de los adolescentes desde las AC a los Liceos o Escuelas Técnicas. Ello se evidencia en las siguientes expresiones:

Viene a la UTU (el Profesor Referente) una vez por semana y nos pregunta cómo nos está yendo. Si ve que tuvimos algún problema ayuda a resolverlo o para la próxima cómo tenemos que comportarnos (Estudiante, Modalidad C, Aula C, en: DINEM, 2014)

Si dejás de ir al liceo o la UTU te van a buscar, te motivan para que vuelvas. Si dejás un tiempo y no vas llaman al Aula y después te van a buscar (Estudiante, Modalidad C, Aula E, en: DINEM, 2014)

Junto a estas valoraciones, algunos estudiantes de Modalidad C manifiestan no tener claridad respecto del rol del PR y el OS; si bien valoran el vínculo cordial que se establece con ellos no siempre perciben un acompañamiento educativo efectivo (DINEM, 2014).

Otro aspecto relevante es el vínculo que se establece entre integrantes de AC y las familias de los estudiantes; estas últimas lo perciben como aspecto diferencial del PAC en relación al Liceo o UTU en que la comunicación es poco frecuente. Aquí las AC se sirven de la experiencia territorial de las OSC y su trabajo acumulado.

Organización y gestión del currículum

El modo en que se organizan las asignaturas es una característica diferencial del PAC y el FinEs 2 (Moreno) al compararlo con el modo en que se organiza tal cuestión en la mayoría de los Liceos y Escuelas Técnicas (UTU) del Uruguay¹⁷⁰ y los CENS de Argentina. En PAC una parte de las asignaturas se organiza de modo semestral y en FinEs 2 las asignaturas se organizan de modo cuatrimestral. Los estudiantes del PAC y el FinEs 2 manifiestan que les resulta mejor y más fácil tener que “atender” a menos materias por semestre o cuatrimestre que “atender” a todas las materias todo el año (DINEM, 2014:29; Entrevista 34, actor de la Sociedad Civil, Moreno). Esta forma de organizar el currículum, y su consiguiente gestión, conlleva polémicas tanto entre integrantes de ambas políticas como en otros actores del ámbito educativo (ej.:

¹⁷⁰ La excepción, para el caso de Uruguay, lo constituyen: a) Programas semestralizados de Liceos (CES-ANEP), b) Formación Profesional Básica (FPB-UTU; CETP-ANEP).

sindicatos o gremios docentes) no existiendo consenso sobre la pertinencia de tal cuestión. Quienes critican negativamente esta forma de organizar el curriculum argumentan que “implica enseñar menos” y, por lo tanto, no prepara lo suficiente a los estudiantes para que continúen su trayectoria en el sistema educativo. En tal sentido, algunos Coordinadores de AC aluden al vínculo “carga horaria-aprendizaje” expresando que “la semestralización ‘atrapa’ a los gurises porque ya tienen medio año salvado (...) Aunque la controversia viene en que al ser menos carga horaria es menos conocimiento” (DINEM, 2014:30).

Las perspectivas de Profesores de Enseñanza Media (PAC) o Secundaria (FinEs 2) también reflejan distintas apreciaciones respecto de esta cuestión. Por un lado, quienes consideran que la semestralidad o cuatrimestralidad de las asignaturas disminuye la cantidad y calidad de contenidos y los procesos de aprendizaje (DINEM, 2014:30). Por otro lado, quienes identifican efectos positivos de esta cuestión relacionados a que los estudiantes visualicen logros a corto plazo, aspecto que se ilustra a continuación:

(...) cada cosa que hacen los estudiantes es importante evaluarla y valorarla (...) la semestralización supone plazos más concretos y cortos, entonces si vos tenés un gurí pero mañana se dio una situación familiar y no va seguir viniendo al PAC, entonces está bueno que pueda ver lo que hizo y que eso se acredite (...) (Docente, en: DINEM, 2014:30)

En FinEs son cinco materias por cuatrimestre. Y la forma de aprobar es cursando los dieciséis encuentros, pautando con el docente cómo va a ser evaluado y aprobando la evaluación. El estudiante puede dejar una materia y hacer las otras y va aprobando algunas (...) eso le permite ver avances (Entrevista N°38, actor de la Sociedad Civil, Moreno)

Investigaciones precedentes concluyen que al transitar segundo año de Ciclo Básico los estudiantes de Modalidad C (PAC) perciben la cursada en instituciones de educación secundaria (Liceo, Escuela Técnica) como “más difícil” aludiendo al carácter anual de la materias como uno de los factores que explica tal apreciación (DINEM, 2014). Para FinEs 2 (Moreno) se evidencian experiencias diversas en jóvenes o adultos que continúan posteriormente sus estudios en el nivel superior (por ejemplo: Universidad o Institutos Terciarios). Es decir, la cuatrimestralización de materias, y los procesos de enseñanza y aprendizaje que ello conlleva, inciden de manera diferente en la trayectoria de los estudiantes: algunos señalan que “cursar FinEs 2 fue una buena preparación que les ayudó a continuar sus estudios en el nivel superior” (Entrevista N°35, actor de la Sociedad Civil, Moreno) y otros indican que les “costó adaptarse al ritmo de estudio de la Universidad y sus exigencias” (Entrevista N°39, actor de la Sociedad Civil, Moreno). En el marco de estas expresiones y perspectivas cabe

preguntarse si el modo en que se organiza y gestiona el curriculum en las instituciones tradicionales comparables al PAC y el FinEs 2, es decir anualmente, redundan *per se* en la adquisición de más y mejores aprendizajes, ya que, por ejemplo, los estudiantes de ambas políticas provienen de aquellas experiencias. Los integrantes de la UCPAC y la CA argumentan a favor de la semestralización o cuatrimestralización de asignaturas aludiendo a la necesidad de que los Profesores seleccionen “lo básico y no lo mínimo” en la gestión del curriculum. En palabras de integrantes de la UCPAC y la CA:

(...) algunas asignaturas tienen un semestre y otras dos. Las que tienen un solo semestre son: Geografía e Historia, Física y Biología, Educación Visual y Plástica (Dibujo) y Sonora (Educación Sonora Musical), en un semestre tienen una y en otro semestre otra. El profe de Historia, por ejemplo, tiene que adecuar a seis meses un programa de un año. Eso le obliga a hacer una selección de qué enseñar y recortar contenidos. Nosotros les decimos que seleccionen lo básico y no lo mínimo y los acompañamos con capacitaciones que hacemos pero es un cambio de paradigma y no es nada fácil porque requiere de procesos de formación sistemáticos (Entrevista N°9, actor estatal, Montevideo)

(...) Si nosotros nos manejamos con lo que dice el diseño curricular por supuesto que no llegas. Porque es muchísimo el programa de las materias para desarrollar en 16 encuentros y tenés que recortar (...) Yo creo que la diferencia está en la selección de contenidos que hacés a partir del diagnóstico del grupo, y después hay determinados contenidos que uno debe prepararlos para que los puedan trabajar solos y otros que necesitan una explicación (...) Y ahí quién marca la diferencia es el docente (Entrevista N°35, actor de la Sociedad Civil, Moreno)

Esta cuestión (organización y gestión del curriculum), que es tema de reflexión global, remite a cambios que diferentes sistemas educativos están buscando realizar (Rivas, 2015). Ello emerge, para el caso del PAC y el FinEs 2, como nodo estratégico de la gestión en tanto, sumado a las diferentes valoraciones, no se advierte con claridad el modo en que se jerarquizan los contenidos y si ello favorece, efectivamente, el aprendizaje de lo básico y no de lo mínimo. Las decisiones sobre dicha cuestión recaen sobre los Profesores quienes manifiestan dificultades para gestionar el curriculum. Si bien ambas políticas cuentan con instancias de capacitación docente para abordar este aspecto, se requeriría de indagaciones específicas para concluir sobre fortalezas y debilidades de dicha cuestión y su incidencia en el desempeño docente.

El desempeño docente en las políticas de inclusión educativa

Diversas investigaciones evidencian la relevancia del rol docente en el éxito o fracaso de las reformas educativas (Cochran-Smith, 2012) y las políticas que las sustentan (DarlingHammond, 2012; Rivas, 2015). La indagación del rol docente en PAC y FinEs 2 analiza los arreglos político-institucionales generados para alinear a estos

actores bajo los objetivos de las políticas y los emergentes del análisis del discurso de actores estatales y de la Sociedad Civil.

Perfiles docentes: características

El PAC y el FinEs 2 (Moreno) diseñaron a lo largo de los años de su implementación perfiles docentes con características específicas, detallando el desempeño esperado acerca del rol. Dicha cuestión se inscribe en contextos nacionales con características propias. En Uruguay, los resultados de la Encuesta Nacional Docente (INEED, 2016) reflejan que en secundaria pública, si bien la titulación aumentó en los últimos años (67% en 2015 frente al 59% en 2007), un tercio de los profesores no tiene título docente. La mitad de los cargos docentes están ocupados por profesores con ocho o menos años de experiencia. Los docentes novatos (grados más bajos) trabajan en su mayoría en zonas periféricas de la capital; los 15 Liceos de Montevideo que tienen en promedio más profesores grado uno (ingresados hace menos de cuatro años) se ubican en dichas áreas geográficas (ANEP, 2015)¹⁷¹. En este contexto, la documentación programática del PAC alude a que los docentes posean una actitud profesional caracterizada por:

1. Deseo de innovar y capacidad de trabajo en equipo. En Aulas se trabaja con énfasis en la elaboración de Proyectos que motiven a los estudiantes y permitan el aprendizaje desde la reflexión y la acción interdisciplinaria. 2. En Aulas se evalúa mediante trabajo en proceso. Al final de cada semestre el alumno debe demostrar los conocimientos que adquirió describiendo el Proyecto que desarrolló (ver: Reglamento de Evaluación y Pasaje de Grado). 3. Actitud abierta y conocimiento de su disciplina para realizar una adaptación curricular adecuada. 4. Iniciativa y espíritu de innovación. 5. Preparación de material para adecuarlo al curso. 6. Asistencia regular al Aula como aspecto fundamental de pertenencia al PAC. 7. Participación obligatoria a convocatorias de la UCPAC. 8. Participación obligatoria en coordinación docente del Aula, '90 por semana. 9. Para docentes de "Aprender a Aprender": participación obligatoria en curso con Psicopedagoga (...) quincenalmente durante un semestre. 10. Ud. será evaluado según estos requerimientos de acuerdo al formato de informe al docente de los Programas Educativos Especiales, cuyos ítems constan en formulario de autoevaluación del docente PAC. La evaluación estará a cargo de Coordinación General (ANEP-CES-PEE, 2013: 11-12)

La UCPAC evalúa el desempeño docente en diálogo con los Coordinadores del AC, en base a las citadas características y a través de un formulario específico. Ello da lugar a un informe, que opera como "Informe de Dirección de Instituto al docente" (CES-ANEP). El docente podrá ser evaluado además por el "Inspector de Asignatura", dando lugar a otro Informe.

¹⁷¹ Ver: Gonzalo Charquero (2016, Enero 18), "Docentes calificados evitan la periferia", Diario El Observador, Montevideo. Disponible en: <http://www.elobservador.com.uy/docentes-calificados-evitan-la-periferia-n854626>

En Argentina, los datos de los Censos docentes de 1994 y 2004 señalan que un 40% de quienes ejercen la enseñanza en la escuela secundaria carecen del título correspondiente, incluso de título profesional universitario (Aguerrondo, s/d). En FinEs 2 (Moreno) el Contrato Pedagógico que cada Profesor Tutor firma al iniciar el cuatrimestre, establece las pautas de trabajo estipuladas, aludiendo a las cuestiones de índole administrativa y pedagógica que debe tener en cuenta para su desempeño. Se sintetizan dichos aspectos a continuación, que ilustran sobre el perfil docente requerido, en base al Documento “Requisitos para la inscripción docente” (ver: Anexo 4):

1) Recuperación de clases: Se recuperará toda clase no dada por el docente ya que no existe la situación de revista de suplente y no se contempla inasistencias docentes. 2) Asistencia e inasistencia de estudiantes: Los estudiantes tienen la cantidad máxima de tres inasistencias por materia. Se contemplarán situaciones laborales aplicando diferentes estrategias para que no pierdan su regularidad en la cursada. Ante situaciones médicas se adjuntará fotocopia de certificado a la planilla de notas. 3) Centros Educativos o Sedes: Las sedes son instituciones educativas. Los miembros de las Organizaciones Sociales son actores importantes para que el programa sea exitoso; acompañan en tareas administrativas y organizativas (entrega de listado de inscriptos y de estudiantes que finalizan cuatrimestre, entrega mensual de listado de estudiantes que participan en “Programa Jóvenes Bonaerenses” con firmas de docentes, entrega de planillas a docentes, apertura de sedes en horario, asistencia a reuniones con la coordinación del programa, etc.) y en tareas comunitarias y sociales: acompañan a los estudiantes para que finalicen sus estudios. 4) Dictado de clases: Se deben cumplir las 16 semanas de clases. La semana 17 se dedicará al CREC. En caso que no hubiera estudiantes a compensar, dicha clase se dedicará a la revisión de contenidos. La semana 18 será exclusivamente para que los docentes entreguen la planilla de notas finales a: Coordinación Administrativa y Sede. Las materias con 3 y 2 hs. cátedras deberán ser completadas en su totalidad: las primeras con 64 hs. reloj y las segundas con 19 hs. 20 minutos reloj. 5) Comunicación: Se seguirá la siguiente cadena de comunicación: Referente de Sede, Coordinador Administrativo, Inspector, Jefatura Distrital. 6) Informes: Se requerirán informes a los Centros Educativos o Sedes y a los docentes sobre el seguimiento del desempeño y asistencia regular de estudiantes y sobre las condiciones de educabilidad en las instituciones. 7) Adaptación de contenidos y metodologías: En Educación de Adultos tanto los contenidos como las metodologías deben ser adaptadas de acuerdo al grupo de estudiantes a pesar de haber armado previamente un Proyecto Pedagógico, el cual debe ser abierto y flexible. (Fuente: DGCyE, FinEs 2 Moreno, Contrato Pedagógico, 2015)

Ambas políticas, como pudo observarse, generaron criterios *ad hoc* (perfiles) para describir el desempeño docente esperado. Dichos perfiles buscan responder al diseño político-institucional y los modos de organización y de gestión que sustentan las políticas. En el PAC se espera un desempeño docente acorde al carácter de exploración pedagógica que sustenta la política, desarrollando habilidades profesionales tales como: innovar, trabajar en equipo, evaluar procesos, participar de espacios de coordinación. A tales efectos se proponen capacitaciones que buscan crear las condiciones para que ello suceda. En la evaluación del desempeño docente es tomada en cuenta la opinión de los Coordinadores de AC, aspecto que evidencia la participación de la OSC en dicha cuestión. En FinEs 2 (Moreno) se espera un desempeño docente acorde al objetivo de

terminalidad que sustenta la política; las características refieren fundamentalmente a cuestiones de tipo administrativo y pedagógico, señalando a los CE (OSC) como ámbitos relevantes en la implementación y la necesidad de adaptar los contenidos a las necesidades específicas que presenten los estudiantes. A su vez ambas políticas establecieron criterios para la contratación docente que, a decir de diversos entrevistados, precarizaron condiciones laborales al desconocer derechos adquiridos o no contemplarlos totalmente. En PAC, durante los primeros años de implementación de la política, los docentes fueron contratados de forma anual por CES-ANEP. En FinEs 2 son contratados de forma cuatrimestral por DGCyE, reciben remuneración y derecho a Obra Social solo por los meses trabajados.

Elección de horas docentes: características y procesos

En PAC los docentes pertenecen al Escalafón del CES-ANEP (1993)¹⁷² y poseen en gran proporción experiencia y trayectoria en instituciones tradicionales del sistema educativo (MIDES, 2008). Al iniciarse la implementación de la política los docentes elegían horas del “Escalafón común”, luego se hizo un llamado a aspiraciones de cargos y quién pretendía trabajar en PAC quedó en una lista específica a partir de la cual eligieron horas docentes. El proceso de selección de docentes que impulsó la política implicó diseñar ciertos arreglos político-institucionales que se tradujeron en criterios específicos del sistema de elección de horas de CES-ANEP. Dicho proceso se ilustra en la perspectiva de una ex-autoridad educativa que participó del diseño del PAC y relata algunas reacciones de los gremios docentes frente a esta política de inclusión educativa:

(...) desde Secundaria teníamos que seleccionar profesores para el PAC ¿Qué hicimos? Tratamos de agarrar a los más jóvenes. En Uruguay te aumenta el sueldo por Grado docente; dijimos “los profesores de Aulas van a cobrar como Grado 3”. Eso tenía la ventaja de que querían ir los que estaban en Grado 1; nos interesaba tener a los más jóvenes, los que tenían menos adquirida la docencia tradicional, dijimos: “todavía podemos formarlos”. Al inicio del PAC, en la elección de horas, había tres cosas especiales: no se respetaba el orden escalafonario¹⁷³; se armó una cuestión paralela (los que querían ir a Aulas se anotaban aparte); y los profesores tenían contrato de un año. Ahí se armó un lío interesante porque cuando empezamos muchos docentes que tomaron horas eran del gremio. El gremio estaba en contra pero algunos querían al PAC, algunos me acusaron de que yo quería “incluir” (así me decían) pero no me desafiliaron como si pasó con otros gremialistas que ocuparon cargos de gobierno (...) (Entrevista N°1, actor estatal, Montevideo)

¹⁷² ANEP (1993. Complementado y modificado por Resolución del CODICEN de agosto de 2015), Estatuto del Funcionario Docente, Capítulo IV-Del sistema escalafonario y la Unidad Docente.

¹⁷³ En Uruguay, según el Estatuto del Funcionario Docente (ANEP-CODICEN, 1993), éstos concursan una vez recibidos para obtener la efectividad y comenzar su carrera docente en Grado uno (1). Los docentes con efectividad ascienden de grado cada cuatro años sin concursar. Los profesores de grados superiores y los efectivos tienen prioridad para elegir horas y optar en qué liceo trabajarán. A quiénes no están recibidos se les reconoce antigüedad.

En FinEs 2 están habilitados a tomar horas los docentes titulados o los estudiantes de nivel terciario o universitario con más del 50% de materias de su plan de estudios aprobadas. Por tal razón quienes se desempeñan como Profesores Tutores pueden tener (o no) horas a cargo en instituciones tradicionales del sistema educativo. Un cuestionario aplicado a 150 Profesores Tutores en 2014 (27% del total), evidencia ciertas características de este colectivo: a) su edad promedio es de 35 años, b) siete de cada diez son mujeres, c) ocho de cada diez reside en Moreno, d) 60% posee formación terciaria o universitaria: 40% de ellos se formó en el Instituto Superior de Formación Docente N°21 Dr. Ricardo Rojas (Moreno) y 20% en la Universidad Nacional de Luján, e) 50% de los Profesores Tutores posee título y 50% es estudiante terciario o universitario (Fuente: FinEs 2, Moreno, Mesa Político Pedagógica, 2015). Para tomar horas docentes en FinEs 2 (Moreno) los aspirantes presentan documentación específica ante la Secretaría de Asuntos Docentes (SAD-Moreno, DGCyE)¹⁷⁴. El Jefe Inspector de Educación de Jóvenes y Adultos y la CA evalúan cada postulación en base a cinco ítems (ver: Anexo 4): 1) Título docente (puntaje máximo: 25 puntos), 2) Proyecto Pedagógico (puntaje máximo: 4 puntos), 3) Antigüedad en EDJA¹⁷⁵ (puntaje máximo: 1,5 puntos), 4) Participación en curso formativo “Saberes y Experiencias” brindado por la Mesa Político Pedagógica del FinEs 2, Moreno (puntaje máximo: 1 punto), 5) Antigüedad en FinEs (0,25 puntos por cuatrimestre). En base a dicha evaluación se establece un puntaje global y un orden de prelación a partir del cual se toman las horas.

Pese a las adaptaciones *ad hoc* los sistemas de elección de horas docentes resultan un aspecto problemático en tanto no prevén mecanismos para garantizar la continuidad de los docentes en PAC y FinEs 2 (Moreno). Si bien los docentes poseen ciertos incentivos para incorporarse a las políticas y permanecer en ellas (ej.: remuneración, puntaje docente), dichos sistemas jerarquizan el orden de méritos (puntaje). PAC y FinEs 2 (Moreno), al poseer una importante proporción de docentes novatos o no recibidos, quedan expuestos año a año al recambio; problemática que no solo sucede en las políticas analizadas en esta tesis sino en el sistema educativo en su conjunto.

¹⁷⁴ La SAD conduce técnico-administrativamente los asuntos docentes distritales como órganos desconcentrados de funcionamiento en cada distrito dependientes de la Subsecretaría de Educación (DGCyE, Ley Provincial de Educación N°13.688, 2007. Capítulo XI. Las Secretarías de Asuntos Docentes, Artículo 87°).

¹⁷⁵ Incluye: Educación Primaria de Adultos, Educación Media de Adultos y Educación de Nivel Superior.

Desempeño docente: formación teórico-práctica

Diversos entrevistados coincidieron en señalar que el desempeño del rol docente en las políticas de inclusión educativa, al igual que para el conjunto de los docentes del sistema, requiere de instancias específicas de formación de tipo teórico-práctico en que se propicie la reflexión sobre los procesos de enseñanza y aprendizaje y se los mejore. En ambas políticas se realizan actividades de capacitación de ese tipo. En el PAC las instancias de formación docente están presentes desde el inicio de su implementación. En FinEs 2 (Moreno) los primeros años de implementación se brindaron “capacitaciones a nivel Municipal ofrecidas por la Mesa Político Pedagógica” (Entrevista N°19, actor estatal, Moreno), escasamente coordinadas con el resto del sistema educativo y sin incentivos específicos para los Profesores Tutores (por ejemplo: puntaje). Posteriormente dichas instancias se formalizaron pasando a ser parte de las actividades contenidas en el cronograma anual de la política y brindando incentivos específicos a los Profesores Tutores (puntaje)¹⁷⁶. En 2012, y mediante la Res. 188/12 (CFE, 2012), se crea el “Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente”. En dicho marco, desde 2014, se implementan instancias formativas específicas en FinEs 2 (Moreno).

El análisis de la orientación teórica y metodológica que sustenta la formación docente en ambas políticas permite sintetizar un par de características que las definen: a) vincular teoría y práctica (por ejemplo: formación docente a partir de la observación y problematización de prácticas de enseñanza y aprendizaje); b) intercambiar experiencias de enseñanza entre docentes y reflexionar acerca de sus efectos en los aprendizajes (por ejemplo: generar espacios para compartir experiencias de enseñanza y aprendizaje). Para el caso del PAC se advierte: orientar la selección de contenidos en función de la semestralización de asignaturas (por ejemplo: construir proyectos interdisciplinarios para seleccionar “lo básico”) y desarrollar estrategias de enseñanza que promuevan habilidades en los estudiantes (por ejemplo: enseñar por habilidades). Para el caso del FinEs 2 (Moreno) la formación docente se sustenta en la perspectiva de la Educación Popular. Ello se ilustra en los Objetivos del Curso Taller brindado por la Mesa político-pedagógica en 2014, bajo el título “De la reflexión sobre la práctica docente hacia la transformación de la realidad”:

¹⁷⁶ Dicho puntaje es tramitado a través del CIE (Centros de Investigación Educativa, DGCE). Información disponible en: <http://servicios.abc.gov.ar/lainstitucion/dependencias/default.cfm>

(...) El curso tiene por objetivos: 1) *Encontrarnos* como docentes en diálogo con los principios político-pedagógicos de la *Educación Popular para transformar nuestra práctica*. 2) Reflexionar sobre las condiciones político-económicas que produjeron la exclusión social y educativa en Argentina. 3) *Discutir* las matrices de pensamiento, las categorías de descripción y análisis de la realidad y las representaciones sociales que se desprenden de nuestras prácticas. 4) *Favorecer la participación* de los docentes dentro de la comunidad de aprendizaje a través del proceso *Acción-Reflexión-Conceptualización-Acción*. 5) Sistematizar y *producir conocimientos* sobre la experiencia en Educación Permanente de Jóvenes y Adultos, en sus aspectos pedagógicos y políticos (Fuente: FinEs 2 Moreno, Mesa Político Pedagógica, 2014). (Énfasis de los autores).

En PAC los procesos de formación docente están previstos desde las líneas programáticas que sustentan el diseño político-institucional. Las instancias formativas poseen carácter obligatorio, responden a los ejes programáticos transversales y cuenta con instancias específicas de evaluación. Así, existen reglas formales que orientan el desarrollo de estas actividades y mecanismos de control. En FinEs 2 (Moreno) los procesos de formación docente están previstos desde las líneas programáticas que sustentan el diseño político-institucional, no poseen carácter obligatorio, se corresponden parcialmente con los ejes transversales de trabajo (por ejemplo: no se advierten estrategias para jerarquizar contenidos a fin de cuatrimestralizar las asignaturas) y no cuentan con instancias específicas de evaluación. Así, se carece de información que permita evaluar la contribución (o no) de esas instancias formativas al desempeño docente en el caso de FinEs 2 (Moreno).

Desempeño docente: decisiones sobre el currículum y evaluación

Los actores estatales y de la Sociedad Civil entrevistados expresan que cierta proporción de los docentes valora positivamente el margen de autonomía que encuentran en PAC y FinEs 2 para gestionar estrategias contenidas en sus diseños político-institucionales y modos de organización. Ello refiere a la posibilidad de jerarquizar contenidos de enseñanza en el marco de planes de estudio establecidos e implementar estrategias didácticas que conlleven actividades de aprendizaje distintas a las tradicionales.

Para el caso del PAC ello alude a: proyectos interdisciplinarios, parejas pedagógicas, trabajo en equipo y prácticas de evaluación específicas. El diseño político-institucional y el modo de organización de esta política preve el desarrollo de formas de trabajo docente no habitual o no adquiridas durante la formación docente inicial. A partir de 2014 cada AC a través de su Coordinación (OSC), desarrolla proyectos interdisciplinarios en ejes transversales que involucran a asignaturas y actividades extra

curriculares y convocan a la comunidad educativa en su conjunto. Ello se evidencia en expresiones de un docente:

(...) desde la Coordinación del Aula se aborda el proyecto interdisciplinario (...) por ejemplo, salidas didácticas articuladas con asignaturas y espacios (...) Y eso se hace colectivo, no sólo entre los docentes, sino con el equipo socioeducativo también (Docente, en: DINEM, 2014:27)

El trabajo en pareja pedagógica se incorporó formalmente al PAC en el año 2013. Esta modalidad de desempeño del rol evidencia posibilidades de planificar, implementar y evaluar acciones conjuntas entre docentes. En palabras de uno de ellos:

(...) presentamos una clase de historia en la que trabajamos conceptos matemáticos a partir de la historia. Con la materia que se llama “Aprender a Aprender” hacemos evaluaciones juntos; esas instancias son importantes y diferentes a las del Liceo (Docente, en: DINEM, 2014: 25)

El análisis de la perspectiva de los actores entrevistados evidencia que “en el PAC el docente no está solo” (DINEM, 2014). Ello remite al desarrollo de trabajo en equipo, coordinando sus acciones con otros actores. En palabras de un docente:

Creo que lo innovador de Aulas es que hay un equipo que acompaña al docente (...) eso en el Liceo no pasa. Se intenta que en Aulas haya un sólo equipo formado por educadores y docentes; tenemos reuniones con el equipo todas las semanas. En cambio en el liceo, ves a los profesores cuando los convocan por alguna cosa especial y no todos concurren, no sabes qué pasó con tal o cuál gurí, si faltó no sabés si lo fueron a visitar, te enterás por el chiquilín qué le pasó. Acá es diferente porque todas las semanas están diciendo, “miren que tal gurí no va a venir porque le pasó tal cosa”, siempre estás al tanto (Docente, en: DINEM, 2014:27)

Esta situación parece diferir de lo que acontece a nivel nacional. La Encuesta Nacional Docente (INEED, 2016) refleja que el 60% de los profesores de secundaria pública trabaja en dos o más centros (43% en dos centros educativos y 17% en tres o más). Dicha situación dificulta el desarrollo de proyectos compartidos y el trabajo cercano con directores en las instituciones públicas. Si a esto se agrega que reciben pocas visitas de Inspectores a lo largo de su trayectoria docente se constata que “el trabajo de los profesores es una tarea que se desarrolla en soledad (...) 40% de docentes de educación secundaria pública y 24% de privada recibieron ‘raramente o nunca’ una retroalimentación sobre su trabajo de parte de un superior inmediato” (INEED, 2016).

La mencionada autonomía que valoran los docentes refiere también a la posibilidad de llevar a cabo prácticas evaluativas en base a marcos reglamentarios diferentes a los que existen en instituciones tradicionales de enseñanza. El PAC ha diseñado el “Régimen de evaluación y pasaje de grado del ciclo básico” (CES-ANEP).

En relación a ello, y aludiendo al proceso fundacional del PAC, Mancebo y Monteiro (2009) concluyen que:

Más allá de contar con un reglamento de evaluación aprobado por el CES, los actores involucrados en el PAC han reflexionado respecto de cuál es la mejor forma de evaluar a estudiantes que transitan el reingreso al sistema educativo: ¿la evaluación debe ser formativa y/o sumativa?, ¿debe hacerse una evaluación centrada en los resultados?, ¿debe ponderarse el proceso de aprendizaje?, ¿cómo traducir dicho proceso a calificaciones?, ¿cómo compatibilizar la evaluación del PAC con la que los estudiantes tendrán una vez que vayan al Liceo o escuela técnica? Como fruto de este debate, se elaboró una nueva Libreta del Profesor en 2009 que registra procesos de los estudiantes en diversos aspectos alternando valoraciones cualitativas con calificaciones numéricas finales.

En el PAC se evalúa “mediante trabajo en proceso. Al final de cada semestre el alumno demuestra los conocimientos adquiridos describiendo el proyecto que desarrolló en su curso” (ANEP-CES, PEE, 2013:11)¹⁷⁷. Respecto de esta cuestión no existe consenso entre los entrevistados. Algunos señalan la pertinencia de que los criterios de evaluación sean diferentes a los utilizados en Liceos o Escuelas Técnicas (UTU), pero otros lo perciben como un aspecto negativo en tanto los estudiantes ingresarán o reingresarán a una institución educativa que se rige, a priori, por criterios de evaluación diferentes a los utilizados en AC: evaluación por resultados (DINEM, 2015).

En FinEs 2 (Moreno) la valoración que realizan los docentes, respecto de las decisiones sobre el currículum y la evaluación, refiere a “cuatrimestralizar contenidos”. A tales propósitos los Profesores Tutores presentan a inicio de cada cuatrimestre los “Proyectos Pedagógicos”, cuya estructura es estipulada por el MEN y la DGCyE, y contiene estas partes:

Fundamentación Pedagógica: explicita por qué y para que de la materia en el contexto educativo, desde el posicionamiento político-pedagógico del FinEs y el docente. Debe hacer referencia al porqué de la selección de contenidos. Objetivos, Contenido a Desarrollar (Res. 6321/95, DGCyE), Propuesta de Diagnóstico, Estrategias Didácticas, Propuestas de Actividades para Estudiantes y Docentes, Propuestas de Seguimiento del Proceso del Estudiante, Actividades de Evaluación, Propuesta de Trabajo Final (Integrador de contenidos y contextualizado), Bibliografía del estudiante y del docente (Fuente: FinEs 2, Moreno, 2015).

Los “Proyectos Pedagógicos” (ver: Anexo 4) son evaluados por: Inspector Jefe de Educación de Jóvenes y Adultos, CA y Mesa Político Pedagógica del FinEs 2 (Moreno). En 2014, y previo al inicio del segundo cuatrimestre, se entregaron 2.000 Proyectos Pedagógicos a la CA equivalentes a las materias que conforman la Grilla Curricular de los tres años de FinEs 2. En dichos Proyectos se establece la realización de un trabajo

¹⁷⁷ “Mediante evaluación final de los estudiantes, basada en el proceso, se culmina con la presentación de un producto de cierre del curso. En dicha instancia los estudiantes presentarán trabajos individuales o colectivos que abarquen una o más asignaturas, contemplen el proceso realizado e impliquen un producto. Para asignaturas de los dos semestres, debe haber un cierre de cada semestre con un producto que tendrá valor de aprobación del mismo” (PAC, 2015).

final (Integrador de contenidos y contextualizado). Al igual que todas las ofertas de Bachilleratos de Jóvenes y Adultos se prevé la instancia del CREC (Curso de Recuperación y Evaluación Continua), “un recuperatorio de la materia (...) las dos últimas clases de las dieciocho, en una clase se revisa todo o lo que anduvo flojo y en la otra se toma examen” (Entrevista N°31, actor de la Sociedad Civil, Moreno). Es interesante advertir en la relación Estado-Sociedad Civil co-gestionando FinEs 2 (Moreno) el rol del Referente de CE, problematizando prácticas de evaluación de Prof. Tutores, cuestión que se ilustra a continuación:

(...) Nosotros le decimos al profesor lo que le está pasando al estudiante porque quizás le rendía muy bien y ahora no anda tan bien, y el profesor le baja la nota porque la prueba la rindió mal. Y nosotros decimos, “te la rindió mal porque está pasando por esto y por esto: dale otra oportunidad” (Entrevista N°36, actor de la Sociedad Civil, Moreno)

El análisis evidencia brechas entre la carga horaria asignada y la necesaria para el desarrollo de las tareas requeridas, aspecto que emerge como nudo crítico del desempeño docente en PAC y FinEs 2 (Moreno). En PAC ello alude a: insuficiencia de horas docentes para planificar y evaluar proyectos interdisciplinarios o realizar tareas en pareja pedagógica. En FinEs 2 (Moreno) ello alude a que ni Profesores Tutores ni Referentes de CE cuentan con horas docentes para coordinar acciones conjuntas.

Desempeño docente: transitar experiencias que contribuyan a la inclusión educativa

Los actores del Estado y la Sociedad Civil indagados para esta investigación expresan que la práctica docente en experiencias como PAC y FinEs 2 favorecen la “formación *in situ* en relación a la inclusión educativa y la inclusión social” (Entrevista N°31, actor estatal, Moreno). Estas experiencias problematizan discursos y prácticas sobre la enseñanza y el aprendizaje, siendo percibidas por algunos docentes como oportunidad de mejora que trasciende las fronteras de las políticas en cuestión y podría coadyuvar a mejorar el desempeño de este actor en el conjunto del sistema educativo. Dicha apreciación, que abre una línea de investigación futura que indague la transferencia de prácticas de enseñanza entre ámbitos de tipo *Alternative School* e instituciones tradicionales de educación secundaria, se ilustra desde expresiones de actores estatales del FinEs 2 (Moreno) y documentos programáticos del PAC que se citan a continuación:

En las reuniones con Profesores Tutores les decíamos “ustedes son los futuros directores y docentes y van a trabajar en otros lugares también; si no aprenden acá qué es inclusión no aprenden más; están trabajando en los barrios, con organizaciones sociales y todas las problemáticas habidas y por haber”. Entonces no solamente estás formando docentes, formas un sujeto político, ciudadano, desde lo público (Entrevista N°29, actor estatal, Moreno)

(...) el PAC impacta en la profesionalización docente y busca impactar en otros ámbitos institucionales, fenómeno que habrá que seguir en el tiempo y observar en sus particularidades (ANEP-CES, MIDES-Infamilia, 2008:88)

Al relevar la perspectiva de actores estatales y de la Sociedad Civil en ambas políticas se evidencia un variado arco de prácticas de enseñanza que denotan potencialidades y límites del desempeño docente en su tránsito por políticas que buscan contribuir a la inclusión educativa. Ello se ilustra desde expresiones de integrantes de OSC y el Estado, respectivamente, para el caso de FinEs 2 (Moreno):

Para mí la experiencia fue muy buena; hay profesores con modos distintos de enseñar (...) me acuerdo de una profesora de Biología que trajo un microscopio y mostró a los estudiantes la célula: fue alucinante, nunca la habían visto (...) después una de Sociología que habló de historia y trabajó con una línea de tiempo viendo qué pasaba en el país y qué les pasaba a los estudiantes en su vida en ese momento (Entrevista N°37, actor de la Sociedad Civil, Moreno)

Era una docente con formación muy estructurada. Yo estaba entrando a una sede en Paso del Rey y la señora dice: “Voy a leer yo, porque ustedes no saben nada”. Entré yo y le dije: “Señora...usted tiene que ayudarlos a mejorar” (Entrevista N°29, actor estatal, Moreno)

El análisis refleja que el desempeño docente requiere considerar lo académico y lo social en el proceso de enseñanza y aprendizaje. Los docentes que integran el PAC y FinEs 2 desempeñan su tarea en espacios físicos constituidos bajo la forma de *Alternative School* (AC, CE) y condiciones de trabajo diferentes a las tradicionales (otra institucionalidad), encontrándose frente a situaciones para las que “no han sido preparados en su formación inicial” (Entrevista N°19, actor de la Sociedad Civil, Montevideo). Investigaciones precedentes, relativas a las dos políticas, señalan que el desempeño docente exige “considerar al estudiante integralmente, en su ser individual y académico y en su ser social, sus problemáticas (...)” (DINEM, 2014:24; Krichesky, 2016). Ello se evidencia desde el diálogo entre un investigador (I) y un docente (D) del PAC y expresiones de un Referente de CE del FinEs 2 (Moreno):

I: ¿Crees que los docentes que van a trabajar en PAC deben tener un perfil distinto? D: Si (...) tienen que estar conscientes que no es lo mismo que en el Liceo. Vos acá ves realidades distintas, no es “voy, doy la clase y me vuelvo” (DINEM, 2014:25)

(...) el docente va aprendiendo que trabajar acá es mirar al estudiante en todo lo que es (...) algunos lo tienen presente y otros no: ven al otro como un recipiente vacío que hay que llenar y (...) acá se viene a terminar la secundaria pero hay mil cosas que atraviesan eso y no podés dejarlas afuera (...) tampoco podés resignar la enseñanza de contenidos: ahí está lo complejo (Entrevista N°38, actor de la Sociedad Civil, Moreno)

Dicha cuestión interpela la formación inicial docente y el desempeño del rol y desafía su permanencia en las políticas, en tanto requiere atender al aprendizaje de adolescentes, jóvenes y adultos y considerar atributos relacionales a fin de dar respuesta a los perfiles de estudiantes que integran PAC y FinEs 2¹⁷⁸. Ello se evidencia en expresiones de un actor estatal de la UCPAC y un Referente de CE FinEs 2:

(...) el tema de las problemáticas sociales que traen los gurises: violencia, embarazos, eso incide en el docente, en hasta dónde aguanta y hasta dónde no. Hay docentes que a mitad de año dicen “me voy”, y al año siguiente dicen “aguanto un poquito más” y se quedan, logran vincularse con los adolescentes. Luego el tema académico es un desafío porque el nivel con que llegan muchos gurises es muy bajo (...) (Entrevista N°9, actor estatal, Montevideo)

(...) nos pasó una vez, una profesora iba a salir corriendo espantada por un situación de violencia y le dijimos “no, no, no, momento...no te asustes... acá estamos nosotros” (...) es por eso que estamos y para ellos estamos: para los estudiantes y para los profesores (...) ayudando a que enseñen y aprendan (Entrevista N°33, actor de la Sociedad Civil, Moreno)

El desempeño del rol docente en las políticas de inclusión educativa co-gestionadas los sitúa frente al desafío de responsabilizarse por el proceso de aprendizaje de estudiantes de sectores vulnerabilizados. Considerar lo académico y lo social no desdibuja su desempeño sino lo resitúa frente a una realidad compleja que los interpela al buscar contribuir a garantizar el derecho a la educación.

El análisis refleja que el tránsito de los docentes por estas políticas genera vínculos entre éstos e integrantes de OSC que dan lugar a experiencias satisfactorias, conflictivas o que interpelan su desempeño. Por un lado, satisfacción de algunos docentes por formar parte de las políticas de inclusión educativa. Ello se ilustra en las siguientes expresiones:

(...) muchos docentes buscan esta política, quieren esos lugares, se sienten cómodos, conocen a la gente y se integran a la organización social, valoran FinEs por eso, encuentran un lugar más cercano a lo que soñaron hacer (Entrevista N°30, actor estatal, Moreno)

(...) tenemos un staff de profesores muy consustanciados (...) algunos están desde el principio en PAC y se sienten un integrante más de la OSC, se mimetizan. Los profesores cuando encuentran placer en vincularse con las organizaciones tienden a negar el estilo docente tradicional, quizás suene raro pero es así (Entrevista N°2, actor estatal, Montevideo)

Por otro lado, situaciones conflictivas, tanto para actores de la Sociedad Civil como para docentes, al encontrarse en una institución educativa diferente a la tradicional. Para los integrantes de las OSC emerge la cuestión de que el AC o el CE no es una institución educativa formal sino educación formal en OSC, y ellos no son una figura de autoridad para los docentes (Entrevista N°18, actor de la Sociedad Civil, Montevideo). Para los

¹⁷⁸ Por atributos relacionales se entiende, el “concepto que engloba las relaciones sociales que circulan en el contexto de enseñanza-aprendizaje incluso la conexión afectiva entre profesor y estudiante” (Kriewaldt, 2015:85).

docentes emerge la cuestión de no tener una figura funcional de autoridad a quien referirse. En palabras de una investigadora entrevistada para esta tesis y que puede aplicarse a ambas políticas: “cuando se diseñó el PAC ya veías que ésa iba a ser una regla de juego escabrosa (relación Profesores-Coordinadores de AC) y que los actores se iban a mover buscando sus beneficios y en las zonas de incertidumbre bajo el argumento de que ‘vos no sos mi jefe’” (Entrevista N°43, investigador, Montevideo).

Por último, la indagación evidencia que en ciertos casos el vínculo entre actores de la Sociedad Civil y docentes permite abordar y resolver, a pequeña escala y sustentados por los diseños político-institucionales, modos de organización y procesos de gestión, “dificultades o vicios del sistema educativo tales como el ausentismo docente” (Entrevista N°35, actor de la Sociedad Civil, Moreno). Si bien esta afirmación no es generalizable a la totalidad de experiencias presentes en ambas políticas, sí merece destacarse ya que informa sobre efectos inesperados de las políticas (Nirenberg, 2016)¹⁷⁹, ante determinadas problemáticas (ausentismo docente en este caso). Según relata una Referente de CE:

Yo digo que FinEs interpela “la parte dinosauria del sistema educativo”; docentes que firman y no van o que toman horas en varias escuelas y faltan. Cuando toman horas yo me siento con ellos y les digo “si faltás tenés que avisar a los estudiantes y decirles cuándo vas a recuperar la clase”. Creo que hay cosas para cambiar y quizás algunas experiencias de FinEs también reproducen estos vicios pero se pusieron en cuestión algunas cosas. Si sos docente y faltás: ¿Cómo lo recuperarás? ¿Con trabajo del estudiante en su casa? ¡No! Trabajo tuyo, tiempo tuyo (...) Los docentes me odian pero de entrada saben que las reglas están claras y funciona. ¿Qué no les cierra a algunos docentes? Que vienen con un formato mercantilista de “sumar horas” y si aprendiste bien y sino también (Entrevista N°35, actor de la Sociedad Civil, Moreno)

El análisis permite visualizar cómo los diseños político-institucionales y los modos de organización de ambas políticas posibilitan o restringen la creación de condiciones para el mejor hacer (gestión) respecto de la cuestión pedagógica. En ambos casos el vínculo educativo es una nota característica que contribuye a favorecer el acceso, permanencia y egreso de los estudiantes de las políticas. En el PAC se identifican reglas formales que orientan el desempeño del rol docente y buscan alinear a estos actores bajo los objetivos de la política, y reglas informales alineadas con ellas, a la vez que dificultades para traducir los criterios programáticos en desempeños acordes con el perfil. Frente a ello existen mecanismos de evaluación docente que permitirían ajustar déficits. En FinEs 2 se identifican reglas formales que orientan el desempeño del rol docente y buscan alinear a estos actores bajo los objetivos de las

¹⁷⁹ Efectos inesperados: cambios positivos o negativos no contemplados en la formulación (Nirenberg, 2016).

políticas a la vez que dificultades para traducir criterios programáticos en desempeños docentes acordes con el perfil (reglas informales). La ausencia de mecanismos de evaluación docente, por ejemplo, disminuyen en este caso las posibilidades de intervenir sobre sus desempeños. En ambos casos se evidencian contribuciones de las políticas al desempeño docente a la vez que déficits provenientes de la formación inicial. Se evidencia así el interés programático por la cuestión pedagógica (enseñanza y aprendizaje) a la vez que restricciones para instrumentar postulados relativos a un área clave de las políticas de inclusión educativa.

Supervisión y acompañamiento técnico-pedagógico y administrativo

Analizar la supervisión y el acompañamiento técnico-pedagógico y administrativo en PAC y FinEs 2 remite a la indagación del rol de los niveles intermedios (supervisión estatal) en las políticas y sus vínculos con otros actores y sectores que las integran. Indagar si sus desempeños se realizan de modo impersonal y fiscalizador (paradigma de administración) o como asesoramiento y orientación profesionalizante (paradigma estratégico) informará sobre la contribución de este nivel a la co-gestión de las políticas.

La supervisión y el acompañamiento técnico-pedagógico y administrativo del PAC y el FinEs 2 se realiza a través de dos dependencias estatales. Una dependencia, formalmente responsable de la supervisión y referenciada en los ámbitos de Inspección de los sistemas educativos (CES-ANEP: Coordinación de Inspección de PEE, Inspección de Asignaturas e Inspección de Institutos y Liceos para el caso del PAC; DGCyE: Inspección de Educación de Adultos para el caso de FinEs 2) y otra dependencia referenciada en las políticas en cuestión: UCPAC y CA. Estas dependencias y grupos de actores, en cada política, poseen instancias de coordinación frecuentes (reuniones) formal o informalmente establecidas.

En el PAC, la UCPAC realiza el “acompañamiento y control de las Aulas” (Entrevista N°9, actor estatal, Montevideo). Para ello los integrantes de la UCPAC se dividen sus tareas en función de los roles que ocupan, buscando tener una mirada de conjunto acerca de la política. Los integrantes de la UCPAC por parte del CES-ANEP se encargan de: aspectos pedagógicos relativos al aprendizaje y la enseñanza (por ejemplo: estrategias de aprendizaje y enseñanza, vínculo con docentes), ejes transversales de intervención (por ejemplo: participación de adolescentes en AC) o cuestiones administrativas relativas a los estudiantes o el cumplimiento de los TDR (por ejemplo:

carga de datos de adolescentes; recepción de informes de OSC). Los integrantes de la UCPAC por parte del MIDES (DNPSC) acompañan a los equipos socioeducativos (OSC) favoreciendo la “construcción de comunidades educativas con enfoque territorial y perspectiva de derechos” (Entrevista N°10, actor estatal, Montevideo).

Todos los integrantes de la UCPAC realizan visitas a las AC, distribuyéndose específicamente cuáles visitar. Las visitas se realizan en base a protocolos específicos que ofician como memoria de esa actividad y a modo de registro de los avances y desafíos de la implementación de la política (ver Anexo 4: “Protocolos de visitas a las AC”). Las AC son visitadas “entre febrero y diciembre, cada dos meses aproximadamente o cuando la situación lo amerite ya que el vínculo de la Unidad Coordinadora con las Aulas, más allá de las visitas, es permanente (...) acompañando incluso reuniones de coordinación entre equipos socioeducativos y Profesores de Secundaria” (Entrevista N°6, actor estatal, Montevideo). La visita adquiere características de co-visión respecto de las tareas a realizar (es decir, evaluación y construcción colectiva de estrategias de intervención), incluyendo acciones de contralor. Las OSC entrevistadas valoran positivamente el acompañamiento técnico-pedagógico y administrativo que realiza la UCPAC en tanto “permite pensar y acordar estrategias de trabajo conjunto, controlar y acompañar el cumplimiento de los TDR y orientar la tarea por diferentes medios: teléfono, mensaje de texto, correo electrónico” (Entrevista N°15, actor de la Sociedad Civil, Montevideo). Esta valoración positiva se complementa con apreciaciones críticas realizadas por OSC con más años de trayectoria en la política. Dichas apreciaciones aluden a que el crecimiento cuantitativo del PAC, triplicando la cantidad de AC luego de siete años de implementación, sumado a la no ampliación de recursos humanos a lo largo del tiempo, ha generado que la frecuencia de visitas fuera disminuyendo (ya que se prioriza a las AC “más nuevas”) o bien que la visita se focalice en cuestiones de índole administrativa. Esta cuestión evidencia la necesidad de evaluar, en los procesos de co-gestión de las políticas, el equilibrio entre el aumento de la cobertura y el acompañamiento técnico-pedagógico y administrativo del Estado, considerando a su vez las diferentes trayectorias de las OSC en el curso de la política.

La Coordinación de Inspección de PEE (CES-ANEP), integrada por dos Inspectores para todo el país, realiza la supervisión del PAC manteniendo reuniones periódicas con la UCPAC (frecuencia quincenal) y los respectivos programas que integran dicha Coordinación. Los Inspectores, entrevistados para esta investigación, valoran positivamente el seguimiento que realiza la UCPAC a las AC, “ya que logran

combinar las funciones de contralor con el acompañamiento técnico-pedagógico” (Entrevista N°8, actor estatal, Montevideo). Estos actores también manifiestan las debilidades que posee el Estado en términos de recursos humanos para dar respuesta, a nivel de la Inspección, a los requerimientos del PAC, otros programas y las instituciones de educación secundaria (Liceos). En tal sentido expresan que “la Inspección de Institutos y Liceos y la Inspección de Asignaturas muchas veces no llega a dar respuesta a las necesidades del sistema en su conjunto, no pudiendo visitar o acompañar a todas las instituciones y profesores” (Entrevista N°9, actor estatal, Montevideo). Ello coincide con los resultados de la Encuesta Nacional Docente (INEED, 2016) que refleja que el 66% de profesores de secundaria manifiesta haber recibido la última Inspección “antes de 2013” (39%) o “nunca” (28%). Los integrantes de la Coordinación de PEE (CES-ANEP) aluden a los procesos de regionalización de las estructuras de Inspección, en curso, que prevé crear Inspecciones regionales en todo el país y busca revertir dicha situación problemática¹⁸⁰. La reestructuración organizacional coadyuvaría a fortalecer la Inspección y coordinación de diferentes líneas programáticas que posee CES-ANEP.

Para el caso del FinEs 2 los integrantes de la CA realizan el “acompañamiento y control de los CE” (Entrevista N°26, actor estatal, Moreno), en lo referido a la documentación administrativa requerida para su apertura y funcionamiento. A estas funciones, de tipo administrativo, se han agregado de hecho funciones de tipo pedagógico (ej.: revisión y evaluación de Proyectos Pedagógicos; visitas a los CE). Quienes integran la CA acompañan a Referentes de CE “favoreciendo la construcción de comunidades de aprendizaje” (Ibid.). Las visitas a los CE se iniciaron en el año 2014 y no poseen protocolos específicos, su finalidad se expresa en el sitio web del FinEs 2 (Moreno)

La Coordinación de FinEs 2 (...) realizará visitas a las distintas sedes (...) se podrán visualizar los espacios, sus estudiantes y referentes (...) El objetivo es dar a conocer qué es el FinEs 2, despejar consultas y acompañar y seguir casos de deserción o problemáticas de estudiantes (Fuente: DGCyE, Sitio web FinEs 2, Moreno, 2015. Disponible en: <http://www.fines2moreno.com.ar/>)

La visita adquiere características de co-visión, es decir, evaluación y construcción colectiva de estrategias de intervención, respecto de las tareas a realizar por Referentes de CE y Profesores Tutores, incluyendo acciones de contralor. Los actores estatales entrevistados manifiestan que “dada la cantidad de sedes y la carga de tarea

¹⁸⁰ Para el caso de Montevideo esas Inspecciones serán tres (centro, este y noroeste), en sintonía con regiones ya establecidas por otros organismos gubernamentales (ej.: INAU)

administrativa no es posible visitar todas las OSC; priorizando las más alejadas, las que no conocemos o las que tiene dificultades” (Entrevista N°22, actor estatal, Moreno). Pese a la limitación de recursos humanos de la CA en relación a la cantidad de CE existentes, las OSC valoran positivamente su acompañamiento en tanto: “orientan la tarea permanentemente por mail, teléfono, WathsApp (...) acompañan el funcionamiento de la sede y el contrato pedagógico que firman los Profesores Tutores” (Entrevista N° 29, actor de la Sociedad Civil, Moreno).

La Inspección de Educación de Jóvenes y Adultos (DGCyE) a través de los Jefes Inspectores de Educación de Jóvenes y Adultos de Moreno, en coordinación con las estructuras de inspección superiores (Jefatura de Inspección Distrital, Jefatura de Inspección Regional), realiza la supervisión y seguimiento de FinEs 2, manteniendo instancias periódicas de trabajo con la CA (reuniones). La Ley de Educación Provincial N°13.688 (DGCyE, 2007) señala en su Art. 75 que el objetivo de la Inspección:

(...) consiste en garantizar las adecuadas intervenciones en el marco del planeamiento estratégico, para asegurar la educación y el mejoramiento continuo de las actividades que desarrollan los establecimientos educativos. Los principios de acción del rol de inspección se basan en: detección de logros y dificultades, resolución reflexiva de problemas y orientación hacia apoyos especializados para concretar las metas de la Política Educativa (...)

El Plan Educativo Jurisdiccional 2013-2016 de la Provincia de Buenos Aires (DGCyE, 2014:7), en el “Campo problemático” referido al “Gobierno del sistema”, señala la importancia de “Promover el desarrollo político profesional de los equipos de gestión” (Objetivo 2) incluyendo, en sus líneas de acción 2 y 3, el “Fortalecimiento de la gestión territorial de Inspectores Jefes Regionales y Distritales” y el “Fortalecimiento técnico pedagógico de los Inspectores de Enseñanza para mejorar la supervisión” (DGCyE, 2014:7). Ello alude a la relevancia brindada al rol de los Inspectores, en tanto referente y responsable territorial de la gestión central¹⁸¹, y de la supervisión como práctica de gobierno y gestión. En dicho marco normativo y programático el informe “La política educativa desde los Informes de visita” (DGCyE, 2014) analiza una muestra de tales documentos en lo relativo a la Educación de Jóvenes y Adultos, incluido FinEs, y en base a cuatro aspectos: condiciones de producción, condiciones de circulación, contenidos, intervención pedagógica. Respecto del último aspecto, y como orientación establece que:

¹⁸¹ Entre los años 2004 y 2005 la DGCyE crea Jefaturas de Inspección Regionales y Distritales que integran Jefaturas que hasta ese entonces se encontraban separadas por rama o modalidad (DGCyE, 2010).

la supervisión (...) tendría que propender a fortalecer la participación de todos los actores institucionales, a la conformación de equipos de trabajo, a la asunción de responsabilidades compartidas y a la producción de vínculos sustantivos y colaborativos en redes que fortalezcan la inclusión con continuidad pedagógica, incluso más allá de las escuelas (DGCyE, 2014:15)

En FinEs 2 (Moreno) la Inspección de Educación de Adultos “se encarga de las cuestiones pedagógicas, el vínculo con los Profesores Tutores, la revisión de los Proyectos Pedagógicos, la autorización de la apertura de CE y la evaluación de sus condiciones de funcionamiento” (Entrevista N° 25, actor estatal, Moreno). La perspectiva de la Inspección de Educación de Adultos, relevada en esta investigación, evalúa positivamente el acompañamiento que realiza la CA a los CE FinEs 2, reconociendo también la escasez de recursos humanos que posee el Estado (incluida la Inspección) para “llegar a los respectivos territorios y realizar acompañamientos de calidad” (Entrevista N° 25, actor estatal, Moreno). Ello se evidencia desde la situación del Municipio de Moreno que cuenta con dos Inspectores de Educación de Adultos, uno de los cuales está abocado, entre otras tareas, a supervisar las 550 comisiones que integraban FinEs 2 en 2015. También se expresa en palabras de autoridades de la Dirección de Educación de Adultos de la Provincia de Buenos Aires que señalan: “FinEs creció muchísimo en la jurisdicción, se ramificó de forma impresionante y la estructura burocrático-administrativa en la provincia sigue siendo la misma desde hace años” (Entrevista N°26, actor estatal, La Plata).

FinEs, al tratarse de una política inscripta en un sistema federal de educación y ser impulsada por su nivel central, cuenta con instancias de contralor a nivel nacional. Durante 2014, FinEs 2 (Moreno) fue objeto de una auditoría proveniente del MEN, realizada en diferentes partes del país mediante un convenio entre dicho Ministerio y la Sindicatura General de la Nación (SIGEN, Presidencia de la Nación)¹⁸². En esa oportunidad se relevó información de la CA y los CE y se realizaron visitas a OSC seleccionadas por la SIGEN a efectos de controlar cuestiones administrativas (ej.: presencia u ausencia de Planillas de: Apertura de Comisión, Inscripción-Legajo del estudiante, Asistencia de Profesores Tutores, Temas trabajados, Cierre de Cuatrimestre y asistencias de estudiantes; Libro Matriz y Libreta de calificaciones). Dicha auditoría no indagó aspectos pedagógicos (ej.: enseñanza, aprendizaje) y fue percibida por los actores de ambas esferas (CA y CE) como una instancia formal de contralor que no

¹⁸² El Plan de Acción del año 2011 de la SIGEN, que preside la Red Federal de Control Público, preveía auditar el “Plan FinEs”, ver: <http://www.sigen.gob.ar/novedaddetalle.asp?nro=192>. El Informe resultante de dicha auditoría fue solicitado para esta investigación por diferentes vías y en reiteradas ocasiones a respectivas dependencias (SIGEN; Dirección Nacional de Fortalecimiento y Ampliación de Derechos Educativos; Dirección de Educación de Jóvenes y Adultos; CA), no habiendo sido posible acceder a dicho material.

devolvió información para mejorar la implementación de la política. Según expresiones de un entrevistado “nos dijeron que estaba todo bien lo cual fue una satisfacción, pero nos entregaron una constancia de que estuvieron y nada más (...)” (Entrevista N°27, actor estatal, Moreno).

En el marco de Estados que buscan dotar a la gestión de las políticas de un enfoque territorial y estratégico se evidencian desempeños dispares dentro de esta esfera respecto de la supervisión y el acompañamiento técnico-pedagógico y administrativo. La UCPAC y la CA ven desafiada su capacidad de acompañamiento a las AC y los CE respectivamente dado el aumento de cobertura y la escasez de recursos humanos disponibles. Pese a ello su desempeño es valorado por otros actores del Estado y las OSC. Las respectivas Inspecciones se apoyan en las dependencias estatales que co-gestionan el PAC (UCPAC) y el FinEs 2 (CA), dado los escasos recursos humanos que poseen. Por dicha razón se ve limitada su capacidad de realizar un asesoramiento y orientación profesionalizante a las AC o CE. Esta situación coincide con el análisis realizado por Rivas (2015) quien al estudiar lecciones aprendidas de las políticas educativas implementadas en siete países de América Latina durante el período 2000-2015, incluido Argentina y Uruguay, concluye que la supervisión experimenta fuertes dificultades para centrarse en el asesoramiento. El autor señala que ambos países vivieron un proceso discursivo de pasaje de funciones de inspección y control a una supervisión centrada en asesorar a las escuelas, acompañado de concursos y cierta renovación de personal. Sin embargo esta nueva visión se vertió levemente en las prácticas de supervisión dado que primó un rol de “bomberos” que solucionan problemas y maniobran el entramado normativo y administrativo del sistema (Rivas, 2015:143)¹⁸³. Tal cuestión es más crítica aún para el PAC y el FinEs 2 en tanto se trata de políticas de inclusión educativa de reciente creación, situadas en la periferia de los sistemas educativos y co-gestionadas, aspecto este último que requiere habilidades específicas de supervisión y acompañamiento por parte del Estado.

¹⁸³ En ciertos países incluso, los “supervisores fueron vistos como una capa conservadora a la que no podía confiarse los cambios” (Rivas, 2015:143).

Monitoreo y evaluación

La presencia u ausencia de sistemas de monitoreo¹⁸⁴ y evaluación que informen sobre procesos y resultados de la política a nivel de estudiantes, Profesores y OSC es un factor relevante al analizar la co-gestión del PAC y el FinEs 2. Ello permite elucidar si se produce información útil para la toma de decisiones y la mejora a la vez que ilustra sobre los paradigmas de gestión que las sustentan: administración o estratégico. El análisis de este aspecto evidencia importantes diferencias entre las políticas bajo estudio: el PAC posee un sistema de evaluación y monitoreo que forma parte de su diseño político-institucional, organización y gestión; FinEs 2 no un posee sistema de evaluación y monitoreo como parte de su diseño político-institucional.

El PAC diseñó desde sus inicios, y bajo impulso del MIDES (Programa Infamilia primero y DINEM después), un sistema de monitoreo y evaluación que, según Mancebo y Monteiro (2009:80) permitió: a) difundir la política, b) rendir cuentas a la ciudadanía, al socializar públicamente sus resultados a través de “Reportes de Monitoreo” (MIDES, CES-ANEP)¹⁸⁵, c) contar con información para tomar decisiones. Este último aspecto se ilustra en expresiones de una entrevistada que argumentó que la información generada, que evidencia logros y permite socializarlos, contribuyó a la continuidad del PAC:

(...) Con los años quedaron personas que sabían por dónde venía el PAC y cuáles eran sus objetivos y defendieron sus logros (...) los logros se sostuvieron porque “Aulas” produjo mucha información a partir de lo hecho por E.M. desde Seguimiento y Evaluación de Infamilia-MIDES y porque trabajamos con fuerza más allá de los avatares (...) Aulas desarrolló la idea de organización que aprende y eso la fortaleció (Entrevista N°7, actor estatal, Montevideo)

Al diseñarse la política, y en base a los resultados que se esperaba obtener, se definieron determinados indicadores de monitoreo y evaluación¹⁸⁶ e instrumentos de

¹⁸⁴ El “monitoreo” es un tipo de evaluación con foco en el proceso de implementación de una intervención. Nirenberg (2016) expresa que sus características son: a) se realiza a la par de la implementación; b) pone el foco en procesos (actividades) y en productos (emergentes de actividades realizadas) e indaga por resultados relativos a cambios en concepciones y comportamientos de personas, prácticas y estructuras; c) se lleva a cabo de manera frecuente (mensual, trimestral o semestral); d) requiere un sistema de registros que se consolide periódicamente.

¹⁸⁵ Los “Reportes de Monitoreo del PAC” (MIDES, CES-ANEP), constituyen valiosos insumos para la gestión, informando sobre fortalezas y debilidades. Disponibles en: <http://www.infamilia.gub.uy/page.aspx?1.7.76.O.S.O>.

¹⁸⁶ “Los indicadores de monitoreo establecidos fueron: Número total de adolescentes participantes por área de intervención, AC y Modalidad; Características de los adolescentes; Características de los hogares; Características de los Profesores. Los indicadores de evaluación establecidos fueron: Porcentaje de aprobación de primer año de Ciclo Básico en AC; Porcentaje de adolescentes que luego de su primer año en AC continúa participando en PAC; Tasa de abandono; Porcentaje de adolescentes con opinión positiva de docentes y compañeros; Porcentaje de adolescentes con intención de retomar estudios y que mejoran su autoestima; Porcentaje de beneficiarios con reincorporación efectiva en Segundo Año; Tasa de repetición en Segundo Año; Tasa de abandono en Segundo Año; Porcentaje de directores de liceos de referencia que evalúan bien o muy bien AC” (Mancebo y Monteiro, 2009:80).

relevamiento de datos adjudicando responsabilidades a diversos actores (Estado y OSC) en el registro, procesamiento y difusión de la información. Los instrumentos se consignaron en un software específico, transformado luego en soporte web, en que las AC ingresaban los datos. Los instrumentos de monitoreo fueron básicamente los mismos a lo largo de los años de implementación del PAC, salvo para el caso de la evaluación del vínculo AC-Liceo de Referencia. En los primeros años de implementación (2007-2009) se contaba con un “Formulario de Directores de Liceos de Referencia” que recababa información sobre el contexto institucional del liceo: asistencia docente, rotación de equipo de dirección, cantidad de adscriptos, expectativas e involucramiento de dirección y docentes hacia estudiantes del PAC (Mancebo y Monteiro, 2009). En años posteriores, dicho “Formulario” dejó de formar parte de los instrumentos de monitoreo y se integró una “Ficha del Profesor Referente”, que junto con el Operador Social acompaña al adolescente en su ingreso o reingreso al Liceo o la Escuela Técnica (Modalidad C). Esta variación evidencia el cambio en el vínculo entre el PAC (AC) y las autoridades de dichas instituciones. La Figura 7 presenta los instrumentos de monitoreo del PAC.

Figura 7. PAC: Instrumentos de monitoreo

-*Formulario de ingreso y familia*: registra información que permite reconstruir la trayectoria educativa de los adolescentes antes de su ingreso al PAC e información básica sobre la familia de cada adolescente; registra datos de edad, nivel educativo de los padres o referentes adultos, nivel socioeconómico, situación ocupacional, acceso a servicios sociales.

-*Planilla de seguimiento del alumno de Modalidad A y B*: registro de datos sobre asistencia a las actividades del PAC, evolución en el desarrollo de competencias y adquisición de conocimientos, juicio global de los docentes sobre la afiliación/desafiliación institucional del adolescente, actitud que la familia tiene frente al proceso de aprendizaje del adolescente.

-*Formulario de seguimiento de actividades del equipo socioeducativo de cada Aula Comunitaria*: informa sobre el funcionamiento de la OSC y sus efectos en los adolescentes.

-*Formulario de autoevaluación*: lo completa el adolescente participante. Busca aportar información sobre su opinión respecto al PAC (se completa a fin de año).

-*Ficha del Profesor Referente (PR)*: aporta información sobre los adolescentes de la Modalidad C. Se relevan datos del proceso educativo y tienen una parte cuantitativa y otra cualitativa. Se llena en tres oportunidades: mayo, agosto y diciembre. Además, los PR deben entregar una fotocopia del carné de calificaciones de los estudiantes en mayo y diciembre.

-*Calificaciones de asignaturas*: para la Modalidad A, el Coordinador del Aula debe ingresar directamente al software las calificaciones de los alumnos en las 11 asignaturas. Debe registrar la nota de las pruebas y la nota del proceso de aprendizaje, al igual que un concepto de proceso. Una nota final al culminar el semestre, que es el resumen de la nota del proceso y de la nota de la prueba y un concepto final de evaluación. Por su parte, los registros de las calificaciones en la Modalidad C se realizan en el Software del PAC, pero son tomados de los sistemas evaluativos que los subsistemas (CES y CETP) utilizan para el segundo año de Enseñanza Media Básica. La Modalidad B cuenta con un juicio global al finalizar el año.

-Para obtener estimaciones de impacto se utilizan, además, las bases de datos administrativas del sistema SECLI (Secretaría Liceales) para 2010, 2011, 2012 y 2013, que aportan información acerca de la inscripción y los resultados y los registros de Asignaciones Familiares del Plan de Equidad (MIDES) que permiten reconstruir la información socioeconómica de estudiantes de los Liceos y construir un grupo de comparación adecuado.

Fuente: DINEM, 2013:288-289

Mancebo y Monteiro (80) expresan que en los primeros años de implementación del PAC (2006 a 2008), la instrumentación de los procesos de monitoreo y evaluación evidenciaron dificultades relativas a: 1) diseño de formularios y planillas (forma y contenido), instrucción para su correcto llenado, desarrollo de software y su posterior instalación en AC; 2) sobre carga de trabajo para Coordinadores de AC y Equipos Socioeducativos; 3) débil valoración de las acciones de monitoreo y evaluación en el contexto de un país con escasa cultura de evaluación de las políticas públicas¹⁸⁷, cuestión que se fue modificando a medida que se contó con los primeros resultados y se los utilizó para la reflexión y toma de decisiones. El análisis evidencia que el primer tipo de dificultades fue superado, no registrándose en la actualidad problemas relativos a ello. La segunda dificultad pervive en la perspectiva de integrantes de AC (OSC) quienes agregan también, como aspecto crítico, la “superposición y duplicación de información ya que se envían datos similares a MIDES y a Secundaria pero hay que cargarlos de forma separada” (Entrevista N°18, actor de la Sociedad Civil, Montevideo). Respecto de la tercera dificultad señalada se advierte, desde la perspectiva de las OSC, una valoración positiva y un aspecto a mejorar. A la vez que se señala la importancia de contar con un sistema de monitoreo y evaluación que informe sobre las fortalezas y debilidades de la política, se señala que el uso de la información podría ser de mayor utilidad aún si su procesamiento y socialización se desagregara en función de cada AC señalando fortalezas, debilidades y desafíos, y no de manera genérica para toda la política¹⁸⁸.

En el caso de FinEs 2 es necesario distinguir dos niveles de análisis al indagar la cuestión del monitoreo y la evaluación: 1) nacional, 2) provincial y municipal. A nivel nacional, y junto con la creación de la Dirección Nacional de Fortalecimiento y Ampliación de Derechos Educativos (MEN, 2014), se crean cuatro áreas sobre las que sustenta la política: 1) Modernización de la Gestión Administrativa, 2) Comunicación Institucional, 3) Pedagogía Popular, 4) Articulación Territorial. La primera de las áreas alude al desarrollo de mecanismos que “permitan resolver cuestiones problemáticas de índole administrativa de forma ágil, eficiente y transparente” (Ibíd.) a fin de que el Estado garantice “la llegada de recursos a todos los ciudadanos y ciudadanas del país asegurando los mecanismos necesarios para que el derecho a una educación inclusiva y

¹⁸⁷ Ver, al respecto, Santiago López (2016, Mayo 24), “Experimentos y evaluación de políticas públicas”, la Diaria, Montevideo, Uruguay. En: <http://ladiaria.com.uy/articulo/2016/5/experimentos-y-evaluacion-de-politicas-publicas/>

¹⁸⁸ Anualmente el PAC realiza una “Jornada de Presentación de Resultados”, en que participa la UCPAC y las AC.

de calidad alcance a todos y a todas los jóvenes y adultos de la nación” (MEN, 2015:17). En dicho marco se desarrolló un sistema informático que digitalizó y centralizó datos a nivel nacional, buscando garantizar la inscripción y el seguimiento de los estudiantes. En tal sentido la creación del módulo “FinEs-SITRARED” (Sistema de Transferencia de Recursos Educativos), alojado en el sitio web de la Dirección General de Administración y Gestión Financiera del MEN,¹⁸⁹ tuvo por objetivo:

(...) permitir el acceso a datos de cada jurisdicción de manera precisa y eficaz, así como el almacenamiento de información segura y ordenada en lo que respecta a sedes, estudiantes, Profesores Tutores y egresados (...) garantizando la construcción de un banco de datos digital que permite una mejor planificación y gestión administrativa (MEN, 2015:18)

A partir de 2014, y como consecuencia de los cambios antedichos, se visualiza un aumento de la calidad y cantidad de información que brinda públicamente FinEs. Ello se evidencia, por ejemplo, en el sitio web diseñado en ese entonces y destinado a Profesores Tutores, estudiantes y público en general que difunde información de diverso tipo¹⁹⁰. Particularmente ofrece datos cuantitativos, acerca de la evolución de la política entre 2008 y 2013 en lo relativo a: inscriptos, CE, Profesores Tutores y egresados. Dichos datos se consignan también, y para el año 2014, en el Documento “Publicación Institucional de la Dirección Nacional de Fortalecimiento y Ampliación de Derechos Educativos” (MEN, 2015) editado a modo de Anuario. No se registra, ni en ambas fuentes de información ni en documentos programáticos, indicadores de monitoreo y evaluación a nivel nacional, ni reportes de tales características.

El segundo nivel de análisis refiere a la Provincia de Buenos Aires y el Municipio de Moreno. En estos niveles tampoco se cuenta con sistemas de evaluación y monitoreo. Información relevada en el trabajo de campo sí evidencia en FinEs 2 (Moreno) instrumentos de índole administrativa o pedagógica que buscan registrar información disponible (Figura 8).¹⁹¹

¹⁸⁹ Sitio web: MEN-SITRARED (Sistema de Transferencia de Recursos Educativos): <http://sitrared.me.gov.ar/mePortal>

¹⁹⁰ Sitio web Plan FinEs (Nacional): <http://fines.educacion.gov.ar/>

¹⁹¹ Disponibles en: <http://www.fines2moreno.com.ar/>

Figura 8. FinEs 2 (Moreno): Instrumentos administrativos y pedagógicos para el registro de información

- *Solicitud de apertura de Centro Educativo*. Mediante carta firmada por referentes de OSC se solicita la apertura del CE a la Inspección de Educación de Jóvenes y Adultos y la CA.
- *Planilla de Apertura de Comisión*. Contiene: Nombre del CE, Comisión, Nombre y apellido de estudiantes, DNI, CUIL, Fecha de Nacimiento, Edad, Dirección, Localidad, Teléfono.
- *Planilla de Inscripción (Legajo del estudiante)*. Formulario que, además de datos básicos de identificación, permite reconstruir la trayectoria educativa del estudiante (ej.: Plan de Estudios que cursó) y si es beneficiario de algún plan o programa social (Ver Legajo en: Anexo 4).
- *Constancia de Estudiante Regular FinEs 2, Moreno* (CENS 454). Esta documentación hace constar la participación del estudiante en el CE a efectos de ser presentada en otros ámbitos (por ejemplo: para tramitar boleto estudiantil o justificar estudios frente a planes o programas sociales).
- *Planilla de Personal Docente (Asistencia de Prof. Tutor)*. Esta planilla es firmada clase a clase por Prof. Tutores. Contiene: datos de Referentes de CE (DNI y teléfono) y de Prof. Tutores (Asignatura, Apellido y Nombre, DNI, Firma, Fecha, horario de entrada y salida). La Planilla puede ser solicitada por el Inspector o la CA y solicita aclaración sobre compensación de clases.
- *Planilla de Temas del Prof. Tutor*. Se consigna: Nombre, apellido y DNI del Prof. Tutor, Nombre del CE, Asignatura, Temas, Día, Horario, Fecha Acto Público, Firma y sello de Referente de CE.
- *Planilla de asistencias de estudiantes*. Se consigna: Nombre de Asignatura, Nombre de Referente de CE, Nombre de Prof. Tutor, Nombre de Comisión, DNI y teléfono de Prof. Para estudiantes, Nombre y apellido, DNI, Asistencia por clase (18), Notas (1º, 2º, 3º), Nota Final, Observaciones. También contiene: Matrícula Inicial del Curso y Total de Alumnos al finalizar, Firma del Profesor y Firma de CA (teléfono celular de CA). La Planilla especifica que: “las inasistencias se justifican con certificado médico que debe adjuntarse, si son más de las que marca la resolución se debe avisar a la CA. Las notas también se pasan a libretas de calificación. Los datos de la planilla deben estar completos sin excepción. La entrega de esta planilla es obligatoria de no hacerse el docente será sancionado según el estatuto docente Art. 132” (Fuente: <http://www.fines2moreno.com.ar/>)¹⁹²
- *Planilla de Cierre de Cuatrimestre*. Se consigna: datos de CE, del estudiante, del cuatrimestre y de instancias de evaluación y calificación (CREC, Mesa, recursado, inasistencias, calificación).
- *Libro Matriz y Libreta de calificaciones*. Allí constan las calificaciones de los estudiantes.
- *Planillas de Planes y Programas Sociales*: PROG.R.ES.AR., Ellas Hacen, Argentina Trabaja, Barrios Bonaerenses, Plan Jóvenes con Más y Mejor Trabajo.

Fuente: elaboración propia en base a trabajo de campo

La CA de FinEs 2 (Moreno) centraliza la información enviada por Referentes del CE (OSC) y Profesores Tutores a fin de registrarla. Al analizar el funcionamiento del circuito relativo a la etapas de envío, registro y sistematización de información, se evidencia: 1) el desafío que supone la realización de tareas de este tipo para el caso de OSC con escasa o nula experiencia en tales cuestiones, 2) el “plus” que brinda el carácter “militante” de la CA frente a la considerable tarea que supone registrar información relativa a 550 comisiones (10.000 estudiantes en 2014) lo que conlleva que varios de sus integrantes trabajen más allá del horario estipulado para cumplir con las tareas administrativas (por ejemplo: trabajar en época de vacaciones para propiciar que

¹⁹² El Art. 132 de la Ley N°10.579 (Estatuto del Docente, Pcia. de Buenos Aires) establece sanciones disciplinarias para “Faltas leves y graves” (Fuente: http://servicios2.abc.gov.ar/docentes/concursodocente/normativa/leyes/ley_10579.pdf)

los Títulos Analíticos de los egresados estén en tiempo y forma)¹⁹³; 3) la dificultad de cargar y procesar el cúmulo de información existente, con la consecuencia de no poder utilizarla para la reflexión, la toma de decisiones y la mejora. Si bien se evidencia la intención de la CA por sistematizar la información sólo se alcanza a registrarla y a los fines administrativos. Es decir, se carga información relativa a CE (OSC), estudiantes, Profesores Tutores, Referentes de CE, pero esa información es escasamente procesada y utilizada para mejorar la política¹⁹⁴. La información disponible es escasa (en tanto no da cuenta de la totalidad de aspectos a los que remiten los respectivos instrumentos), dispersa (en tanto se ubica en distintas fuentes y no está sistematizada en Informes o documentos específicos) e inconsistente (en tanto frecuentemente no coincide al triangularse). En el plano municipal, al igual de lo que sucede en el plano nacional y provincial, el manejo de la información emerge como nodo estratégico de la gestión de la política (Cohen, 2001). Es decir, como deficiencia de los procesos del hacer que deriva en menores niveles de eficacia (cumplimiento de objetivos) y eficiencia (optimización de recursos) afectando el resultado de la política. El estado de situación contribuye a consolidar la afirmación realizada por O'Donnell (2010: 50) respecto del "default informacional" en que se encuentra el país y cómo ello afecta, en particular, la evaluación del vínculo Estado-Sociedad Civil. Revertir dicha cuestión requeriría fortalecer capacidades institucionales en ambas esferas.

El diseño y utilización de sistemas de monitoreo y evaluación es un factor relevante en la gestión de las políticas de inclusión educativa. En el PAC, el sistema de monitoreo y evaluación forma parte del diseño político-institucional y de su organización (reglas formales) y co-gestión (reglas informales), contribuyendo a instalar cultura evaluativa en actores y sectores del Estado y las OSC. FinEs 2 (Moreno) no cuenta con sistemas de monitoreo y evaluación. Ello ilustra, para el caso de estas políticas, sobre una de las características que definen a los paradigmas de gestión de tipo administrativo o estratégico situando a FinEs 2 (Moreno) bajo el primero y al PAC bajo el segundo.

¹⁹³ La CA, en vínculo con el CENS y el Jefe Inspector de Educación de Jóvenes y Adultos, gestiona la tramitación de Títulos Analíticos; hasta 2014 se tramitaban presencialmente en la ciudad de La Plata, desde 2015, al implementarse el "Sistema federal de títulos y certificados analíticos con resguardo documental" (Res. CFE N°59/08, N°222/4), se tramitan on-line.

¹⁹⁴ En FinEs 2 (Moreno) a partir de 2013 se percibe un incremento de la utilización de información cuantitativa en distintas instancias (reuniones de coordinación entre CA y CE, jornada con Profesores Tutores) y por diferentes vías (sitios web).

Resultados de las políticas

La co-gestión del PAC y el FinEs 2 se inscribe en diseños político-institucionales y modos de organización que la posibilitan o restringen. Comprender el vínculo entre los procesos de co-gestión e inclusión educativa requiere indagar por los resultados de las políticas. Así, se evidenciarán contribuciones y limitaciones de la alianza Estado-Sociedad Civil al logro de sus objetivos: favorecer la reinserción de adolescentes al ámbito formal del sistema educativo (PAC) y favorecer la terminalidad de la educación secundaria en jóvenes y adultos (FinEs 2). Al indagar por los resultados de las políticas se alude al acceso, permanencia y egreso de los estudiantes, no refiriendo a la calidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje que se desarrollan en PAC y FinEs 2 dado que la indagación de dicha cuestión no fue abordada en esta investigación y requeriría de estudios específicos.

PAC: resultados de un Programa Puente

El análisis de los resultados del PAC evidencia que constituye una política significativa para los adolescentes que se desvincularon del ámbito formal del sistema educativo. A su vez plantea ciertos interrogantes relacionados a su carácter de Programa Puente y a los vínculos que establece con instituciones tradicionales del sistema educativo. La indagación realizada, así como estudios precedentes (DINEM, 2014; DINEM-CES, 2015), evidencian aspectos diferenciales que hacen que el diseño político-institucional, el modo de organización y los procesos de co-gestión del PAC se adapten mejor a las necesidades educativas de adolescentes de sectores vulnerabilizados en comparación con las opciones tradicionales de Educación Media Básica, sobre todo, Liceos. Ello se vincula con: adhesión a los objetivos del PAC de parte de quienes participan en su implementación, acompañamiento individualizado de los adolescentes, rol de los Profesores en el AC, cercanía territorial de las AC (OSC), capacidad de los equipos socioeducativos para vincular a los adolescentes a la política (contribuir a su permanencia y acompañar sus procesos de egreso), carácter multisectorial y multiactoral de la política, sistema de monitoreo y evaluación que genera información útil para la toma de decisiones y la mejora, gestión centrada en los estudiantes y sus procesos de aprendizaje.

El Informe Final de Evaluación del PAC (DINEM, 2014), realizado en vistas de la finalización del período de gobierno nacional 2010-2015 y la culminación del financiamiento internacional (Préstamo del BID 2414/OC-UR), evaluó su implementación y resultados¹⁹⁵. El análisis comparó, tomando como referencia los años 2012 y 2013, grupos clase de AC de Modalidad A (Inserción efectiva en Primer año de Ciclo Básico) y grupos control, sistematizó información relativa a Modalidad C (Acompañamiento al egreso del PAC) y a las dos experiencias piloto: 2º año de Ciclo Básico en AC y AC en Liceo (PAC-ACL). El Informe concluye que Modalidad A logra mayores niveles de aprobación que los adolescentes comparables de Liceo o Escuelas Técnicas (UTU), expresando que:

En términos de resultados académicos los estudiantes de Modalidad A presentan una tasa de aprobación similar al promedio de estudiantes de los Liceos (por encima del 60%) y si se compara con estudiantes de dichos centros con características similares (“comparables” al PAC) se observa que más que duplican el porcentaje de promoción. Los efectos estimados del PAC en promoción, en términos de aumento de la probabilidad de promover el (próximo) año lectivo en relación a alumnos/as comparables, son de 46% en 2010 y 30% en 2011 (...) Este punto se ve respaldado por el discurso del equipo socioeducativo (OSC) que señala que la forma de evaluación del PAC es diferente al Liceo (DINEM, 2014:63).

Autoridades del CES-ANEP señalan, en concordancia con los datos expresados, que “si bien los resultados son dispares entre las Aulas, un 60% de los chicos logra aprobar primer año y reinsertarse en segundo año de Ciclo Básico (...) en mayor proporción en la UTU que en el Liceo” (Puente, 2014)¹⁹⁶. Esta diferencia en las inscripciones de los estudiantes, a favor de las Escuelas Técnicas, podría atribuirse a las similitudes existentes entre el PAC y Formación Profesional Básica (FPB-UTU-CETP) caracterizada por: asignaturas semestrales, trabajo interdisciplinario, acompañamiento personalizado. También podría atribuirse al mayor atractivo de la propuesta de FPB para adolescentes que necesitan insertarse laboralmente (DINEM, 2014:63)

El Cuadro 16 expresa datos de “Aprobación”, “No aprobación” y “Desvinculación” de estudiantes de Modalidad A para cada año del período 2009-2014 siendo en promedio 63%, 22% y 15% respectivamente (DINEM-CES, 2015:8). Los porcentajes de “Desvinculación” fueron menores respecto de estudiantes liceales de similares características: 30% menos en 2010 y 20% menos en 2011 (DINEM, 2014:63).

¹⁹⁵ En: <http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/38554/1/aulas-comunitarias.-evaluacion-del-programa.-2014-.pdf>

¹⁹⁶ Fuente: “Aulas Comunitarias con resultados positivos”, entrevista a Prof. Celsa Puente (Directora CES-ANEP), Uruguay, 22/06/2014. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=zYr41u239Jg>.

Cuadro 16. PAC: Resultados Modalidad A (2009-2014)

Resultados	2009		2010		2011		2012		2013		2014	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Aprueban Año	379	60,8	469	60,1	579	62,7	604	62,7	690	66,2	703	63
No Aprueban año	158	25,4	183	23,5	217	13,8	261	27,1	234	22,5	274	24,5
Se desvinculan	86	13,8	128	16,4	127	23,5	98	10,2	118	11,3	139	12,5
Total	623	100	780	100	923	100	963	100	1042	100	1116	100

Fuente: Elaborado por DINEM, con datos de monitoreo DINEM-CES (2015)

La Modalidad B (preparación a la vida liceal) ha sido una estrategia novedosa dentro del sistema educativo al recibir adolescentes que necesitan un acompañamiento más personalizado, buscando contribuir a que continúen sus estudios. En 2014 (último dato disponible) esta Modalidad representaba un 17% del total de estudiantes del PAC (367 de un total de 2.149). De esos 367 estudiantes, 227 se anotaron nuevamente en PAC en 2015: 170 en Modalidad A, 22 en Modalidad B y 35 en Modalidad C¹⁹⁷ (DINEM-CES, 2015:17). Ello quiere decir que el 38% de estudiantes de Modalidad B se desvinculó de la política desde 2014 al 2015. Llama la atención, en una política como el PAC caracterizada por poseer un sistema de monitoreo y evaluación que genera información útil para la toma de decisiones, la escasa alusión respecto de la Modalidad B en los dos últimos documentos disponibles que reportan datos sobre esta política: “Informe final de evaluación del Programa Aulas Comunitarias” (DINEM-CES, 2014) y “PAC. Reporte de Resultados 2014” (DINEM, 2015).

Los resultados relativos a los estudiantes de Modalidad C (acompañamiento durante el egreso) evidencian que los niveles de aprobación se incrementaron casi todos los años (salvo en 2012 para el caso de los Liceos) culminando en 2014 con 43%: 56,1% para quienes cursaron en Escuelas Técnicas y 30,1% para quienes cursaron en Liceos (DINEM-CES, 2015:21) (Cuadro17). A su vez, casi 6 de cada diez estudiantes repite segundo año de Ciclo Básico o se desvincula (DINEM-CES, 2015:19).

Cuadro 17. PAC: porcentaje de aprobación, Modalidad C (2011-2014)

AÑO	LICEO	UTU	TOTAL
2011	31,6	31,3	31
2012	27,2	39,8	33,5
2013	37	50,3	44
2014	30,1	56,1	43

Fuente: DINEM con datos de Monitoreo de DINEM-CES (2015)

¹⁹⁷ Dichos estudiantes cursaron primer año de Ciclo Básico en otra institución, con seguimiento del PAC.

En referencia a las experiencias piloto, y para 2014, en ambos casos el porcentaje de aprobación de los estudiantes supera el promedio general de los Liceos para ese año, ubicado en 63%. Las AC con 2º año de Ciclo Básico registran un 66% de aprobación y las ACL un 74% de aprobación (DINEM-CES, 2015: 8-9). Respecto de la primera experiencia piloto, de corta duración aún ya que se inició en 2012, cabe preguntarse si la extensión de AC (OSC) a dos años de Ciclo Básico efectivamente prepara a los estudiantes para la inserción posterior o dilata su desvinculación educativa posterior. En este caso emerge también la discusión sobre la pertinencia de generar una propuesta alternativa que posibilite al estudiante completar el Ciclo Básico en AC (OSC), extendiendo esta experiencia piloto hasta tercer año. Eso llevaría a que el PAC no quedara a “medio camino” tanto a nivel del diseño y de sus objetivos como de sus resultados. La consulta a diferentes actores del sistema educativo sobre este tema, en el marco de la presente investigación, evidencia que dicha cuestión no está en la agenda de las autoridades ni se la considera factible o viable dado que implicaría jerarquizar una política focalizada. La segunda experiencia piloto evidencia que el ACL

(...) tensiona al centro tradicional al mostrar las dificultades de compatibilizar ambas propuestas contraponiendo características del PAC y los centros tradicionales y la dificultad de estos últimos de brindar acompañamiento personalizado a alumnos en riesgo (...) (aun así) los entrevistados señalan que la Educación Media se beneficiaría al incorporar elementos de Educación No Formal utilizados en el PAC (DINEM, 2014:65)

La experiencia piloto ACL, llevada a cabo en dos AC co-gestionadas por Estado y OSC, se sustenta en el argumento de que “estar dentro del liceo puede favorecer la continuidad de los estudiantes en 2º año” (DINEM-CES, 2015:21). Los datos evidencian que los estudiantes de Modalidad C de ACL se inscriben en mayor porcentaje en el Liceo (68%) que en UTU (32%) a la inversa de lo que ocurre con el total de los estudiantes de esa Modalidad. Los datos reflejan que el porcentaje de aprobación de quienes realizan Modalidad C en ACL es 15% más que el porcentaje de aprobación de estudiantes de Modalidad C que provienen de AC (Ibíd.). A su vez, entre quienes no aprueban el año, se registra una amplia diferencia en los porcentajes de desvinculación siendo 26% para el total de estudiantes de la Modalidad C y 4% para los estudiantes de Modalidad C en ACL. Como contracara de los resultados positivos del ACL, llama la atención el 52% de estudiantes que repite segundo año (DINEM-CES, 22). Este último dato evidencia cómo las problemáticas se complejizan y adquieren nuevas facetas a medida que se generan nuevas estrategias de intervención.

En síntesis, los adolescentes de sectores vulnerabilizados evidencian mejores resultados dentro del año en el PAC que en los Liceos. El diseño político-institucional, el modo de organización y las formas de co-gestión explican las diferencias entre esta política focalizada (PAC) y gran parte de las políticas universales (Liceo o UTU). Algunas de estas diferencias se ilustran en investigaciones precedentes: “(en el PAC) el trabajo sobre los aspectos sociales y comportamentales de los estudiantes es clave para favorecer inclusión educativa (...) los adolescentes expresan que allí aprender es más fácil y mejor” (DINEM-CES, 2014:64).

Aún así cabe hipotetizar si los aspectos que hacen exitoso al PAC no operan contra la inclusión de los adolescentes en instituciones de Enseñanza Media Básica. El PAC cumple con el objetivo de reinsertar al sistema educativo un alto porcentaje de adolescentes que se encontraban fuera. Sin embargo plantea interrogantes sobre el alcance de término “Puente” y “Re-inserción”, cuestión que se evidencia en el citado Informe de Evaluación (2014:64):

(...) en el mediano plazo no se puede afirmar la existencia de efectos diferenciales del PAC en la continuidad educativa una vez finalizada su intervención. Esto *no supone una falla del programa* en la medida que los objetivos que se plantea no superan a su implementación, pero sí señala una dificultad (...) de la población atendida por el programa (y) de los centros educativos de Enseñanza Media en términos de estructura organizativa, propuesta pedagógica, débil acompañamiento personalizado (...) el PAC parece ser un dispositivo eficaz mientras se implementa en su mayor intensidad (Modalidad A), a la vez que pone de manifiesto –cuando comienza a reducir progresivamente su intensidad– que para el perfil de población con la que trabaja, el sistema educativo tradicional no tiene capacidad de retención suficiente. Aspectos como la menor carga horaria y la semestralidad, tan útiles para el sostenimiento de los estudiantes en PAC, pueden tener el efecto contraproducente en su inclusión posterior al Liceo o UTU (...) la mayor flexibilidad (ej.: aprobación de cursos, etc.) es otro factor que dificulta la inserción efectiva luego de Modalidad A. Esto sugiere que la intervención del PAC –en sus Modalidades A y C– *no es suficiente* para que adolescentes con tales características culminen Ciclo Básico y que el sistema educativo no se adecua a este perfil de población.

La cita transcripta, que realiza un balance del PAC y su vínculo con las políticas universales, plantea la complejidad de su carácter de “Puente” y “Re-inserción”. Por un lado expresa que “no es una falla del PAC el hecho de que los estudiantes no culminen Ciclo Básico” pero por otro lado expresa que “(...) no es suficiente para que adolescentes con tales características culminen Ciclo Básico y que el sistema educativo no se adecua a este perfil de población”. Atribuir exclusivamente al PAC la responsabilidad de garantizar que los adolescentes terminen el Ciclo Básico es trascender sus objetivos y las expectativas que se tiene sobre esta política. Pero no menos importante es la interrogante de cómo complementar propuestas inconmensurables (ej.: PAC y Liceos) dadas sus dimensiones y qué alcance tiene el

término “reinserción educativa”. La discusión es relevante, ya que un dispositivo de inclusión del tipo *Alternative School* (PAC) termina colidiendo (chocando) en mayor o menor medida con la lógica sociopolítica y organizacional de las instituciones de Educación Media Básica; nivel del sistema educativo que, por otra parte, también está experimentando transformaciones buscando adecuarse a las necesidades de la población en general y en situación de vulnerabilidad en particular¹⁹⁸. Como ha sido señalado los arreglos político-institucionales generados para viabilizar el PAC lo ubicaron en la periferia del sistema educativo siendo su carácter focalizado el nodo estratégico de su diseño y gestión. Su mayor fortaleza parece residir en haber mostrado al sistema educativo una política que se adecúa mejor a estudiantes de sectores vulnerabilizados y haber evidenciado cómo gestionarla (hacer que suceda). En ese proceso, y pese a haber tendido varios “Puentes”, encontró dificultades de diversa índole para vincularse con las políticas universales y ser sustentable. El análisis evidencia la pertinencia de que esos “Puentes” se construyan a diferentes niveles del sistema educativo (aula, institución y sistema), y en las diferentes etapas del ciclo de la política, a fin de que la “reinserción” sea un objetivo compartido entre ambas instituciones (AC-Liceos/UTU) y el sistema educativo en su conjunto, contemplando los tránsitos de una experiencia a otra.

Los buenos resultados del PAC han sido reconocidos por distintos actores del sistema educativo, incluido sus autoridades, y en diferentes momentos históricos de su implementación¹⁹⁹. De todos modos, los datos no parecen ser condición necesaria y suficiente para que esta política se institucionalizara como una oferta más de Educación Media Básica. La decisión de que no continúe el PAC luego del año 2017 parece explicarse por decisiones políticas que refieren a debates del tipo: “políticas focalizadas vs. políticas universales”, “políticas educativas de calidad vs. políticas pobres para pobres”, “educación pública vs. privatización de la educación”. Los argumentos clave para comprender la decisión de las autoridades educativas de ir “transformando” la política hasta su finalización en diciembre de 2017, aún cuando la información exprese resultados satisfactorios, parece situarse en las posturas que asumen frente a los citados debates, en el peso de la trayectoria institucional pasada (*path dependence*) y el carácter universal del sistema educativo y condicionantes tales como el financiamiento. Ello se

¹⁹⁸ Ejemplo de ello es, para CES-ANEP: Plan 2013 semestralizado, Plan 2012 modular, Plan 2014 (semestralizado, enseñanza por habilidades e interdisciplina). Para CETP-ANEP: FPB, Centros Educativos Comunitarios, Rumbos.

¹⁹⁹ Ver nota periodística “Más jóvenes estudian, con mejores resultados, en el PAC” (ANEP, 2014).

evidencia en expresiones de la Directora del CES (ANEP) quien al referir al Plan 2016 (CES-ANEP, Res. 142, 22 de octubre de 2015, Exp. N°3/12160/2015) señaló que:

Frente a la deserción en Educación Media estamos aprendiendo de lo que Secundaria ha hecho (...) En parte es la experiencia de transformación de Aulas Comunitarias (...) Y tiene que ver con erradicar la idea de que exista un dispositivo paralelo al Liceo y retomar esta idea irrenunciable de que el Liceo es para todos y también aceptar que algunos necesitan una oferta diferente (Fuente: la diaria, *Efectos Secundarios*, entrevista a Prof. Celsa Puente, 20/06/2016)

El sistema educativo tuvo la intención de tomar lecciones aprendidas del PAC y transferirlas a ciertos Liceos bajo la forma de experiencia piloto en el Plan 2016. Ello estuvo “inspirado en el Plan 2009 (...) y aprendizajes realizados en Aulas Comunitarias” (Puente, 2016). Será interesante analizar en futuras indagaciones a qué aprendizajes se hace referencia, cómo sucedió ese proceso de transferencia del PAC al Plan 2016 y qué resultados generó en los diseños político-institucionales, modos de organización y gestión, para elucidar si se confirma o no la afirmación realizada por Rumberguer (2004) respecto de que las políticas del tipo *Alternative School* no generan transformaciones al interior del sistema dejando intactos los factores de exclusión²⁰⁰. Asimismo se advierte que el proceso de elaboración del Plan 2016, diseñado en 2015, no convocó a la participación de las OSC. En tal sentido es interesante visualizar cómo la decisión política se vincula a ciertos contextos educativos, políticos e históricos que promueven o restringen cursos de acción. La decisión política de diseñar el PAC fue sustentada por diversos actores que, apoyados por ciertos contextos, se alinearon a fin de viabilizarla. Al cambiar esos actores y los contextos en que se desempeña su acción, cambia el rumbo de la política y, en ello, la alianza Estado-Sociedad Civil. El Cuadro 18 sintetiza la evaluación del PAC en base al análisis de sus resultados y mediante matriz FODA.

Cuadro 18. PAC: matriz FODA

PAC	FORTALEZAS	DEBILIDADES
	Política que se adecua mejor a estudiantes de sectores vulnerabilizados	Resultados a corto plazo
	OPORTUNIDADES	AMENAZAS
	Política sugerente para el Sistema Educativo	Delineamiento de experiencias “paralelas” (PAC/Liceo-UTU)

Fuente: elaboración propia en base a: MIDES-DINEM (2014:65)

²⁰⁰ Martinis (2017) expresa, al analizar las políticas educativas en Uruguay: “(...) si uno encuentra un programa que logra otra forma de hacer escuela y produce resultados interesantes por qué no lo lleva a todas las escuelas y transforma los modelos en base a eso (...) En Enseñanza Media se podría mencionar el Programa de Aulas Comunitarias que logró el trabajo conjunto de docentes con técnicos, distribuyendo tareas y potenciando aprendizajes (...) Sin embargo se ha discontinuado el PAC y sustituido por la Propuesta 2016 que no apunta a transformar el centro educativo sino a transformar a alumnos a los cuales se les hace una propuesta especial. Serían los que estaban en Aulas Comunitarias y ahora están en el Liceo. Eso no transforma el liceo coloca allí un espacio diferente”.

FinEs 2: resultados de un Plan de Terminalidad

El análisis de los resultados del FinEs 2 (Moreno) evidencia que se trata de una política significativa para jóvenes y adultos que no finalizaron educación secundaria. La indagación denota varios aspectos diferenciales que hacen que su diseño político-institucional, modo de organización y co-gestión se adapten mejor que los CENS a las necesidades de jóvenes y adultos de sectores vulnerabilizados que se encontraban fuera del sistema educativo en el Municipio de Moreno. Ello se vincula con: adhesión a los objetivos del FinEs 2 por parte de quienes participan en su implementación; cercanía territorial de los CE; Referentes de CE en tanto actores que contribuyen a generar cercanía con Profesores Tutores y estudiantes; carácter multisectorial y multiactoral de la política; flexibilidad (menor carga horaria de cursada que los CENS, carácter cuatrimestral de las asignaturas); acompañamiento de los procesos educativos de los estudiantes (menos anonimato); gestión centrada en los estudiantes y las tareas (a nivel municipal y de los CE). FinEs 2, al constituir una política de escolarización y terminalidad contribuye a que los CE sean espacios en que se transite las etapas de acceso, permanencia y egreso. Ello conlleva oportunidades para estudiantes que no concurrían a otras instituciones educativas e interrogantes vinculadas a la cuestión de la calidad educativa acrecentadas por los escasos instrumentos de monitoreo y evaluación con que cuenta esta política.

La información disponible a nivel nacional evidencia la creciente evolución cuantitativa de FinEs (1 y 2) a lo largo de los seis años relevados (Cuadro19) y la magnitud de esta política²⁰¹. Para el año 2013, el total de inscriptos a nivel país en la Educación de Jóvenes y Adultos (EDJA) era de 1.177.338 estudiantes (DINIECE, 2015); FinEs (1 y 2) aportaba el 33% de estudiantes a ese total. Los datos informan también sobre el total de inscriptos y egresados, siendo estos últimos 29% en relación a los primeros para el período 2008-2013 (MEN, 2014). Es decir 3 de cada 10 estudiantes inscriptos en ese período culminó FinEs (1 o 2).

²⁰¹ La magnitud de una intervención social (plan, programa, proyecto) refiere a la cantidad de personas afectadas, y en comparación con otros contextos o niveles (Nirenberg, 2016).

Cuadro 19. FinEs (Nacional): datos acumulados 2008-2013

AÑO	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TOTAL
Alumnos Inscriptos	202.271	395.167	232.753	270.218	303.820	385.381	1.789.610
Egresados	61.776	92.574	115.816	71.846	63.276	107.190	512.478
Sedes FinEs	2.223	2.845	2.912	2.875	2.556	3.010	16.421
Tutores	13.511	17.693	17.585	28.197	51.379	62.689	191.054

Fuente: MEN-Plan FinEs (2014), sitio web. Dirección: <https://fines.educacion.gov.ar/>

El crecimiento de FinEs 2 a nivel nacional, se relacionó a la posibilidad de finalizar la educación secundaria para el caso de estudiantes que debían hasta dos materias; el 90% de quienes obtuvieron el título secundario entre 2008 y 2014 se encontraba en esa situación. En palabras del ex-Ministro de Educación de la Nación Alberto Sileoni:

(...) FinEs nació para dar respuesta a muchos compatriotas que no habían podido obtener el título secundario y por eso llegó en un principio a los que debían una o dos materias (Fuente: Télam, *El 90% de los 513.000 egresados del FinEs debía una o dos materias*, 19/8/2014)

En la Provincia de Buenos Aires, datos relativos a la EDJA (Primaria, Secundaria y Formación Profesional), señalan que la matrícula pasó de 285.877 estudiantes en 2010 (DGCyE, 2010) a 410.997 en 2014 (DGCyE, 2014). Para el año 2014 uno de cada dos estudiantes de la EDJA correspondía a FinEs 2 (DGCyE, 2015). Al igual de lo que sucede a nivel nacional, los datos relativos a esta política en el nivel jurisdiccional son elocuentes y su crecimiento exponencial ha desafiado la capacidad del sistema educativo para supervisarla y realizar un acompañamiento técnico-pedagógico acorde a sus requerimientos.

La información disponible en el caso del FinEs 2 (Moreno) indica el importante crecimiento de matrícula y egresados entre 2011 y 2015, pasando de 450 inscriptos a 10.000 respectivamente. El aumento de cobertura en esos años se debió, en consonancia con lo ocurrido a nivel nacional, a las posibilidades que brindó la Disp. 99/12 (DGCyE, 2012) que establece la equivalencia entre diferentes planes de estudio y el Plan de Finalización de Estudios Obligatorios (DGCyE), bajo el cual se encuentra FinEs 2. Según información proporcionada en el trabajo de campo el total de estudiantes que se desvinculó de FinEs 2 (Moreno) en 2014 ascendió a 4.000 (32% de los inscriptos en ese año). Los datos disponibles en materia de egreso indican un crecimiento ascendente

pasando de 150 Títulos Analíticos en 2012²⁰² a 4.400 en 2014 (1.700 en el primer cuatrimestre y 2.700 en el segundo cuatrimestre)²⁰³. La cifra de Títulos Analíticos de ese último año corresponde al 6% del total de egresados de FinEs 2 a nivel nacional que asciende a 75.640 para ese año (MEN, 2015:30). Los Títulos Analíticos son visualizados, desde las autoridades educativas jurisdiccionales, como la “herramienta más importante para el ascenso social (...) preparando a los estudiantes para acceder a mejores trabajos y continuar estudiando” (Entrevista N°27, actor estatal, La Plata). Como contracara de ello se argumenta, por parte de quienes critican a FinEs 2, que esta política brinda “títulos express y de escasa calidad” (SUTEBA), cuestionando así su diseño político-institucional y modo de organización. El aumento sostenido del número de inscriptos y egresados del FinEs 2, en sus diferentes niveles (nacional, jurisdiccional, distrital) expresa con elocuencia su contribución a garantizar el derecho a la educación en jóvenes y adultos que se encontraban fuera del sistema educativo (ej.: no asistían a los CENS). Diversos entrevistados ilustran dicha cuestión diciendo que “para estos jóvenes y adultos era FinEs o nada” (Entrevista N°27, actor estatal, Moreno). Ello ilustra sobre la creación de condiciones (gestión), en el marco de cierto diseño político-institucional y modo de organización, para favorecer que jóvenes y adultos accedan, permanezcan y egresen de FinEs 2.

Los resultados de la política son defendidos por sus impulsores y criticados por diversos actores del sistema educativo quienes aluden a argumentos tales como la no confiabilidad de los datos registrados o que se “(trata de) una política educativa de tipo partidario que (...) precariza condiciones de enseñanza y aprendizaje” (De Lucca, 2014).

En relación al primer aspecto (no confiabilidad de los datos), vale decir que el registro y sistematización de la información emerge como debilidad de FinEs 2 pese a que a partir de 2014 comienzan a visibilizarse mayor cantidad de datos como consecuencia de la creación de la Dirección Nacional de Fortalecimiento y Ampliación de Derechos Educativos (MEN) y la creación de ciertas herramientas comunicacionales a nivel distrital (ej.: sitio web). Al no contar con un sistema de monitoreo y evaluación que informe de manera consistente, precisa e integral sobre esta política, los datos presentan

²⁰² Según información proporcionada en el trabajo de campo, quienes recibieron su Título Analítico en 2012 cursaron FinEs 2 cuatro veces por semana durante un año y medio. Dicha modalidad de cursada sigue vigente en Moreno pero la CA propicia la realización de FinEs 2 dos veces por semana recomendando la apertura de CE bajo ese criterio.

²⁰³ La CA del FinEs 2 (Moreno) distingue entre “Títulos Analíticos” y “Diplomas”: los primeros refieren al certificado oficial que entrega la DGCyE a quienes terminaron de cursar la totalidad del Plan y aprobaron todas las asignaturas; los segundos refieren a un reconocimiento (sin carácter de Título) que se brinda a quienes finalizan la totalidad de la cursada.

contradicciones e imprecisiones. Ambas cuestiones se ilustran a continuación, respectivamente, con los citados ejemplos: 1) el Anuario FinEs expresa que en el año 2014 hubo “300.000 inscriptos informados por la jurisdicciones entre enero y setiembre” (MEN, 2015:28), cuando el sitio web del FinEs (MEN) expresaba que a inicios de 2014 había 385.381 inscriptos, 2) según se informó en portales de noticias gubernamentales en febrero de 2013 dichas autoridades entregaron el Título Analítico número 400.000 de FinEs (Fuente: <http://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo>) cuando el sitio web del FinEs (MEN) indicaba que el número de egresados para ese año fue de 513.078 no quedando claro si por “egresados” se refiere a “Titulados” o “Diplomados”; los primeros refieren al certificado oficial que entrega la DGCyE a quiénes terminaron de cursar la totalidad del Plan y aprobaron todas las asignaturas; los segundos refieren a un reconocimiento, sin carácter de Título, que se brinda a quiénes finalizan toda la cursada.

El segundo aspecto (calidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje) abre una línea de indagación futura que permita comprender la contribución a tales cuestiones desde esta política. El trabajo de campo realizado para esta investigación ha permitido tomar contacto *in situ* con algunas experiencias de estudiantes de FinEs 2 (Moreno) cuyos procesos educativos se iniciaron en CE y continuaron en instituciones de educación superior y parecen suceder de forma satisfactoria²⁰⁴. También cabe destacar, en relación a dicho aspecto, que fortalecer las trayectorias educativas post-FinEs 2 ha sido una preocupación de la CA que en 2015 planteó un proyecto de articulación con la Universidad Nacional de Moreno para facilitar el tránsito entre esta experiencia de EDJA y el ingreso y permanencia en dicha institución universitaria²⁰⁵. Ambas cuestiones presentadas (experiencias y proyecto de articulación), no buscan concluir cuestión alguna respecto de la crítica planteada a FinEs 2 sobre la calidad educativa, pretende ilustrar sobre la complejidad del asunto y uno de sus aspectos (calidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje y su vínculo con la continuidad educativa) la vez que proporcionar insumos para una posible indagación futura.

²⁰⁴ Ilustran dicha afirmación tres experiencias: 1) relatos de Referentes de CE y egresados de FinEs 2 (Moreno) que cursan estudios terciarios o universitarios y manifiestan no tener mayores dificultades en su rendimiento académico; 2) publicación “Graduados. Historias de vida desde la Educación Popular”, FinEs 2, Capilla Jesús Obrero, Bº Pfizer-Bº3 de Diciembre, Moreno, 2013, Manuscrito no publicado; 3) nota periodística: “Un estudiante del FinEs le respondió a Clarín”, en respuesta a nota publicada por el diario bajo el título “Secundaria: uno de cada tres se recibe con un título exprés” (en: <http://www.diarioregistrado.com/sociedad/90359-un-estudiante-del-programa-fines-le-respndio-a-clarin.html>)

²⁰⁵ Proyecto: “Consolidando el derecho a la educación superior: del FinEs a la Universidad” (Universidad Nacional de Moreno-FinEs 2). Material audiovisual disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=teuGNXGKQ7s>

FinEs 2 brinda la posibilidad de que jóvenes y adultos finalicen educación secundaria en un CE (*Alternative School*). Su mayor fortaleza parece residir también, al igual que el PAC, en haber mostrado al sistema educativo una política que se adecua mejor a estudiantes de sectores vulnerabilizados que estaban fuera del sistema. Las diferentes valoraciones de los decisores del sistema educativo acerca del FinEs 2 parecen ser la clave para comprender las incertidumbres en relación a su continuidad ante el cambio de autoridades de gobierno (diciembre de 2015). Máxime al tratarse de una política cuyos gestores, en sus diferentes niveles de gobierno (nacional, jurisdiccional y provincial), se manifestaron afines al proyecto político que gobernó el país hasta ese entonces, generando resistencias en sectores y actores no afines a ese proyecto. Los arreglos político-institucionales generados para viabilizar la política la ubicaron en la periferia del sistema siendo su carácter de “educación paralela” un nodo estratégico de su diseño y gestión; tal definición refiere al diseño político-institucional y al modo en que se organiza y también a su impronta político-partidaria.

Pese a las críticas y a su disminuida visibilidad, la política siguió implementándose durante 2016 en la Provincia de Buenos Aires y el Municipio de Moreno, aunque disminuyendo las funciones atribuidas a las OSC (CE). A igual que en el PAC la decisión política se vincula a ciertos contextos educativos, políticos e históricos que promueven o restringen cursos de acción. El diseño e implementación de FinEs 2 alineó a diversos actores y sectores que viabilizaron esta política, apoyados por ciertos contextos. Al cambiar esos actores y sectores y los contextos, cambia el rumbo de la política, y en ello, la alianza Estado-Sociedad Civil. El Cuadro 20 sintetiza la evaluación del FinEs 2 (Moreno), en base al análisis de sus resultados y mediante matriz FODA.

Cuadro 20. FinEs 2 (Moreno): Matriz FODA

FINES 2 (MORENO)	FORTALEZAS	DEBILIDADES
	Política que se adecua mejor a jóvenes y adultos de sectores vulnerabilizados	Política identificada con lo partidario (resistencias). Inexistencia de sistemas de monitoreo y evaluación. Carencia de marcos normativos que evalúen a OSC. Déficit de recursos para OSC.
	OPORTUNIDADES	AMENAZAS
	Política sugerente para el Sistema Educativo	Delineamiento de políticas “paralelas” (FinEs 2-CENS)

Fuente: elaboración propia

Conclusiones

Este capítulo analizó las formas de la co-gestión del PAC y el FinEs 2, entendida como la planificación y gestión compartida entre Estado y OSC para abordar problemas sociales que da lugar a un “nuevo saber hacer” (Poggiesso, 1997). Se utilizó para ello los postulados del paradigma de administración y gestión educativa estratégica (IPE-UNESCO, 2000) y conceptualizaciones del campo de la co-gestión a fin de comprender cómo se desarrollan los procesos del hacer y qué resultados generan en términos de inclusión educativa.

La co-gestión de ambas políticas se inscribe en diseños político-institucionales y modos de organización que la posibilitan o restringen. En tal sentido, el tipo de alianza Estado-Sociedad Civil que las sustenta (reglas de juego) posibilita o restringe el “juego” de actores individuales y colectivos que co-gestionan el PAC y el FinEs 2 (Moreno). El análisis permite concluir que los actores responsables de la co-gestión, tanto a nivel del Estado como de las OSC, evidencian adhesión a los objetivos de las políticas estableciendo rutinas organizacionales (reglas informales) que contribuyen a formar ciertas identidades (Blejmar, 2005). De este modo, y a impulso del Estado (UCPAC, CA), se logra alinear a sectores y actores heterogéneos que portan lógicas sociopolíticas y organizacionales propias, contribuyendo a garantizar el derecho a la educación.

El PAC y el FinEs 2 favorecen el desarrollo de procesos de inclusión educativa en adolescentes, jóvenes y adultos. Ello se evidencia en su capacidad de re-vincular al sistema educativo a estudiantes que estaban desvinculados (PAC) o en su capacidad de favorecer la terminalidad de estudios secundarios de estudiantes que se encontraban fuera del sistema educativo (FinEs 2). No obstante lo cual, las contribuciones de ambas políticas a los procesos de inclusión educativa se potencian en el caso del PAC o se limitan en el caso del FinEs 2 en función del diseño político-institucional, el modo de organización y los procesos de co-gestión que las sustentan. Del análisis realizado se concluye que el PAC refleja una co-gestión con características estratégicas (ver cuadro 21) y FinEs 2 una co-gestión con características de administración (ver cuadro 21). Ello no contradice la afirmación precedente respecto de las contribuciones de ambas políticas a los procesos de inclusión educativa sino que informa acerca de cómo se lleva a cabo dicha contribución (sus cualidades) y qué tanto potencia o limita el mejor hacer de un colectivo institucional.

El PAC, sustentado por el carácter de exploración pedagógica de su diseño político-institucional y su modo de organización, ilustra la transición que algunos sistemas educativos recorren en la región: desde paradigmas de administración a paradigmas de gestión educativa estratégica (IPE-UNESCO, 2000; Gvirtz, 2008). A ello debe agregarse la participación del MIDES (organismo ministerial impulsor del PAC), que al conformarse contribuyó a aportar ciertos atributos y forma de gestión a esta política. Al expresar que la co-gestión del PAC puede caracterizarse como estratégica se alude a su identificación como organización que aprende, centrada en los adolescentes y sus aprendizajes, que genera información útil para la toma de decisiones y la mejora (ver viñeta de campo 9). La co-gestión, sustentada en la alianza Estado-OSC, genera “saber-hacer” en relación a los procesos de inclusión educativa de adolescentes de sectores vulnerabilizados, informando de ello al sistema educativo en su conjunto. El análisis de la co-gestión del PAC evidencia, no obstante, postulados del paradigma de administración, por ejemplo: déficit de coordinación intersectorial o déficits en las estructuras de inspección para asesorar y orientar de manera profesionalizante. La existencia de postulados del paradigma de administración ilustra sobre variantes mezclas de postulados en la co-gestión del PAC, con preponderancia del paradigma estratégico, y la imposibilidad de aludir sin más a “formas puras” de co-gestión.

FinEs 2 se caracteriza por una co-gestión con características de administración, en tanto los procesos del hacer se conforman fundamentalmente por actividades de esa índole. El ámbito que co-gestiona la política a nivel del Estado (CA) tiene a su cargo la gestión administrativa, relevante por cierto (ver viñeta de campo 10). No obstante lo cual, y ante la ausencia o déficits de otros ámbitos u organismos, la CA asume de hecho funciones pedagógicas, buscando orientar su acción hacia los procesos educativos de jóvenes y adultos y el mejor funcionamiento de los CE. En este marco la co-gestión, sustentada en la alianza Estado-OSC, genera saber-hacer en relación a los procesos de inclusión educativa e informa al sistema educativo en su conjunto. El análisis de la co-gestión de FinEs 2 también evidencia postulados del paradigma estratégico (ej.: cultura organizacional cohesionada). Al igual que en el PAC, se advierte que en la co-gestión coexisten postulados de distintos paradigmas. Dicha cuestión informa para ambas políticas sobre las variantes mezclas de postulados que puede asumir la co-gestión en sistemas educativos que se vinculan con otros sectores del Estado y otros actores (OSC). El Cuadro 21 presenta una síntesis analítica de los hallazgos a modo de conclusión, expresando similitudes entre PAC y FinEs 2 (Moreno) y particularidades de cada política.

Cuadro 21. PAC y FinEs 2: síntesis analítica de formas de co-gestión

Ideas fuerza
<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>PAC y FinEs 2:</i> - Políticas de inclusión, en alianza Estado-Sociedad Civil, que crean condiciones para garantizar el derecho a la educación en sectores vulnerabilizados. - Educación no es “sinónimo de escuela” (PAC y FinEs 2: educación formal en OSC). - Políticas con diseños político-institucionales complejos (mixtas, multiactorales, multisectoriales, <i>Alternative School</i>) y modos de organización <i>ad hoc</i>: PAC: puente (política focalizada), FinEs 2: terminalidad (política universal). - El Estado reconoce la heterogeneidad de las OSC y logra alinearlas bajo los objetivos de las políticas. ▪ <i>PAC</i>: las “buenas escuelas en contextos de pobreza” como antecedente de esta política.
Identidades organizacionales
<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>PAC y FinEs 2</i>: Adhesión de integrantes del Estado (UCPAC y CA) y la Sociedad Civil (OSC) a las políticas favorecido por: identificación con sus objetivos, adhesión a la tarea, percepción favorable al trabajo en equipo, valoración de la heterogeneidad de OSC, percepción de resultados y satisfacción, disposición al cambio, evaluación satisfactoria del desempeño de integrantes de la esfera estatal. ▪ <i>PAC</i>: organización que aprende (exploración pedagógica), estructuras abiertas al aprendizaje, gestión como “equilibrio inestable” (tensiones/presiones), cultura profesional de trabajo, gestor como “equilibrista”, con foco en personas y tareas. ▪ <i>PAC</i>: participación en política de innovación como motivación para Estado y OSC. ▪ <i>FinEs 2</i>: organización caracterizada por lo administrativo y lo pedagógico (de hecho). Gestión como “equilibrio inestable” (tensiones/presiones), cultura administrativo-militante de trabajo. El gestor como “bombero”, con foco en personas y en tareas. ▪ <i>FinEs 2</i>: participación en política identificada con lo partidario como motivación para Estado y OSC.
Planificación y co-gestión
<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>PAC y FinEs 2:</i> - La direccionalidad de la política emerge de: objetivos, cronograma e implementación. - Cronograma anual de actividades estipulado por el Estado e instancias de coordinación Estado-OSC. - Visión y misión compartida; actores de ambas esferas alineados bajo los objetivos. Sub-visiones respecto del futuro de la política en: <i>PAC</i>: experiencias piloto como expresión de sub-visiones (2º año de Ciclo Básico en AC y ACL). En <i>FinEs 2</i>: la política como una oferta más de EDJA (visión). - Reconocimiento de problemáticas emergentes y conflictos y búsqueda de soluciones. ▪ <i>PAC</i>: OSC consultadas antes de cada proceso licitatorio para ajustar Términos de Referencia.
Co-gestión y gobierno
<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>PAC y FinEs 2:</i> - Modelo proactivo y participativo (PAC); Modelo reactivo y participativo (FinEs 2). - Liderazgo estatal y participación de OSC en instancias de coordinación entre ambas esferas. - Horizontalidad y verticalidad (decisiones). - Contribución a hacer público el bien “educación”. - Liderazgos que combinan lo técnico y lo político, sumando lo partidario en FinEs 2. - Diferentes habilidades de los gestores para: Liderar-Animar; Decidir-Desarrollar; Concertar-Asociar; Analizar-Sintetizar; Anticipar-Proyectar; Comunicar-Coordinar; Evaluar-Reenfocar. - Participación de integrantes de UCPAC y CA en instancias de coordinación intersectorial. - Presencia de UCPAC y CA en respectivos territorios. - El Estado (en sus diferentes niveles) fija objetivos y líneas de acción de la política y la Sociedad Civil realiza sugerencias programáticas de ajuste-mejora (sistemáticas en PAC y no sistemáticas en FinEs2) - Diálogo y permeabilidad como características del gobierno de las políticas (escucha en la gestión).

 Co-gestión de políticas con enfoque territorial

 ■ *PAC y FinEs 2:*

- Alianza Estado-Sociedad Civil contribuye a “enraizar” las políticas de inclusión educativa.
- OSC como vía para “ofrecer y demandar educación” en territorios con déficits de ofertas educativas.
- Co-gestión territorial como modelización de las políticas (configuración en territorio).
- OSC como “terminales” de planes, programas o proyectos que buscan garantizar derechos.
- Potenciales contribuciones de OSC a las políticas se acrecientan en función de: experiencia territorial.
- Lo comunitario como aspecto sustantivo: construir comunidades de aprendizaje.
- OSC como ámbito para visibilizar y abordar problemáticas sociales emergentes (ej.: violencia de género, adicciones, problemas de convivencia).
- Vínculo de AC y CE con instituciones educativas formales se favorece por coordinaciones previas de OSC en el territorio y la construcción de redes de organizaciones.

 Co-gestión e intersectorialidad

 ■ *PAC y FinEs 2:*

- Mecanismos de coordinación con participación de ambas esferas: Estado-Sociedad Civil.
- Déficit de coordinación para favorecer la integralidad en las políticas.
- *PAC:* mecanismos de coordinación intersectorial (“Mesa de Diálogo”) con capacidad de decisión y participación de autoridades de CES-ANEP, MIDES y OSC entre 2006 y 2008; luego “se diluyó” ese mecanismo (lo interpersonal y los contextos como determinantes para viabilizar o no dichos espacios).

 Co-gestión y recursos humanos, materiales y económicos

 ■ *PAC y FinEs 2:*

- Visiones disímiles respecto de cantidad y calidad de recursos estipulados, disponibles y necesarios.
- Infraestructura como aspecto crítico en AC y CE (*Alternative School*)
- Necesidad de incorporar perfiles técnicos en AC y CE dado que no existe institucionalidad como en Liceos o CENS (ej: inexistencia de personal administrativo).
- Pertinencia de contar con mayores recursos materiales y económicos.
- Necesidad de que el Estado revise y ajuste aspectos normativos a fin de facilitar recursos para las OSC y contribuir a la implementación de políticas co-gestionadas.
- *PAC:* transparencia y rendición de cuentas de recursos públicos.
- *FinEs 2* (Nación, Jurisdicción y Distrito): Escasez de información respecto de recursos disponibles y transferidos a CE. Incentivos para que OSC participen de la política: político-partidario, político-organizativo, político-educativo, económicos.

 Lo pedagógico: ¿en el centro o en la periferia?

 ■ *PAC y FinEs 2:*

- El derecho a la educación en el centro.
 - Vínculo educativo: aspectos actitudinales como facilitadores del aprendizaje, grupos de estudiantes que posibilitan vínculos personalizados, promoción de vínculos con familiares (esto último en: PAC).
 - Organización y gestión del currículum: asignaturas semestrales (PAC) o cuatrimestrales (FinEs 2) como aspecto polémico. Argumentos a favor de la organización curricular estipulada: “cantidad de contenidos no es sinónimo de calidad”; “selección de lo básico y no de lo mínimo”.
 - El contexto socio-cultural no determina los aprendizajes: el estudiante como sujeto de posibilidad
 - La noción de “trayectoria” como argumento a favor del sujeto y su derecho a la educación (contrario a trayectorias homogéneas). El diseño y organización de las políticas reconoce trayectorias educativas previas y saberes que se adquieren en cada cuatrimestre o semestre (PAC y FinEs 2).
 - Rol docente: Perfil con requisitos *ad hoc*. Desempeño docente: Formación teórico-práctica como desafío, Decisiones sobre currículum y evaluación (PAC: proyectos interdisciplinarios, parejas pedagógicas y trabajo en equipo), Transitar experiencias de enseñanza que contribuyan a la inclusión educativa (considerar lo académico y lo social en los estudiantes; recorrer experiencias satisfactorias, conflictivas o que interpelan la formación inicial docente).
 - El vínculo entre actores estatales y de la Sociedad Civil contribuye a problematizar la enseñanza.
 - Nudos críticos: sistema de elección de horas que no favorecen la continuidad del docente en las políticas, carga horaria insuficiente, ausentismo docente, condiciones laborales fuera de Estatuto.
 - Cursar en PAC y en FinEs 2 se percibe como “más fácil y mejor”.
-

 Supervisión y acompañamiento técnico-pedagógico y administrativo

- *PAC y FinEs*: supervisión directa (Estado) y ajuste mutuo (Estado-Sociedad Civil). Valoración por parte de las OSC del acompañamiento que realiza UCPAC y CA. Capacidades diferenciales entre las políticas para acompañar a las OSC dado por: tipos de alianzas, escalas y recursos. Ambas políticas se sitúan en procesos de reorganización de las acciones de Inspección, caracterizados por la regionalización y territorialización y la definición de la Inspección como práctica de gobierno, gestión y asesoramiento.
- *PAC*: UCPAC acompaña y supervisa a las OSC (esto último corresponde formalmente a: Coordinación de Inspección de PEE, Inspección de Institutos y Liceos e Inspección de Asignaturas). Estructuras de Inspección evidencian debilidades: valoran accionar de la UCPAC y coordinan acciones con ella.
- *FinEs 2*: CA acompaña y supervisa (de hecho) a las OSC ya que esto último es de competencia formal de la Inspección de Educación de Jóvenes y Adultos. Dicha Inspección evidencia debilidad en llevar a cabo acciones de supervisión, valora el accionar de la CA y coordina acciones con ella.

 Monitoreo y evaluación

- *PAC*:
 - Sistema de monitoreo y evaluación funcionando y perfeccionándose desde el inicio de la política.
 - Fijación de metas de cobertura en AC (OSC).
 - Información disponible públicamente, utilizada para la toma de decisiones y la mejora.
 - OSC participan del cargado de información que “alimenta” el sistema de monitoreo y evaluación.
 - Valoración crítica de las OSC respecto del cargado y uso de la información.
- *FinEs 2*:
 - Ausencia de sistema de monitoreo y evaluación.
 - Incorporación de herramientas de gestión de la información a nivel nacional desde 2014.
 - A nivel distrital la información es: escasa, dispersa e inconsistente.
 - Los instrumentos de recolección de información utilizados no han sido diseñados como parte de un sistema de monitoreo y evaluación.
 - No fijación de metas de cobertura de la política, ni de desempeño de los CE (OSC).

 Resultados de las políticas

- *PAC y FinEs 2*: Críticas al PAC vinculadas a: carácter focalizado; brindar “saberes mínimos para sujetos minimizados” (ATD, CES-ANEP, 2011); tercerizar educación pública. Críticas a *FinEs 2* vinculadas a: desvirtuar y empobrecer la educación (cuatrimestralizar asignaturas), precarizar condiciones laborales y de enseñanza y aprendizaje.
 - Sustentabilidad: no vinculado exclusivamente a resultados de la política. En PAC responde a: posicionamiento frente al debate “políticas focalizadas-políticas universales” (peso de la trayectoria institucional pasada) y recursos (PAC finalizará su implementación a fines de 2017). En *FinEs 2* responde a: posicionamientos sobre la política ante al cambio de autoridades educativas; pese a ello continuó implementándose en 2016 aunque disminuyendo su visibilidad, cobertura y recursos.
- *PAC*: buenos resultados alcanzados en función de los objetivos estipulados. Cuestionada incidencia de esos resultados en la trayectoria educativa de los adolescentes post-participación en la política.
- *FinEs 2* (Nación, Jurisdicción y Distrito): aumento del porcentaje de jóvenes y adultos que acceden, permanecen y egresan de Bachillerato de Adultos (finalizan educación secundaria).

Fuente: Elaboración propia

VIÑETA DE CAMPO 9

PAC: CO-GESTIÓN CENTRADA EN LOS ADOLESCENTES Y SU APRENDIZAJE

(...) Yo creo que este estilo de gestión genera ámbitos inclusivos y que los gurises tengan más éxito; la experiencia y la información nos está demostrando que es así (...) creo que no hay ningún discurso que sustituya la vida y la vida la construís con signos concretos: no es “trabajamos por los chiquilines”, es me siento en la mesa con los profesores y decimos “de todos estos problemas: ¿cuál es el que más afecta los aprendizajes de los gurises?”, “¿Es un problema suyo que no puede soportar al chiquilín adentro del aula?” Entonces, en primer lugar: no perder de vista que el alumno es el alfa y el omega, el principio y el final de este Programa, ahí vamos, a que salga adelante. Si alineas a todo el mundo con esa cabeza, todo lo demás cobra sentido (...) Después, en segundo lugar: “¿hacia dónde vamos todos?” (...) buscar nosotros el sentido de lo que hacemos porque si no lo encontramos cómo vamos a conseguir que los chiquilines lo encuentren. Entonces de nuevo, “trabajar esta idea de una comunidad que aprende y le encuentra sentido a lo que hace, porque aprender es encontrar sentidos”. Entonces, tratar de que la gente se alinee atrás de esta idea y nosotros también, poner alma y vida (...) que el profesor viva la libertad de enseñar con placer, el educador de la OSC tenga la capacidad de discutir de igual a igual con el profesor, el estudiante pueda pensar su protagonismo y participación dentro del PAC (...) He visto experiencias muy interesantes, así como veo otras, las de algunos Liceos, lamentablemente, que son muy autoritarias y justifican, porque en la propia lógica interna de la organización está la exclusión (..) y miden, ponen números, entonces si vos sos un 5 sos mejor que si sos un 3 y... ¡no! Si vos sos “Juancito sos Juancito”, y sos “Pedrito sos Pedrito” y vas a tener otro estilo (...) También me parece que pasa por la responsabilidad en la vida social, ojalá pudiéramos llegar a una sociedad de este tenor y no son sólo utopías, son cosas que vivimos todos los días, con muchas tensiones, muchos errores y bastante cansancio (...) (Fuente: Montevideo, Unidad Coordinadora Programa Aulas Comunitarias, actor estatal, febrero de 2014)

VIÑETAS DE CAMPO 10

FinEs 2 (MORENO): CO-GESTIÓN E INCLUSIÓN DESDE EL TERRITORIO...BACHES

PRIMERA SITUACIÓN: Diálogo entre entrevistadas, y entre entrevistadas y entrevistador.

Entrevistada 2 (E2): Vino una chica, F.

Entrevistada 1 (E1): Sí....tiene 18 años. Primero tiene que aprobar Físicoquímica de Segundo, cursar y aprobar Cuarto y Quinto. Debe una de segundo, pero cursó en... 2013, dice acá.

E2: ¿Entra con nosotros al FinEs?

E1: Y sí, sí. Raspando. Pero ella tiene que hacer los tres años, porque no terminó noveno.

E2: Ah, pero es un secundario común, digamos... ¿Por qué la secundaria no la anota?

E1: Esto es la secundaria básica: séptimo, octavo y noveno (...).

Dirigido al Entrevistador: Todavía nosotros tenemos lío y eso que somos educadores; JUSTO estábamos hablando de vericuetos normativos....

SEGUNDA SITUACIÓN: Diálogo entre entrevistadas, y entre entrevistadas y entrevistador.

E2: Escucháme recién se fue enojada la que estaba acá, porque cumple 18 años en setiembre.

E1: ¡Ah no! En realidad ella tiene que ir a hacer la secundaria común, desgraciadamente.

E2: Allá en la Escuela (...) le dijeron que no se podía anotar porque ya es grande para ir con 17 años a primero. Me dijo: “¿Soy chica?, ¿Soy grande?, ¿Qué soy?”

E1: Es un problema (...) El tema es que no, tampoco va a entrar este año con nosotros porque nosotros tomamos a quiénes tengan 18 años al 9 de marzo.

E2: Le dije que venga el año que viene.

E1: Y el año que viene no creo que vayamos a abrir, depende de la política y las elecciones.

E2: Me da mucha bronca (...) tiene razón en su queja.

E1: Mandála a la Coordinación Administrativa de FinEs y que le informen

Dirigido al Entrevistador: ¿Viste? no se cubren todos los baches, hay baches de chicos de 14 y 15 años; no los quieren anotar o les informan mal (...)

E2: A esta gente la tiene que tomar la Escuela Secundaria, que se hagan cargo (...) Otra vez estábamos hablando de la normativa y los “baches que hay” y apareció esta otra situación (...)

(Fuente: Moreno, Provincia de Buenos Aires, actores de la Sociedad Civil, febrero de 2015)

CAPÍTULO 7

CONCLUSIONES

Introducción

Esta tesis tuvo por objetivo general comprender la alianza entre Estado y Sociedad Civil en la co-gestión del PAC y el FinEs 2 desde su diseño hasta el mes de diciembre de 2015, buscando elucidar sus contribuciones y limitaciones a los procesos de inclusión educativa de adolescentes, jóvenes y adultos. En base al enfoque político-institucional en el análisis de las políticas públicas y la perspectiva sociopolítica y organizacional del neoinstitucionalismo se argumentó que los procesos de co-gestión se inscriben en diseños político-institucionales y modos de organización que la posibilitan o restringen. En este marco los actores colectivos e individuales “juegan” en función de su adhesión (o no) a los valores político-institucionales, explicando la direccionalidad de las políticas y sus resultados.

En función de los objetivos específicos de investigación se describió la génesis del PAC y el FinEs 2, indagando los contextos educativos, históricos y políticos en que se diseñaron (capítulo 4). Se caracterizó sus diseños político-institucionales (indagando el mapa de actores, los arreglos político-institucionales, los nodos estratégicos del diseño político-institucional) y los modos de organización de PAC (Programa puente) y FinEs 2 (Plan de terminalidad) (capítulo 5). Se comprendió las formas que adquiere la co-gestión en ambas políticas, caracterizándolas en base a los paradigmas de administración y gestión educativa estratégica y se analizó su relación con los procesos de inclusión educativa en términos de los resultados de las políticas (capítulo 6). El análisis integró perspectivas teóricas del campo de la ciencia política y la gestión educativa a fin de indagar la co-gestión de políticas de inclusión educativa. Las semejanzas en los diseños político-institucionales del PAC y FinEs 2 (políticas co-gestionadas) posibilitó su comparación, las diferencias ilustran sobre las limitaciones de esta tesis a la vez que informan sobre posibles tipos de alianzas Estado-OSC.

Este capítulo desarrolla las conclusiones finales de esta investigación. Primero se resume los principales hallazgos. Luego se reflexiona sobre la alianza Estado-Sociedad Civil en la co-gestión de políticas de inclusión educativa como temática general. Posteriormente se presentan las líneas de indagación que abre el análisis. Por último se reflexiona sobre las implicancias de los hallazgos para las políticas educativas.

Alianza Estado-Sociedad Civil: hallazgos del análisis de la co-gestión

Los hallazgos del análisis de la co-gestión del PAC y FinEs 2 se presentan en función de los objetivos de investigación y según esta secuencia: 1) génesis, 2) diseño político-institucional y modos de organización, 3) formas de co-gestión, 4) co-gestión e inclusión educativa²⁰⁶.

1) El análisis de la génesis del PAC y el FinEs 2 evidencia que el tipo de alianza Estado-Sociedad Civil que se estableció en cada caso es expresión de (y varía de acuerdo a) contextos educativos, históricos y políticos que las conformaron. Dichos contextos están influenciados por procesos locales, regionales y globales “pro-inclusión educativa” característicos de la última década del siglo XX y las primeras décadas del siglo XXI. Los contextos en que se generaron el PAC y FinEs 2 condicionaron sus diseños político-institucionales y modos de organización, potenciando o limitando las formas de la co-gestión y el mejor hacer de un colectivo institucional.

El interés local, regional y global por la inclusión educativa, cuestión prioritaria en la agenda de los gobiernos, se tradujo en las últimas décadas en políticas co-gestionadas que, bajo la forma de planes, programas o proyectos (la mayoría de las veces focalizados), buscan crear condiciones para garantizar tal derecho en sectores vulnerabilizados. Esta cuestión interpeló el sello de origen selectivo de la escuela secundaria y el carácter universal de instituciones que históricamente integraron el sistema educativo (por ejemplo: Liceos, CENS) a la vez que evidenció la pertinencia y el desafío de construir un sistema educativo que dé respuesta al mandato normativo de incluir a todos y lo haga con calidad.

El análisis permite identificar ciertos factores contextuales que coadyuvaron al diseño del PAC y el FinEs 2: a) decisiones políticas y nuevos marcos normativos que sitúan la cuestión de la inclusión educativa como aspecto prioritario para los respectivos sistemas y la potencial contribución de las OSC a dicha temática; b) necesidad de revisar y generar diseños político-institucionales, modos de organización y formas de gestión que modifiquen las condiciones de escolarización en la Educación Media o Secundaria; c) pertinencia de modificar los procesos de gestión educativa en el interior del Estado transitando desde paradigmas de administración a paradigmas estratégicos (“gestiones para la inclusión”); d) necesidad de brindar un enfoque territorial,

²⁰⁶ Durante 2016 y 2017 se presentaron los hallazgos de esta tesis en la UCPAC (diciembre de 2016) y la CA de FinEs 2 (marzo de 2017) a fin de que sean discutidos y consolidados; agradezco el intercambio realizado y deslindo a los participantes de esas instancias por el contenido de este capítulo.

intersectorial y multiactorial a las políticas sociales en general y las políticas educativas en particular sustentando en la definición multicausal de la exclusión social y la exclusión educativa; d) potenciales contribuciones de la alianza Estado-Sociedad Civil para garantizar el derecho a la educación en base a antecedentes de políticas socioeducativas (Rivas, 2015).

En dicho marco el PAC posee como antecedentes y factores facilitadores de su diseño político-institucional y su organización: a) convenios de asociación Estado-OSC que el Uruguay implementa desde la segunda mitad de la década del '80 en materia de atención a la infancia y la adolescencia vulnerabilizada; b) incorporación de las políticas co-gestionadas al ámbito del CES-ANEP a través de la experiencia de Áreas Pedagógicas (CES-INAU-OSC); c) creación del MIDES (Programa Infamilia); d) actores estatales (ministeriales) con posturas pro-alianza Estado-Sociedad Civil en el marco de la asunción de nuevas autoridades de gobierno (año 2005).

En FinEs 2, la alianza Estado-Sociedad Civil posee como antecedentes y factores facilitadores de su diseño político-institucional y su organización: a) los vínculos históricos entre ambas esferas en relación a la Educación de Jóvenes y Adultos; b) la reconfiguración del vínculo entre Estado y organizaciones y movimientos sociales post-crisis de 2001. Esto último se evidencia en el rol político-partidario que jugaron integrantes de distintos niveles de conducción de la política (nacional, jurisdiccional, distrital) y, para el caso de Moreno cierta proporción de OSC, manifestándose a favor de (militando para) el proyecto político gobernante hasta el mes diciembre de 2015. Dicha situación no impidió que participaran de FinEs 2 las OSC no alineadas con el citado proyecto o sin filiación político-partidaria explícita.

El diseño político-institucional del PAC y el FinEs 2, en tanto resultado político (Allison, 1992), generó resistencias de diversa índole avizorando su carácter polémico. Ello alude específicamente a dos aspectos. Por un lado la problematización que realizan estas políticas, de hecho, a las instituciones históricamente arraigadas en los sistemas educativos de ambos países. El PAC, en tanto política focalizada, pone en cuestión las políticas universales (Liceo, UTU) aunque su objetivo sea reinsertar a los adolescentes allí. FinEs 2 problematiza, de hecho, el diseño y organización de los CENS al proponer una política diferente pero que busca el mismo resultado que aquellos: que adolescentes y jóvenes terminen educación secundaria. Por otro lado, el cuestionamiento de que son objeto PAC y FinEs 2 al “depreciar” propósitos relevantes a las políticas educativas actuales (calidad) y ser catalogadas como “experiencias pobres para pobres”.

2) Los citados contextos y antecedentes dan origen a políticas co-gestionadas como el PAC y FinEs 2 cuyos diseños político-institucionales buscan brindar institucionalidad (Repetto, 2014) a los procesos de inclusión educativa. Es decir, construir la “interfase” entre las decisiones estatales y su capacidad operativa y administrativa para gestionarlas. La institucionalidad se evidencia en los diseños político-institucionales y los modos de organización que brindan los marcos (reglas formales) para que las políticas se implementen; también se refleja en las formas de gestión (reglas informales) que informan sobre las capacidades (o incapacidades) estatales, de la Sociedad Civil y de la alianza para desarrollar cierto curso de acción. En tal sentido el análisis del PAC y el FinEs 2 denotan la pertinencia de generar diseños político-institucionales complejos (mixtos, intersectoriales, multiactorales, territoriales, *Alternative School*) a fin de dar respuesta a la problemática de la exclusión educativa, que es definida como multidimensional y multicausal. Se reconoce que la exclusión educativa es parte de la exclusión social y se busca coordinar a diferentes sectores estatales y actores con el propósito de construir institucionalidad para incluir.

A fin de viabilizar la implementación del PAC y el FinEs 2 se crearon arreglos político-institucionales (normas, regulaciones) que brindaron institucionalidad específica a las políticas (Terigi, 2014) y las ubicaron en la periferia de los sistemas educativos. Dichos arreglos evidencian ciertos nodos estratégicos del diseño político-institucional en cada caso (deficiencias o restricciones de la formulación) que acompañarán la trayectoria de las políticas desde sus inicios: en PAC, su carácter focalizado; en FinEs 2, su carácter de educación “paralela”, la insuficiente definición de logros esperados unido a la inexistencia de sistemas de monitoreo y evaluación y la escasez de recursos destinados a los CE (OSC). Ello se traducirá, en ambos casos, en nodos estratégicos de la gestión (restricciones o deficiencias del hacer que disminuyen la eficacia y eficiencia de una intervención) ilustrando la interrelación entre las distintas etapas del ciclo de la política desde una perspectiva político-institucional. Cabe aquí una reflexión sobre el término “nodo estratégico de gestión” (Cohen, 2001). Dado que la gestión forma parte de todas las etapas del ciclo de la política se sugiere aludir a “nodo estratégico de la implementación” evitando así la exclusiva identificación del término “gestión” con la etapa de “implementación”. A su vez se discute, en dicho término, la asociación nodos estratégico-deficiencia/restricción en el entendido de que lo estratégico refiere, por ejemplo, a la construcción de escenarios que avizoren el devenir y ello no se circunscribe solamente a la identificación de deficiencias y restricciones.

La co-gestión (o gestión asociada) postula que los procesos del hacer entre Estado y OSC producirían transformaciones político-institucionales creando un nuevo saber hacer, una cultura de lo político, lo público y lo social (Poggiese, 1997). Así, la co-gestión instalaría progresivamente escenarios asociativos que permearían las culturas organizacionales (Cardarelli y Rosenfeld, 2003). Pero construir tales escenarios requiere diseños político-institucionales, modos de organización y formas de gestión que los sustenten. Desde esta perspectiva, el PAC y el FinEs 2 denotan distintos tipos de diseño sobre el común denominador de que la construcción de escenarios asociativos orientados a producir transformaciones político-institucionales no forma parte de sus objetivos. Es decir, la asociación entre estas esferas busca construir una nueva institucionalidad que contribuya a garantizar el derecho a la educación y así lo fundamenta la normativa y la orientación programática en cada caso. Pero no se advierte un propósito explícito de que dicha asociación tenga por objetivo generar escenarios que produzcan transformaciones político-institucionales, un nuevo saber hacer, una cultura de lo político, lo público y lo social y establezca acciones y recursos en consecuencia. Los escenarios asociativos se construyen en ambas políticas a modo de regla informal (entendimiento compartido acerca de cómo son y deberían ser las cosas) y de diferente modo. En PAC, las OSC participan de las distintas etapas del ciclo de las políticas: aportaron su experiencia en el diseño y su perspectiva para ajustar los Términos de Referencia (TDR) antes de cada proceso de licitación y co-gestionan su implementación y evaluación. En FinEs 2 las OSC sólo participan de la implementación de la política. Dicha situación permite concluir dos cuestiones. Por un lado, que la construcción de escenarios asociativos requiere de reglas formales que la sustenten, es decir, previstas en sus diseños político-institucionales y modos de organización a fin de potenciar la alianza Estado-OSC. Por otro lado, como fuera expresado, que la construcción de escenarios asociativos sucede a modo de regla informal en cada política analizada. En PAC, respaldado por los TDR y la adhesión a los objetivos de la política de diversos actores y sectores; en FinEs 2, respaldado por el vínculo CA-CE y la adhesión a sus objetivos por parte de diversos actores y sectores.

Construir escenarios asociativos que potencien la alianza Estado-OSC, desde los diseños político-institucionales y los modos de organización que sustentan las políticas, requiere considerar las culturas organizacionales en cuestión. De este modo se podrá ajustar las reglas de juego (formales e informales) a fin de generar relaciones virtuosas entre distintos sectores del Estado y entre Estado y Sociedad Civil, y más y mejores

oportunidades para el logro de los objetivos de las políticas. Ello refiere a la interrelación entre culturas organizacionales al interior del Estado (referidas al sector “educación” y al sector “combate a la pobreza”) y al vínculo entre éstas y las culturas organizacionales de las OSC. El PAC y el FinEs 2 cuentan con ámbitos de coordinación intra-Estado y Estado-Sociedad Civil que si bien son valorados positivamente por quienes los integran, denotan debilidades para constituirse en espacios que contribuyan a brindar integralidad a las políticas. Por tal motivo emerge la pertinencia de fortalecer las capacidades de coordinación entre sectores estatales y entre Estado y Sociedad Civil mediante acciones específicas y sistemáticas previstas en sus diseños político-institucionales y modos de organización. El desafío refiere a cómo co-gestionar políticas de inclusión en la intersección educación-combate a la pobreza. Frente a ello, y pese a las limitaciones expresadas anteriormente, los casos del PAC y FinEs 2 informan sobre fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas de dichos procesos.

Los modos de organización de las políticas, sustento material del diseño político-institucional, adquieren la característica de “Puente” (PAC) o “Terminalidad” (FinEs 2) previéndose articulaciones con instituciones de Enseñanza Media (Liceos, Escuelas Técnicas) o Educación de Jóvenes y Adultos (CENS). El análisis de los modos de organización de las políticas evidencia la incorporación de modificaciones en relación a cómo se organizan las instituciones educativas formales. Las más significativas, para ambas políticas, son: a) acompañamiento de los estudiantes, b) organización del curriculum, c) formas de evaluación, d) localización territorial de la oferta educativa, e) forma de agrupamientos de estudiantes. A ello se agrega modificaciones específicas para cada política: modalidades de trabajo docente (PAC) y carga horaria y días de cursada (FinEs 2). El análisis permite concluir que los modos de organización, insertos en diseños político-institucionales específicos y “puestos en juego” (co-gestión) favorecen el vínculo entre adolescentes, jóvenes y adultos que estaban fuera del sistema educativo y estas políticas. De todos modos queda planteado el interrogante por los procesos de enseñanza y aprendizaje que se desarrollan en PAC y FinEs 2 ya que parte de las modificaciones que introducen en su organización refieren a ello.

3) El tránsito desde un objetivo de política a sus resultados no sigue una lógica de consecuencialidad. La co-gestión, condicionada por diseños político-institucionales y modos de organización, procesa y crea formas efectivas de la política, contribuyendo a alcanzar (o no) los resultados esperados. Así, se visualiza como herramienta de conducción (práctica de gobierno) capaz de potenciar ciclos de aprendizaje en

organizaciones situadas en épocas de cambios, contribuyendo a transitar desde paradigmas de administración a paradigmas de gestión educativa estratégica. En tal sentido existirá aprendizaje organizacional en la medida en que éstas aumenten su espacio de acción para mejorar prácticas y resultados. Ello tendrá el desafío de situar en el centro de la gestión a los estudiantes y sus procesos de aprendizaje ya que la indagación realizada en esta tesis evidencia que determinadas formas del hacer (por ejemplo: contemplar lo “académico y lo social”) contribuyen a generar buenos resultados.

Una co-gestión educativa de tipo estratégico utilizaría la experiencia como oportunidad de aprendizaje y mejora a partir de la información que genera. Esta afirmación se evidencia de modo diverso en cada política: es una fortaleza y rasgo distintivo del PAC y constituye una debilidad de FinEs 2. El análisis del modo en que se utiliza la información en una y otra política, unido a los restantes postulados indagados, permite concluir que el PAC evidencia una co-gestión con características estratégicas (organización que aprende) y FinEs 2 una co-gestión con características de administración. Ello informa sobre la calidad de la alianza Estado-Sociedad Civil, sus diseños político-institucionales y modos de organización. Ilustra a su vez acerca de experiencias que, ubicadas en determinados sistemas educativos, instalan formas diferentes de gestión (más pertinentes) o se asemejan a formas de gestión ya existentes.

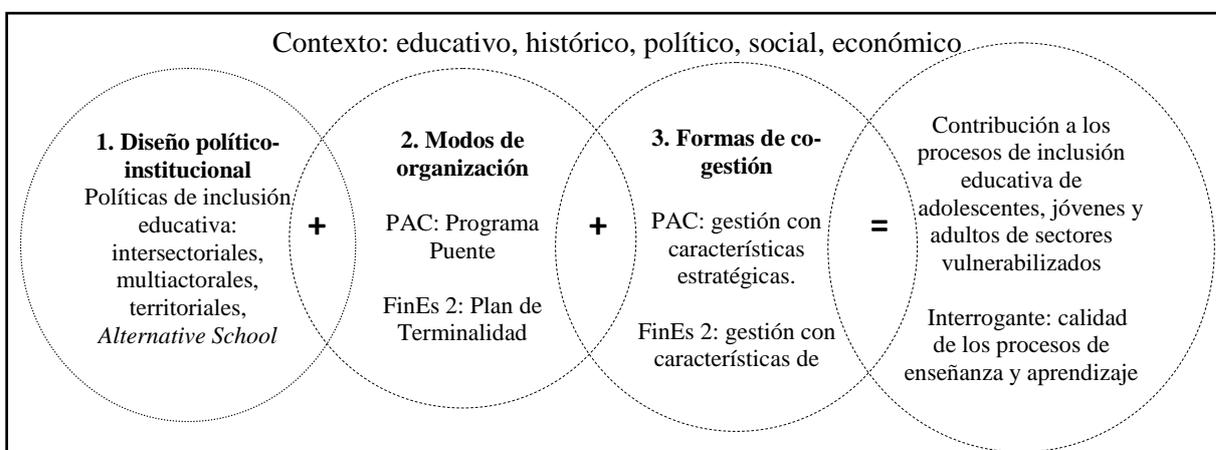
4) Los hallazgos reflejan que PAC y FinEs 2, no obstante su complejidad político-institucional y organizacional, contribuyen a garantizar el derecho a la educación y favorecer procesos de inclusión educativa en adolescentes, jóvenes y adultos que se encontraban fuera del sistema educativo. Ello se sustenta, en ambos casos, en la adhesión de actores y sectores del Estado y la Sociedad Civil a los objetivos de las políticas y el establecimiento de ciertos patrones de comportamiento organizacional (rutinas: reglas informales). Es decir, las formas del hacer, que conforman identidades organizacionales, contribuyen a gestar (hacer que sucedan) procesos de inclusión educativa, evidenciados éstos últimos en los resultados de las políticas.

La calidad de la contribución de las políticas a los procesos de inclusión educativa se potencia en el caso del PAC o se limita en el caso de FinEs 2 en función del diseño político-institucional, modo de organización y gestión que las sustentan y las capacidades estatales y de la Sociedad Civil que las soportan. El PAC, definida como política de exploración pedagógica y desarrollada a pequeña escala consiste en un convenio de asociación Estado-Sociedad Civil que surge de un proceso de licitación que

plantea como prerequisite ciertas capacidades en las OSC. En dicho marco las OSC son evaluadas por el Estado y una vez adjudicada la licitación se realizan ciertos controles de su desempeño; cuestiones que no suceden en FinEs 2. De este modo, PAC y FinEs 2 resultan dos tipos posibles de alianza Estado-Sociedad Civil que responden a contextos educativos, políticos e históricos diferentes a fin de dar respuesta a la problemática de la exclusión educativa.

El análisis permite concluir que las contribuciones y limitaciones de la alianza Estado-Sociedad para garantizar el derecho a la educación en los casos del PAC y el FinEs 2 se comprenden desde el análisis de la interrelación entre diseños político-institucionales, modos de organización y formas de co-gestión. Dicha interrelación ilustra acerca de cómo co-gestionan ambas políticas los procesos de inclusión educativa. La Figura 9 ilustra la citada interrelación, a modo de conclusión, y se ofrece como esquema analítico para indagar políticas de inclusión educativa co-gestionadas e informar al sistema educativo en su conjunto en tanto la inclusión es un desafío para todos los actores, sectores, instituciones y organizaciones que lo integran.

Figura 9. PAC y FinEs 2: diseño, organización y co-gestión para favorecer la inclusión educativa



Fuente: elaboración propia

Alianza Estado-Sociedad Civil e inclusión educativa: controversias y desafíos

Diversos actores y sectores del sistema educativo coinciden en señalar la necesidad de generar cambios a fin de “construir un sistema que incluya a todos”. A tales efectos se diseña, entre otras acciones, políticas co-gestionadas entre Estado-Sociedad Civil, cuestión que genera controversias de diferente tipo. En dicho marco, el análisis del PAC y el FinEs 2 permitió visualizar una discusión de tipo general y que trasciende e análisis de estos dos casos: posturas pro-alianza Estado-Sociedad Civil en

educación y posturas contrarias a dichas alianzas. Las posturas pro-alianzas se expresan en decisiones políticas y marcos normativos y programáticos que promueven y viabilizan políticas de inclusión educativa co-gestionadas. Los actores y sectores que adhieren a estas posturas reconocen, explícitamente o implícitamente, la pertinencia de dar cabida a estos nuevos actores (OSC) en el ámbito formal del sistema educativo, cuestión que se encuentra en consonancia con tendencias regionales y globales. Se argumenta que el Estado tiene el deber de garantizar el derecho a la educación y que puede contar para ello con OSC cuya experiencia acumulada facilitaría la “llegada” de las políticas a ciertos territorios, sirviéndose de su trayectoria e identidad organizacional. Las posturas contrarias a estas alianzas, también presentes a nivel regional y global, se expresan en distintos actores y sectores del sistema educativo que no respaldan, explícita o implícitamente, políticas de tales características. En este caso se alude a argumentos de relevancia para los sistemas educativos, sintetizados a continuación: a) se sostiene que estas políticas implican una privatización encubierta de la educación pública, b) se alude a que estas políticas precarizan condiciones laborales docentes, c) se expresa que estas políticas bajan la calidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje y son un viraje al facilismo, d) se menciona que existe escasa vinculación entre estas políticas y el sistema educativo en su conjunto contribuyendo a acrecentar la fragmentación educativa.

El análisis de la co-gestión del PAC y el FinEs 2 evidenció dichas posturas e ilustró sobre las controversias que se generan al pretender dar respuesta a necesidades educativas de sectores de la población que se encuentran fuera del sistema. Definir un curso de acción que intente responder a una determinada problemática es una decisión política que no se respalda solamente en resultados, sino también en aspectos ideológicos, valores, condicionantes y negociaciones. Concluido el análisis es pertinente afirmar que en caso de promover políticas co-gestionadas, la alianza Estado-Sociedad Civil potenciará la calidad de sus contribuciones a los procesos de inclusión educativa si ambas esferas poseen capacidades institucionales específicas (habilidades) o se prevé su instalación y monitoreo durante las diferentes etapas del ciclo de la política. Es decir, si ambas esferas cuentan con habilidades políticas, pedagógicas, burocrático-administrativas y económico-financieras acordes a los objetivos de las políticas y los resultados que pretenden lograr. Dichas cuestiones, previstas en diseños político-institucionales y modos de organización, podrían articular dinámicas de funcionamiento y culturas organizacionales generando escenarios asociativos y un nuevo saber hacer.

Alianza Estado-Sociedad Civil e inclusión educativa: líneas de investigación futuras

Uruguay y Argentina cuentan con un variado repertorio de políticas de inclusión educativa co-gestionadas. Los hallazgos de esta investigación expresan contribuciones y limitaciones de dichas alianzas desde los casos del PAC y el FinEs 2, identificando líneas de indagación futuras que emergen del análisis. A saber:

- a. Comprender qué capacidades (habilidades) son necesarias instalar (desarrollar) en el Estado y la Sociedad Civil a fin de que la alianza entre estas esferas potencie su contribución al aprendizaje de quienes participan en las políticas co-gestionadas. Definir, a tales efectos, qué procesos son necesarios llevar a cabo para tal desarrollo y qué indicadores permitirían evaluarlo y monitorearlo.
- b. Comprender qué aspecto/s del diseño político-institucional, modos de organización y procesos de co-gestión del PAC y el FinEs 2 podría/n transferirse a otros ámbitos o instituciones del sistema educativo (por ejemplo: Liceos, CENS) y cómo realizar dicho/s proceso/s en base a criterios de sustentabilidad (carácter perdurable), escalabilidad (carácter extendible) y replicabilidad (carácter transferible). A tales efectos podría tomarse como casos de análisis el Plan 2016 años 2016-2017 (CES-ANEP) y el Plan FinEs 2 en la Provincia de Buenos Aires (año 2016-2017).
- c. Comprender qué aprenden y cómo aprenden adolescentes, jóvenes y adultos que participan de PAC y FinEs 2, indagando similitudes y diferencias entre estas políticas y las instituciones que históricamente conformaron el sistema educativo (por ejemplo: Liceo, CENS) buscando responder a la interrogante de si contribuyen (o no) a generar procesos de exclusión incluyente (Gentili, 2011).
- d. Explorar discursos y prácticas de enseñanza en experiencias de cambio o “innovación” dentro las instituciones que históricamente conformaron el sistema educativo a fin de comprender cómo se desarrollan dichos aspectos allí y en PAC y FinEs 2 y qué resultados generan en términos de aprendizaje. A tales efectos cabría analizar por ejemplo: jerarquización de contenidos para distinguir “lo básico de lo mínimo”, proyectos interdisciplinarios, trabajo en pareja pedagógica, aprendizaje en base a competencias y su vínculo con prácticas de enseñanza, prácticas de evaluación.

Dichas líneas de investigación informarían sobre los vínculos entre las políticas de inclusión educativa co-gestionadas y el sistema educativo en su conjunto. Ello coadyuvaría a desarrollar debates informados que problematicen y mejoren el vínculo sistema educativo-políticas, y particularmente las prácticas de enseñanza y aprendizaje, en el entendido que la inclusión educativa es un desafío para el sistema en su conjunto.

Alianza Estado-Sociedad Civil e inclusión educativa: rol estatal y contradicciones

En este último punto se reflexiona sobre las implicancias de los hallazgos de esta investigación para las políticas educativas en relación a dos aspectos. Por un lado, se alude a la centralidad del rol del Estado en la rectoría de las políticas y la pertinencia del enfoque político-institucional en su análisis a fin de lograr su “enraizamiento” en la sociedad. En relación a ello se alude, como segundo aspecto, a las tensiones y contradicciones que la implementación de estas políticas plantea en relación a actuales postulados y aspiraciones de los sistemas educativos.

El Estado posee un rol central en el diseño, implementación y evaluación de las políticas siendo el único capaz de expresar el interés general al disponer de una maquinaria administrativa con representación nacional que responde a la ciudadanía, al menos en términos formales. Acrecentar las posibilidades de que el Estado se enraice en la sociedad (Evans, 1996) ejerciendo el rol de rectoría y alineando a diferentes actores bajo los objetivos de las políticas, por ejemplo OSC, requiere especificar parámetros de calidad y profesionalización a éstas y a sí mismo y capacidad de control y acompañamiento mutuo. Los casos del PAC y el FinEs 2 ilustran de manera diferenciada sobre dichas cuestiones, evidenciando cómo los diseños político-institucionales y modos de organización potencian (o no) las contribuciones de la co-gestión a la inclusión educativa. En ese proceso de enraizamiento se advierte la pertinencia de diseñar políticas “con” el territorio en vez de políticas “para” el territorio. Es decir, profundizar el diseño de políticas como el PAC en que las OSC sean parte, junto con el Estado, de la generación de insumos para su diseño, implementación y evaluación, desarrollando formas de gobierno en red. En este proceso de enraizamiento del Estado es necesario prever cómo se gestionará los vínculos entre el territorio y los diferentes niveles del sistema educativo. Si bien el territorio es el punto de partida de los procesos de inclusión educativa, es necesario vincular ese nivel (institucional-aula/micro) con el nivel central (intermedio/macro), y en diferentes dimensiones (pedagógica, administrativa, económico-financiera), a través de canales eficaces y eficientes de gestión. En tal sentido, una co-gestión pro-inclusión educativa crearía las condiciones pedagógicas, económico-financieras y administrativas para el mejor hacer de un colectivo institucional.

Varias son las formas de entender y valorar los vínculos entre Estado y Sociedad Civil en las políticas sociales en general y las políticas educativas en particular. La alianza entre estas esferas se visualiza de modo creciente como potencial contribución a garantizar el derecho a la educación en sectores vulnerabilizados, adquiriendo diversos formatos en distintos países de la región y el mundo. Dicha potencialidad necesitará ponerse a prueba (confirmarse o refutarse) para cada política que sea objeto de análisis, dada la heterogeneidad de formatos de asociación, instituciones, organizaciones, sectores y actores que las integran y la imposibilidad de adjudicar, *a priori o per se*, “bondades o maldades” a una u otra esfera, o a su vínculo. En tal sentido cabe considerar el análisis de las políticas de inclusión educativa como resultado político. Es decir, actos de autoridad y procesos complejos, polémicos y plurales, integrados por actores que cooperan, compiten y/o entran en conflicto, cada uno dotado de recursos diferenciales para incidir en las decisiones públicas (Mancebo y Monteiro, 2009). Ello requiere que su análisis, desde un enfoque político-institucional, identifique contribuciones y limitaciones, recursos y viabilidades en el marco de reglas de juego que condicionan los procesos del hacer. De este modo se podrán ensayar respuestas al interrogante de qué diseños político-institucionales y modos de organización facilitan mejores co-gestiones y así crear más y mejores procesos de inclusión educativa en adolescentes, jóvenes y adultos de sectores vulnerabilizados.

El enraizamiento del Estado en la sociedad, desde las políticas de inclusión educativa co-gestionadas, no debería perder de vista un postulado y aspiración central de la trayectoria institucional de los sistemas educativos: su carácter universal e integrador. Las formas de apreciar los vínculos entre Estado y Sociedad Civil para los casos del PAC y el FinEs 2 se sustentan en argumentos que se posicionan frente dichos postulados y aspiraciones. Se discute la pertinencia de establecer una organización por fuera de la escuela, bajo la forma de *Alternative School* (AC o CE), aludiendo, por ejemplo, a que dicha cuestión aumenta la fragmentación educativa. En tal sentido Rivas expresa (2015:303) que la integración de alumnos procedentes de diversos sectores sociales en clases comunes no sólo es una respuesta ética sino que puede tener mejores resultados que la separación en aulas o escuelas diferenciadas (OCDE, 2013a) y que recuperar la idea de una escuela pública de todos, que sea también un espacio de integración, es una de las mayores y más difíciles aspiraciones de la política educativa.

Diversos entrevistados para esta tesis coincidieron en expresar que PAC y FinEs 2 surgen como respuesta a las dificultades de los sistemas educativos por garantizar el

derecho a la educación en adolescentes, jóvenes y adultos de sectores vulnerabilizados. No obstante lo cual destacan la centralidad de la escuela y expresan como deseo que “estas políticas de inclusión no existieran”. Diversas investigaciones informan que la educación se visualiza como un derecho condicionado por la distribución socio espacial de la oferta; y en tal sentido el PAC y el FinEs 2 salen al encuentro de estudiantes que no estaban en el sistema educativo, instalándose en territorios específicos. Como resultado de ello se visualizan contribuciones y limitaciones de dichas intervenciones a la vez que nuevas problemáticas o dilemas²⁰⁷. Esta cuestión, que alude a la complejidad de lo social, se torna evidente en el PAC, que busca re-vincular a los adolescentes a una institución de la cual “se fueron” o a la que nunca ingresaron. El PAC logra facilitar el pasaje de adolescentes a las instituciones tradicionales del sistema educativo (Liceo/UTU) pero estas últimas denotan importantes dificultades para lograr que cumplimenten la educación obligatoria. La implementación del PAC y el FinEs 2 evidencian cursos de acción alternativos dentro del sistema educativo y muestran a su vez la dificultad de este sistema por construir una escuela pública de todos y para todos y traducir dichos postulados y aspiraciones en diseños político-institucionales, modos de organización y procesos de gestión conducentes a la inclusión. Así, el PAC y el FinEs 2 expresan también, en su carácter de resultado político (Allison, 1962), las tensiones y contradicciones del sistema educativo y sus decisores, en la intención de querer lograr que la inclusión pase del dicho al hecho.

²⁰⁷ Esto pone en evidencia, tal como expresaba Matus (1971) que las problemáticas sociales (educativas en este caso) no se resuelven en su totalidad a través de las intervenciones (planes, programas, proyectos) sino que dan lugar a nuevas problemáticas o nuevas facetas de una determinada problemática

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abregú, Victoria (2006), *Planeamiento estratégico en la institución escolar*, Buenos Aires, manuscrito no publicado.

Acín, Alicia Beatriz, et al (2016), *El desafío de la inclusión en el nivel medio y superior*, Buenos Aires, Novedades Educativas.

Acedo, Clementina (2008), “Educación inclusiva: superando los límites”, en *Perspectivas XXXVIII* (1), pp. 5-15.

Acosta, Felicitas (2009), “Re-configuración de la escuela secundaria frente al ingreso masivo de jóvenes de sectores populares”, en: *Revista de Pedagogía*, Vol.30, N°87, pp. 217-246.

Acuña, Carlos y Tommasi, Mariano (1999), “Some Reflections on the Institutional Reforms Required in Latin America” en: *Institutional Reforms, Growth and Human Development in Latin America*, The Yale Center for International and Area Studies, Working Papers Series.

Acuña, Carlos y Repetto, Fabián (2009), “Un aporte metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional del combate a la pobreza en América Latina”, en: Mariñez, Freddy y Vidal, Cantú (Coord.) *Democracia y Política Pública en América Latina, del Análisis a la Implementación*, México, Porrúa-EGAP-CERALE.

Acuña, Carlos y Vacchieri, Ariana (Comps.) (2007), *La incidencia política de la sociedad civil*, Buenos Aires, Siglo XXI.

Acuña, Carlos y Chudnovsky, Mariana (2013), “Cómo entender a las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos”, en: Acuña, Carlos (Comp.) *¿Importan las instituciones? Gobierno, Estado y Actores la política Argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI.

Aguerrondo, Inés, Lugo, María Teresa y Rossi, Mariana (2001), *La gestión de la escuela y el diseño de proyectos institucionales*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes.

Aguerrondo, Inés (2007), *Exclusión-Inclusión*, Universidad de San Andrés, Buenos Aires.

Disponible:http://live.v1.udesa.edu.ar/files/EscEdu/Inclusi%C3%B3n%20Educativa/41%20In%C3%A9s%20Aguerrondo%20_Argentina_.pdf

Aguerrondo, Inés (2008), “Revisar el modelo: un desafío para lograr la inclusión”, en: *Perspectivas XXXVIII*(1), pp. 61-80, Ginebra, UNESCO-IBE.

Aguerrondo, Inés (2009), “Policies for Inclusive Education”, en: Clementina Acedo, Massimo Amadio y Renato Operti (eds.), *Defining an Inclusive Education Agenda: Reflections around the 48th session of the International Conference on Education*, Geneva: UNESCO-IBE & UNESCO-IIPE.

Aguerrondo, Inés (2012), “La gestión educativa. Del mejoramiento del aula al mejoramiento del sistema educativo”, en: Guedes de Rezende, Carolina, Machado, Valeria, Rodríguez, Laura (Comp.), *La gestión desafío crítico para la calidad y la equidad educativa*, Montevideo, MEC.

Aguerrondo, Inés, Vaillant, Denisse (2015), *El aprendizaje bajo la lupa: Nuevas perspectivas para América Latina y el Caribe*, Ciudad de Panamá, UNICEF.

Aguilar Villanueva, Luis (2006), *Gobernanza y Gestión Pública*, México, FCE.

Ainscow, Mel y Susie Miles (2008), “Por una educación para todos que sea inclusiva: ¿hacia dónde vamos ahora?”, en: *Perspectivas XXXVIII* (1), pp. 17-44, Ginebra, UNESCO-IBE.

Álvaro Berro (2017, Mayo 16), “La crisis de la Educación como pretexto fundacional de un mercado pedagógico”. Entrevista al Dr. Pablo Martinis, Partido por la Victoria del Pueblo. Consultado el 22 de mayo de 2017, desde:

<http://www.pvp.org.uy/2017/05/16/la-crisis-de-la-educacion-como-pretexto-fundacional-de-un-mercado-pedagogico/>

Allison, Graham (1992), “Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos”, en Luis Aguilar Villanueva (ed.), *La hechura de las políticas*, México, Porrúa.

Amanda, Muñoz (2015, Diciembre 1), “Desenfocados”, la diaria, Nacional. Consultado el 1° de diciembre de 2015, desde:

<http://ladiaria.com.uy/articulo/2015/12/desenfocados/>

Amarante, Verónica et al (2009), *Informe final de la evaluación de impacto del PANES*, Montevideo, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración.

ANEP (2007), *Documento para la discusión. Breve análisis histórico de la educación en el Uruguay*, Consejo de Educación Primaria, manuscrito no publicado.

ANEP-CES-ATD (2011), *XXIX Asamblea Nacional de Docentes de Secundaria (marzo)*, Montevideo, ANEP.

ANEP/CES/INFAMILIA/MIDES/ INJU, (2006), *Documento Descripción del Programa Aulas Comunitarias (Vos podés volver...)*, Montevideo. Disponible en: www.infamilia.gub.uy/page.aspx?1,7,76,O,S,0,

ANEP-CES-CODICEN, MIDES-Infamilia (2008), *El Programa de Aulas Comunitarias en la fase fundacional: miradas complementarias*, Montevideo.

ANONG (2010), *Avances y necesidades en el fortalecimiento de la Sociedad Civil Uruguaya*, Montevideo, Manosanta.

Arias, Andrés (2009), “El Neoinstitucionalismo y sus aportes a la Teoría de la Organización”, en: *GESTIÓN & REGIÓN* (6), pp. 31-64.

Austin, James (2000), "Strategic Collaboration between Nonprofits and Business", en: *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, (29), N° suppl. 1.

Ávila, Olga (2007), "Reinvenciones de lo escolar: tensiones, límites y posibilidades", en: Baquero, Ricardo, Diker, Gabriela y Frigerio, Graciela (comps.), *Las formas de lo escolar*, Buenos Aires, Del Estante Editorial.

Bagaza Fernández, Isabel (1997), "El planteamiento estratégico en el ámbito público", en: Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (Comps.), *La nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza.

Ball, Stephen (1989), *La micropolítica de la escuela. Hacia una teoría de la organización escolar*, Barcelona, Paidós.

Ball, Stephen (2007), *Education Plc: Understanding Private Sector Participation in Public Sector Education*, Londres, Routledge.

Ball, Stephen y Youdell, Deborah (2007), *Privatización encubierta de la Educación*, Internacional de la Educación, V Congreso Mundial, Instituto de Educación, Universidad de Londres.

Balian, Beatriz (2011), "Educación y Sociedad Civil", en: Balzano, Silvia (Comp.), *De la Nueva Cuestión Social al cuidado y la sociabilidad*, Buenos Aires, EDUCA.

Baleato, Paula (2012), *ANONG 20 años. ¿Las ONGs importan a la democracia?*, Montevideo. En: <http://www.anong.org.uy/softis/6/nv/981/>

Barba, Carlos (2003), *Los enfoques latinoamericanos sobre la política social: más allá del consenso de Washington*, en: Revista Espiral (31).

Barbeito, Alberto & Lo Vuolo, Ruben (1995), *La modernización excluyente. Transformación económica y Estado de Bienestar en Argentina*, Buenos Aires, UNICEF-CIEPP-Losada.

Batley, Tom (1991), *Técnicas de gestión para profesionales. Cómo proyectar, organizar, dirigir y controlar para lograr resultados decididamente positivos*, Barcelona, Granica.

Benito, Agueda y Cruz, Ana (2005), *Nuevas claves para la docencia universitaria en el Espacio Europeo de Educación Superior*, Madrid, Narcea.

Bentancur, Nicolás, (2008), *Las reformas educativas de los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay. Racionalidad política, impactos y legados para la agenda actual*, Montevideo, Udelar-FCS-ICP-CSIC.

Berger, Gabriel (1998), *Estudio de filantropía empresaria*, Buenos Aires, Universidad de San Andrés e Instituto Gallup.

Bernazza, Claudia, Longo, Gustavo (2014), *Debates sobre capacidades estatales en la Argentina: Un estado del Arte*, Revista Estado y Políticas Públicas (3), pp. 107-130.

- Bernazza, Claudia (2016), *Gestión pública para la inclusión social: desafíos para la Administración Pública*, Buenos Aires, FLACSO.
- Binstock, Georgina y Cerrutti, Marcela (2005), *Carreras Truncadas: el abandono escolar en el nivel medio en la Argentina*, Buenos Aires, UNICEF.
- Blejmar, Bernardo (2005), *Gestionar es hacer que las cosas...sucedan*, Buenos Aires, Novedades Educativas.
- Bozeman, Barry (1998), *La gestión pública. Su situación actual*, México, FCE.
- Brachi, Claudia (2013), *Curriculum y Trayectorias Educativas. La educación secundaria hoy: obligatoria y para todos*, Disponible: en línea.
- Braslavsky, Cecilia (1997), *Reflexiones acerca de los discursos y las prácticas en las políticas educativas. Políticas, instituciones y actores en educación*, Buenos Aires, Novedades Educativas.
- Braslavsky, Cecilia, Acosta, Felicitas y Jabif, Liliana (2004), *Orientaciones conceptuales y didácticas, Módulos de formación en competencias para la gestión escolar en contextos de pobreza*, Buenos Aires, IIPE-UNESCO.
- Bresser, Luis y Cunill Grau, Nuria (1998), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Buenos Aires, Paidós.
- Brunetto, Cecilia, Finnegan, Florencia, Kurlat, Silvina y Lozano, Paula (2014), *Contribuciones y limitaciones del Plan 'FinEs 2 Secundaria*, Revista Novedades Educativas, Vol. 26, N° 283, pp. 54-58.
- Burgos, Alejandro (2016), "Contribuciones y límites en la ampliación del derecho a la educación en las políticas sociales. El Plan FinEs en Don Torcuato" en: Jacinto, Claudia et al, *Protección social y formación para el trabajo de jóvenes en la Argentina reciente: entramados, alcances y tensiones*, Buenos Aires, IDES.
- "Bullrich firmó convenio en San Juan para 'mejorar la calidad educativa' y ratificó continuidad del Plan Fines 'pero con algunos cambios'" (2016 Enero 6), Telam, Educación. Consultado el 3 de febrero de 2016 desde: <http://www.telam.com.ar/notas/201601/132277-educacion-esteban-bullrich-san-juan-plan-fines.html>
- Burki, Shahid Javed y Perry, Guillermo (1998), *Beyond de Washington Consensus: institutions matter*, Washington D.C., The World Bank.
- Bustingorry, Sonia; Sánchez Tapia, Ingrid; Ibañez Mansilla, Flor Marina (2006), "Investigación cualitativa en educación: hacia la generación de teoría a través del proceso analítico", en: *Estudios pedagógicos*, vol.32, n.1, pp.119-133.
- Cabrero Mendoza, Enrique (2006), "De la descentralización como aspiración a la descentralización como problema. El reto de la coordinación intergubernamental en las políticas sociales", Buenos Aires, CIDE.

- Caetano, Gerardo (1995), “Las representaciones sociales y políticas en el Uruguay moderno (1900-1933)”, en: *Jornada Ideas, intelectuales y cultura. Problemas argentinos y perspectiva sudamericana*, en: Prismas: Nro. 1: Sumario
- Calhoun, Craig (1992), *Habermas and the Public Sphere*, Cambridge, Massachusetts Institute of Technology, Press.
- Calvo, Gloria (2009), *La Escuela Busca al Niño. Hacia la integración escolar Informe final del estudio realizado para OEI sobre políticas de reingreso educativo*, Bogotá, OEI.
- Cardarelli, Graciela, Rosenfeld, Mónica (2003), *La gestión asociada: una utopía realista*, Buenos Aires, CEADEL, Cuaderno N°39.
- Cardarelli, Graciela y Waldman, Lea (2009), *Educación Formal, No Formal e Informal y sus parecidos de familia*, Buenos Aires, Universidad Católica Argentina.
- Carranza, Alicia (2005), “Escuela y gestión educativa”, *Revista Páginas (5)*, Córdoba, Escuela de Ciencias de la Educación, FFyH, UNC, Ed. Brujas.
- Casassus, Juan (2000), *Problemas de la Gestión Educativa en América Latina. La tensión entre los paradigmas de tipo A y el tipo B*, Santiago de Chile, UNESCO.
- Catenazzi, Andrea et al (2009), *El retorno de lo político a la cuestión urbana*, Buenos Aires, UNGS- Prometeo.
- Cecilia Álvarez (2016, Junio 20), “Efectos secundarios”, la diaria, Nacional. Consultado el 20 de junio de 2016 desde: <http://ladiaria.com.uy/articulo/2016/6/efectos-secundarios/>
- CEPAL (1998), *Gestión de programas sociales en América Latina*, Santiago de Chile.
- CES-MIDES-DINADES (2013), Presentación Programa Aulas Comunitarias, consultado el 19 de setiembre de 2015 desde: https://www.ces.edu.uy/ces/index.php?option=com_content&view=article&id=1405
- Childress, S., Elmore, R. et al (2006), “How two Manage Urban School District”, *Harvard Business Review* 84(11), pp. 55-68.
- CIESU (Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay) (2010), *Evaluación Final del Proyecto INFAMILIA 1434/OC-UR. Informe Final*, Montevideo, CIESU.
- CIPPEC (2008), *Documento de Trabajo n° 21. Oportunidades y desafíos en la interacción Estado y Sociedad Civil a nivel provincial y municipal. Hacia nuevos vínculos entre Estado y Sociedad Civil*, Buenos Aires.
- Clarke, J., S. Gewirtz, (2000), *New Managerialism*, Londres, Ed. Sage.
- Claramunt, Adela (2006), *Participación en políticas sociales descentralizadas: El impacto en los actores sociales*, Buenos Aires, Espacio.

Claudia Peiró (2014, Abril 14), “La estrategia del Gobierno es generar un ejército de analfabetos funcionales con título secundario”, Infobae, Sociedad. Consultado el 15 de mayo de 2015 desde: <http://www.infobae.com/2014/04/14/1557324-la-estrategia-del-gobierno-es-generar-un-ejercito-analfabetos-funcionales-titulo-secundario>

Claudia Peiró (2015, Octubre 10), “Golpiza a un profesor del plan FinEs por desaprobado alumnos”, Infobae, Sociedad. Consultado el 11 de noviembre de 2015 desde: <http://www.infobae.com/2015/10/10/1761339-golpiza-un-profesor-del-plan-fines-desaprobar-alumnos>

Cochran-Smith, M., (2012), “A Tale of Two Teachers”, *Kappa Delta Pi Rec* (48), pp. 108–122. doi:10.1080/00228958.2012.707501

Cohen, Ernesto et al (2001), *Gestión de programas sociales en América Latina. Análisis de casos*, Santiago de Chile, CEPAL.

Cohen, Jean & Arato, Andrew (2000), *Sociedad civil y teoría política*, México, FCE.

Cohen, Luis y Manion, Lawrence (1990), *Métodos de Investigación Educativa*, Buenos Aires, Editorial La Muralla.

“Consolidando el derecho a la educación superior: del FinEs a la Universidad” (2016, Noviembre 14), Universidad Nacional de Moreno-FinEs 2. Material audiovisual consultado el 20 de enero de 2016 desde: <https://www.youtube.com/watch?v=teuGNXGKQ7s>

Coombs, Phillip (1968), *La crisis mundial de la educación*, Barcelona, Península.

Coppedge, Michael (2001), “Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina”, en: Camou, Antonio (Comp.), *Los desafíos de la gobernabilidad*, México, Plaza y Valdés.

Corbetta, Silvina (2009), “Territorio y Educación. La escuela desde un enfoque en políticas públicas”, en: López, Néstor (Coord.), *De relaciones, actores y territorios: hacia nuevas políticas en torno a la educación en América Latina*, Buenos Aires, IPE-UNESCO.

Coulomb, René (1993), “La participación de la población en la gestión de los servicios urbanos: ¿privatización o socialización?”, en: Azueda, A. y Duhau, E. (Coords.); *Gestión urbana y cambio institucional*, México, Universidad Autónoma Metropolitana.

Coutinho María Eugenia (2007), “Configuración y Dinámica de la Presidencia Institucional en la Argentina”, Tesis de Maestría no publicada, Universidad de San Andrés, Maestría en Administración y Políticas Públicas, Buenos Aires.

Croce, Alberto; Sirviente, Valeria y Botinelli, Leandro (2006) (Coords.), *Prevención del fracaso escolar en el MERCOSUR: las experiencias de las Organizaciones de la Sociedad Civil*, Buenos Aires, OEA, FEMCIDI, Ministerio de Educación, Fundación S.E.S.

Crossley, Nick y Roberts, John Michael (Eds.) (2004), *After Habermas: New Perspectives on the Public Sphere*, Oxford, Reino Unido.

“Cuál es el papel de las OSC como aliadas del Estado” (2015, Octubre 3), La Nación, Comunidad. Consultado 15 de noviembre de 2015 desde:
<http://www.lanacion.com.ar/1833144cualeselpapeldelasoscomoaliadasdelestado>

Cunill Grau, Nuria, (1995), “La rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos”, *Reforma y Democracia* (4), Caracas.

Cunill Grau, Nuria (1997), *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*, Caracas, CLAD.

Dale, Robert (1997), “The State and the Governance of Education: An Analysis of the Restructuring of the State-Education Relationship”, en: A. Halsey et al (eds.), *Education, Culture, Economy and Society*, Oxford, Oxford University Press.

Danani, Claudia y Chiara, Magdalena (2000), “La reconceptualización de la gestión como cuestión clave en la formación de recursos humanos en políticas sociales”, en: Hintze, Susana, *Estado y sociedad: las políticas sociales en los umbrales del siglo XXI*, Buenos Aires, Colección CEA-UBA.

“Dar es dar” (2014, Diciembre 26), la diaria, Sociedad. Consultado el viernes 26 de diciembre de 2014.

Darling-Hammond, Linda (2012), “The right start: Creating a strong foundation for the teaching career”, *Phi Delta Kappan* 94, pp. 8–13.

Delgado, G. (1998), *Estado–Nación y globalización. Fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio*, Buenos Aires, Ariel.

De Piero, Sergio (2005), *Organizaciones de la Sociedad Civil. Tensiones de una agenda en construcción*, Buenos Aires, Paidós.

DGCyE (2013), *Plan Educativo Jurisdiccional 2013-2016 de la Provincia de Buenos Aires*, Buenos Aires.

DGCyE (2014), *La política educativa desde los Informes de visita. Serie de Documentos para la supervisión*, La Plata, Dirección de Psicología Comunitaria y Pedagogía Social.

DINEM-Ministerio de Desarrollo Social (2013), *Informe MIDES. Seguimiento y evaluación de Actividades y Programas 2011-2012*, Montevideo En:
https://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2013/noticias/NO_L723/Informe%20MIDES%202011-2012.pdf

DINEM-Ministerio de Desarrollo Social (2013), *Programa Aulas Comunitarias (PAC). Presentación de resultados del año 2012* (PPT), Montevideo.

DINEM-Ministerio de Desarrollo Social (2014), *Programa Aulas Comunitarias (PAC)- Presentación de resultados del año 2013* (PPT), Montevideo.

DINEM-Ministerio de Desarrollo Social (2014), *Informe final de evaluación del Programa Aulas Comunitarias (PAC). Documento de trabajo N°29*, Montevideo. Consultado el 15 de octubre de 2015 desde: <http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/38554/1/aulas-comunitarias.-evaluacion-del-programa.-2014-.pdf>

DINEM-Ministerio de Desarrollo Social (2015), *Programa Aulas Comunitarias. Reporte de Resultados 2014*, Montevideo, Consultado el 15 de setiembre de 2015 desde: <http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/61532/1/aulas-comunitarias.-informe-de-resultados-del-programa.-2014.pdf>

Di Bastiano, Rocío (2015), *Cuando las organizaciones actúan como puentes: Un estudio sobre la implementación del Plan FinEs*, La Plata, Tesis de grado, Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.

DiMaggio, Paul y Powell, Walter (1999), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.

Draxler, Alexandra (2008), *New Partnerships for EFA: Building on Experience*, Paris, UNESCO-IIEP/World Economic Forum.

Drucker, Peter (1984), "The New Meaning of Corporate Social Responsibility", en *California Management Review* (26), N°2.

Dufour, Gustavo (2008), *El rol de los supervisores estatales en el gobierno del sistema educativo Argentino*, Buenos Aires, Aique.

Duschatzky, Silvia (2016), *Gestión Educativa. Programa Políticas, Lenguajes y Subjetividades en Educación*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina.

Elisalde, Roberto y Ampudia, Marina (2006), *Movimientos sociales y Educación Popular. Reflexiones sobre la experiencia educativa de los Bachilleratos Populares*, Buenos Aires.

Elmore, Richard (1992), "Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions", en: *Political Science Quarterly*, 4, pp.601-616.

Esping-Andersen, Gosta (1993), *Los tres mundos del Estado de bienestar*, Valencia, Generalitat Valenciana.

Evans, Peter (1996), "El Estado como problema y como solución" en: *Desarrollo Económico* N°35, 140 (enero-marzo 1996).

Evers, Adalbert (1995), "Part of the welfare mix: the third sector as an intermediate area", en: *Voluntas* 6 (2), pp. 159-182.

Facundo Franco (2015, Noviembre 15), “Tiempo y Forma”, la diaria, Nacional. Consultado el 15 de noviembre de 2015 desde: <https://ladiaria.com.uy/articulo/2015/11/tiempo-y-espacio/>

Feijoó, María y Poggi, Margarita (Coord.) (2014), *Educación y Políticas Sociales. Sinergias para la inclusión*, Buenos Aires, IPE-UNESCO.

Feldman, Daniel, Atorresi, Ana, Mekler, Víctor (2013), “Planes y programas para mejorar el aprendizaje y reducir el fracaso en la educación básica en América Latina”, en: *Dossier Nuevos tiempos para los sistemas públicos de educación*, RELEC, Año 4 N°4, pp. 12-24.

Fernández Arroyo, Nicolás, Schejtman, Lorena (2012), *Planificación de políticas, programas y proyectos sociales*, Buenos Aires, Fundación CIPPEC.

Fernández, Tabaré, Alonso, Cecilia (2012), “Dos modelos de inclusión educativa: Programa de Aulas Comunitarias y Plan de Formación Profesional Básica en Uruguay (2007-2011)”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol. 21 N°1, pp. 161-182.

Fernández, Tabaré, Mancebo, María Esther (2015), “Las políticas de inclusión educativa en Uruguay: ¿erosión de la matriz institucional clásica de la arena educativa?”, en: *Revista Latinoamericana de Políticas y Administración de la Educación*, Año 2 N°3 /Noviembre 2015, pp. 74-89.

Filgueira, Fernando, Papadópulos, Jorge y Tobar, Francisco (2005), “Los ejes cartesianos de la política social regional: fallas originales y desmantelamiento perverso en América Latina”, en: *Prisma*, N° 21, pp. 219-228.

Filmus, Daniel (1997), *El perfil de las ONGs en la Argentina*, Buenos Aires, FLACSO.

Finnegan, Florencia (2007), “Tendencias recientes en políticas y programas que apuntan a la terminación de la escolaridad secundaria en América Latina”, en: *Revista en Foco* (3), Disponible en: <http://www.redetis.iipe.unesco.org/wp-content/uploads/2013/03/enfocotresa.pdf>

FinEs 2 (Moreno) (2014), *Primera reunión Programa Fines 2*, manuscrito no publicado, Coordinación Administrativa, Moreno, Provincia de Buenos Aires.

FinEs 2 (Moreno), Mesa Político Pedagógica (2014), *Curso-Taller: De la reflexión sobre la práctica docente hacia la transformación de la realidad. Educación Popular Contemporánea*, manuscrito no publicado, Moreno, Provincia de Buenos Aires.

FinEs 2 (Moreno), Mesa Político Pedagógica (2014), *¿Qué es la Educación Popular Contemporánea?*, manuscrito no publicado, Moreno, Provincia de Buenos Aires.

FinEs 2 (Moreno), Mesa Político Pedagógica (2015), *Expectativas año 2015*, Manuscrito no publicado, Moreno, Provincia de Buenos Aires.

FinEs 2 (2013), *Graduados. Historias de vida desde la Educación Popular*, Capilla Jesús Obrero B° Pfizer-B°3 de Diciembre, manuscrito no publicado, Moreno.

- Forni, Pablo y Castronuovo, Luciana (Comp.) (2015), *Ni punteros ni piqueteros. Organizaciones populares durante el kirchnerismo*, La Plata, Edulp.
- Fox, Jonathan (1993), *The Politics of Food in Mexico*, Ithaca, Cornell University Press.
- Franco, Rolando (1996), “Los paradigmas de la política social en América Latina”, *Revista de la CEPAL* (58), Santiago de Chile.
- Fraser, Nancy (1992), “Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy”, en: C. J. CALHOUN (ed.), *Habermas and the Public Sphere*, Cambridge, MIT Press.
- Freire, Paulo (1990), *La Naturaleza Política de la Educación*, Barcelona, Hurope.
- Friedland, Roger y Alford, Robert (1993), “La sociedad regresa al primer plano: símbolos, prácticas y contradicciones institucionales”, en: *Zona Abierta*, N° 63/64.
- Frigerio, Graciela, Poggi, Margarita (1992), *Las instituciones educativas. Cara y Ceca. Elementos para su gestión*, Buenos Aires, Editorial Torquel.
- Fullan, Michael, “Large-scale Reform Comes of Age” (2009), *Journal of Educational Change*, vol. 10, no. 2-3, pp. 101-113.
- García Huidobro, Juan Eduardo (1996), *Equidad y educación en Chile*, Santiago, manuscrito no publicado.
- Gaventa, John (2005), *Reflections on the Uses of the 'Power Cube, Approach for Analyzing the Spaces, Places and Dynamics of Civil Society Participation and Engagement*, UK, Institute of Development Studies University of Sussex.
- Gentili, Pablo (2011), *Pedagogía de la Igualdad. Ensayos contra una educación excluyente*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Gomá, Richard y Joan Subirats (1999), “Políticas públicas: hacia la renovación del instrumental de análisis”, en Richard Gomá y Joan Subirats (eds.), *Políticas Públicas en España: contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Barcelona, Ariel.
- Gómez, Nair (2016), “Moreno tiene 20 mil alumnos en FINES”, en: Desalambrar, Periódico-Moreno, consultado el 11 de febrero de 2016 desde: <http://desalambrar.com.ar/arc/Moreno-tiene-20-mil-alumnos-en-el>
- González, Bombal, Inés & Villar, Rodrigo (Comps.) (2003), *Organizaciones de la Sociedad Civil e incidencia en políticas públicas*, Buenos Aires, Libros del Zorzal.
- González, Giselle (2013), *Tesis Doctoral. El gobierno territorial de la educación superior: el rol del Consejo de Planificación Regional en el área metropolitana y bonaerense (1996-2011)*, Buenos Aires, Universidad de San Andrés.

Gonzalo, Charquero (2016, Enero 18), “*Docentes calificados evitan la periferia*”, Diario El Observador, Nacional. Consultado el 18 de enero de 2016 desde: <http://www.elobservador.com.uy/docentes-calificados-evitan-la-periferia-n854626>

Grugel, Jean y Peruzzotti, Enrique (2007), “Claiming Rights under Global Governance: Children’s Rights in Argentina”, en: *Global Governance*, 13 (2), pp. 199-216.

Gvirtz, Silvina (2009), *Programa Seminario de Gestión Educativa*, Maestría en Educación con orientación en Gestión Educativa, Buenos Aires, Universidad de San Andrés.

Gvirtz, Silvina (2010), “Los horizontes de la investigación en políticas educativas: los niveles intermedios y la ampliación del campo”, en: Wainerman, Catalina y Di Virgilio, Mercedes (Comps.), *El quehacer de la investigación en Educación*, Buenos Aires, Editorial Manantial-Universidad de San Andrés.

Gvirtz, Silvina y Minivielle, Lucía (2005), *El gobierno de los sistemas educativos en América Latina*, manuscrito no publicado.

Gvirtz, Silvina, Grinberg, Silvia y Abregú, Victoria (2007), *La educación ayer, hoy y mañana. El ABC de la pedagogía*, Buenos Aires, Aique Editorial.

Gvirtz, Silvina, Oría, Ángeles Inés (2010), “La relación entre el Estado y la Sociedad: alianzas público-privadas para la mejora educacional”, *Revista Iberoamericana de Educación*, N° 54, septiembre-diciembre, pp. 41-63.

Gvirtz, Silvina, Oría, Ángeles Inés (2010), *Alianzas para la mejora educacional, Estado y sociedad Civil en Escuelas del Bicentenario*, Buenos Aires, AIQUE.

Habermas, Jurgen (1989). *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*, Cambridge, MIT Press.

Hall, Peter (1993), *El gobierno de la economía*, Madrid, MTySS.

Hatcher, Richard (2000), “Profit and Power: Business and Education Action Zones”, en *Education Review*, Vol. 13, N°1.

Hengstenberg, Peter; Karl, Kohut; Günther, Maihold (2002), “Estado y 'sociedad civil' en América Latina. En busca de un nuevo equilibrio”, en: *Revista D+C (Desarrollo y Cooperación)*, N°1, en-feb 2002. Disponible: <http://www.inau.gub.uy/biblioteca/dc.pdf>

Hilderbrand, Mary, Grindle, Marilee (1997), “Building Sustainable Capacity in the Public Sector: What Can Be Done?” en: *Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sector of Developing Countries*, Boston, ed. M. Grindle, Harvard University Press.

Hodgkinson, Virginia, Foley, Michael (2003), *The civil society reader*, Hanover, University Press of New England [for] Tufts University.

Huidobro, Juan Eduardo (2009), “Una nueva meta para la educación latinoamericana en el Bicentenario”, en: *Calidad, Equidad y Reformas en la enseñanza. Metas Educativas 2021*. OEI, Santillana.

ICD (2001), *La Sociedad Civil en Uruguay: Desafíos cruciales y un vasto potencial. Informe preliminar del Índice Cívico de la Sociedad Civil en Uruguay*, Montevideo. Disponible en: http://www.lasociedadcivil.org/wp-content/uploads/2014/11/indice_civico_uruguay.pdf

ICD (2014), *Informe Rendir Cuentas Uruguay 2014, Coparticipación inteligente y gobierno abierto. Nuevos paradigmas para las OSC*, Montevideo, ICD.

INE (2008), *Encuesta Continua de Hogares*, Montevideo.

INE (2016), *Anuario Estadístico 2015*, Montevideo, Uruguay.

INEEd (2014), *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2014*, Montevideo.

INEEd (2016), *Encuesta Nacional Docente, Presentación de resultados*, Montevideo.

INDEC (2010), *Encuesta Permanente de Hogares*, Argentina.

IIPE-Ministerio de Educación de la Nación (2000), *Gestión educativa estratégica. Módulo 2*, Buenos Aires, IIPE.

Iovanovich, Marta (2002), *Reseña de la evolución de la Educación de Jóvenes y Adultos Bonaerense con especial referencia al Nivel Medio de Enseñanza*. Disponible en: <http://www.bibliotecavirtual.clacso.org.ar>

Ippolito-O'Donnell, Gabriela (2012), “Sociedad Civil, Organizaciones de la Sociedad Civil y Democratización en la Argentina”, en: Sorj, Bernardo (Comp.), *Usos, abusos e desafíos da sociedade civil na América Latina*, Sao Paulo, Paz e Terra.

Isuani, Aldo y Repetto, Fabián (2012), *Seminario de Políticas Sociales, Maestría en Administración y Políticas Públicas*, Universidad de San Andrés, Buenos Aires.

Jabif, Liliana (2004), “Las buenas escuelas en contextos de pobreza”, en: *Gest. Ação*, Salvador, V.7 n.3 p.309-319.

Kaztman, Ruben (1995), *Marginalidad e integración social*, CEPAL, Montevideo.

Kaztman, Ruben (2005), *Seducidos y abandonados. El aislamiento social de los pobres Urbanos*, Serie Documentos de Trabajo del IPES, N°1, Montevideo, UCUDAL.

Knight, Jack (1997), *Institutions and Social Conflict*, Cambridge University Press. MA.

Krichesky, Marcelo (Coord.) (2010a), *Escuelas medias en contextos con vulnerabilidad social. Perspectivas sobre gestión institucional y políticas de inclusión educativa en la Ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, Dirección de Investigación, GCBA.

Krichesky, Marcelo (Coord.) (2010b), *Políticas de inclusión y gestión educativa en escuelas medias en contextos de alta vulnerabilidad*, Buenos Aires, Dirección de Investigación, GCBA.

Krichesky, Marcelo, Greco, Marcela, Saguier, Valeria (2015), “La experiencia en las Escuelas Medias de Reingreso de la Ciudad de Buenos Aires. Aportes de la investigación educativa para analizar los cambios de formato escolar y la perspectiva de sus actores”, en: *XI Jornadas de Sociología*, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Krieger, Matías (2015), *La educación en los barrios: El plan FinEs. Un estudio de caso en la periferia platense*, La Plata, Trabajo final de grado, Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.

Kriewaldt, J. (2015), “Strengthening learners’ perspectives in professional standards to restore relationality as central to teaching”, *Australian Journal of Teacher Education*, 40(8), pp. 80-98.

Krotsch y otros (2007), *Evaluando la evaluación. Políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América Latina*, Buenos Aires, Prometeo.

Kuhn, Thomas, (1962), *La estructura de las revoluciones científicas*, México, FCE.

Lasida, Javier, Yapor, Crawford (2012), “Estudio de caso de los egresados del Instituto del Hombre” en: MEC, *La Gestión como desafío crítico para la calidad y la equidad educativa*, Montevideo, Mastergraf.

Laurnaga, María Elena (1999), *Interacción Estad-Sociedad Civil en el sistema de políticas públicas de infancia*, Montevideo, Instituto de Comunicación y Desarrollo.

“La Privatización Encubierta” (2016, Mayo 27), *ahoraeducación*. Consultado el 6 de junio de 2016 desde: <http://ahoraeducacion.com/2016/05/27/la-privatizacion-encubierta-por-stephen-ball/>

Lechner, Norbert (1997), “Tres formas de coordinación social”, en: *Revista CEPAL*, Nro. 61, pp. 7-18.

Leiras, Marcelo (2004), “¿De qué hablamos cuando hablamos de instituciones informales?”, en: Fernández, Arturo (Ed.), *Estudios de política comparada: perspectivas, experiencias y debates*, Rosario, Universidad Nacional de Rosario.

Leiras, Marcelo, (2007), “La Incidencia de las organizaciones de la Sociedad Civil en las políticas públicas. Definiciones, explicaciones y evaluaciones de la literatura especializada local e internacional”, en: Acuña, Carlos y Vacchieri, Ariana (Comp.) *La incidencia política de la Sociedad Civil*, Buenos Aires, Siglo XXI.

Leithwood, Kenneth (2009), *¿Cómo liderar nuestras escuelas? Aportes desde la investigación*, Santiago de Chile, Impreso en Salesianos.

Levin, Henry (2000), “The Private-Public Nexus in Education”, en *Occasional Paper* N° 1, Columbia, National Center for the Study of Privatization in Education.

Llinás, Paola (2013), “Sobre la inclusión educativa”, en: *MIDES-DINADES, División Socioeducativa. Construyendo futuro*, Montevideo, Tradinco.

Lópes, Carlos, Theisohn, Thomas (2003), *Apropiación, liderazgo y transformación: ¿Es posible mejorar el desarrollo de capacidades?*, Nueva York, PNUD.

López, N. (2007), *Las nuevas leyes de educación en América Latina: una lectura a la luz del panorama social de la región*, Buenos Aires: IIPE-UNESCO, CLADE.

Loyo, Aurora y Calvo, Beatriz (2009), *Centros de Transformación educativa en México*, Madrid, OEI.

Lucía Álvarez (2014, Febrero 19), “La descentralización generó un golpe a la institucionalidad”, *Tiempo Argentino*. Consultado el 11 de abril de 2016 desde: <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Acu%C3%B1a%20en%20Tiempo%20Argentino.pdf>

Luzuriaga, Andrea (2015), *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*, Facultad de Ciencias Sociales–UdelaR. Licenciatura en Ciencia Política. Monografía final de Grado. En: https://www.colibri.udelar.edu.uy/bitstream/123456789/5037/6/TCP_LuzuriagaAbayianAndrea.pdf

McKerman, James (1999), *Investigación y acción del currículum*, Madrid, Ed. Morata.

Mancebo, María Ester (2002), “La larga marcha de una reforma exitosa: de la formulación a la implementación de políticas educativas”, en: Mancebo, María Ester, Pedro Narbono y Conrado Ramos. (Comp.), *Uruguay: La reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada. 1985-2000*, Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental-ICP.

Mancebo, María Esther (2007), “La educación uruguaya en una encrucijada: entre la inercia, la restauración y la innovación”, en: Bentancur, Nicolás (Org.), *Las políticas educativas en Uruguay. Perspectivas académicas y compromisos políticos*, Montevideo, MEC.

Mancebo, María Esther, Monteiro, Lucía (2009), “El Programa de Aulas Comunitarias de Uruguay: un puente hacia la inclusión en la educación media”, en: *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, V. 7, N°4, pp. 277-291.

Mancebo, María Esther, Goyeneche, Guadalupe (2009), “Inclusión educativa y gobiernos progresistas en el Cono Sur: una mirada al contenido de programas seleccionados (2005-2010)”, en: *Revista Política Educativa*, Vol. 3 nro. 1, pp. 1-17.

Mancebo, María Esther (2012), “La gestión de la inclusión educativa en Uruguay: un desafío multidimensional”, en: MEC, *La gestión, desafío crítico para la calidad y la equidad educativa*, Montevideo.

- Mancebo, María Esther (2016), *Comentarios de síntesis de Seminario Transformar el Aula. Los desafíos de la inclusión en la Educación Media*, CES-ANEP-MIDES, Montevideo.
- Mancebo, María Esther y Bentancur, Nicolás (2012), “Presentación de Número temático Políticas educativas en tiempos de cambio”, en: *Revista uruguaya de Ciencia Política*, N°21, pp. 7-12.
- March, James y Olsen, Johan (1993), “El nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política”, en: *Zona Abierta*, n° 63/64, Madrid.
- March, James y Olsen, Johan (1989), *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York, Free Press.
- Martínez Nogueira, Roberto (1998), *Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Martínez Nogueira, Roberto (2010), “La Coherencia y la Coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos Conceptuales y Experiencias”, en: Jefatura de Gabinete de Ministros, (ed.), *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*, Buenos Aires, Presidencia de la Nación Argentina.
- Matus, Carlos (1987), *Política y planificación de gobierno*, Caracas, Fundación Altair.
- Mayntz, Renate (1995), “Politische Steuerung”, en: *Revista CEPAL*, Nro. 61.
- MEC (2010), *Anuario estadístico de educación 2009*, Montevideo, MEC.
- MEC (2012), *La gestión, desafío crítico para la calidad y la equidad educativa*, Montevideo, Mastergraf.
- MECyT (2007), *El Papel de las Organizaciones Comunitarias en las Mesas Locales*, Buenos Aires, MECyT.
- MEN (2015), *Quiero Estudiar. FINES. Dirección Nacional de Fortalecimiento y Ampliación de Derechos Educativos. Anuario FINES*, CABA, MEN.
- MEN (2015), *Saberes compartidos: apuntes de trabajo para tutores FinEs*, CABA. En: <http://fines.educacion.gob.ar/descargas/MODULOSFINES/ModulosSecundaria2015/SCTutores.pdf>
- MEN (2015), *Estudiar es tu derecho. Los espacios socioeducativos en las organizaciones comunitarias*, CABA, MEN.
- Mekler, Iara (2015, julio 13-17), “Plan FinEs 2. Apuntes para analizar la territorialización de un programa de inclusión educativa en el Conurbano Bonaerense”, en: *XI Jornadas de Sociología. Coordinadas contemporáneas: tiempos, cuerpos, saberes, Prismas investigativos para la escuela secundaria de hoy*, Buenos Aires.

Meny, Ives, Thoenig Jean-Claude (1989), “Las Políticas Públicas”, en: Busquets, Juan (2010), *Políticas Públicas, Estado de bienestar, Modelos de Reforma y Reformas*, Montevideo, Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales.

Mesa-Lago, Carlos (1985), “El desarrollo de la seguridad social en América Latina”, en: *Estudios e Informes de CEPAL*, núm. 43, Santiago de Chile.

Meyer, John & Rowan, Brian (1977) “Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony” en: *American Journal of Sociology*, vol. 83, pp. 340-363.

Micaela Urdinez (2015, Octubre 6), “La sociedad civil como aliada de las políticas del Estado”, La Nación. Consultado 10 de febrero de 2016 desde:

<http://www.lanacion.com.ar/1834134lasociedadcivilcomoaliadadelaspoliticadestado>

Midaglia, Carmen (1998), *¿Vieja o nueva institucionalidad? Las políticas sociales en el Uruguay de los '90*, Tesis de Doctorado, Río de Janeiro, IUPERJ.

Midaglia, Carmen et al (2009), *Relación Estado- Sociedad Civil: la regulación en debate*, Montevideo, ICD.

Midaglia, Carmen, Canzani, Agustín (2004), “Relaciones exitosas entre el Estado y las organizaciones sociales en el campo de la infancia carenciada. El caso de Uruguay”, en: Ziccardi, Alicia (Coordinadora), *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*, México, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM-Instituto Nacional de Desarrollo Social-Consejo Mexicano de Ciencias Sociales.

MIDES-Programa Integral de Infancia, Adolescencia y Familia en Riesgo (2005), *Informe de Ejecución–Año 2005*, Montevideo. Disponible en línea:

http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/4316/1/infamilia_2005.pdf

MIDES (2010), *Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia*, Montevideo.

MIDES (2015), *Manual de fortalecimiento para Organizaciones Sociales*, Dirección Nacional de Gestión Territorial, Montevideo. En:

<http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/54256/1/manualorgsocialesweb-1.pdf>

MIDES-CES (2012), *Programa Aulas Comunitarias. Reporte de Monitoreo Nro.28.Marzo de 2012, La mirada de Equipos Técnicos sobre la evolución de los alumnos*, Montevideo.

MIDES, ANEP-CES (2012), *Préstamo BID 2414 OC-UR Programa de Apoyo a la ENIA. Selección de una OSC y/o Cooperativa de Trabajo que ejecute la instalación y gestión del PAC. Anexo II. Términos de Referencia. 2013-2015*, Montevideo, MIDES.

Ministerio de Educación y Cultura (2012), *Anuario estadístico de educación 2011. Resumen Ejecutivo*, Montevideo.

Mintzberg, Henry (1999), *Safari a la estrategia*, Buenos Aires, Granica.

Moreira, Claudia, Pérez, Gabriela, Silvera, Camilo (2015), “Interrumpir para acontecer: una experiencia en Aulas Comunitarias”, en: Martinis, Pablo y Redondo, Patricia, *Inventar lo (im)posible. Experiencias pedagógicas entre dos orillas*, Buenos Aires, La Crujía.

Morlino, Leonardo (1985), *Cómo cambian los regímenes políticos. Instrumentos de análisis*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

Mortimore, Peter (1998), *The road to improvement. Reflections on School Effectiveness*. Lisset: Swets & Zeitlinger Publishers.

Mustapic, Ana María (2008) “Del malestar con los partidos a la renovación de los partidos” en: Bernardo Sorj y Danilo Martuccelli, *El desafío Latinoamericano. Cohesión Social y democracia*, San Pablo y Santiago de Chile, IFHC-CIEPLAN.

Narbond, Pedro, Ramos, Conrado (2001), “Reforma Administrativa y capacidad estatal de conducción”, en: Calame Pierre y Talmant André, *Con el Estado en el Corazón*, Montevideo, Trilce.

Neirotti, Nerio y Poggi, Margarita (2004), *Alianzas e Innovaciones en Proyectos de Desarrollo Educativo Local*, Buenos Aires, IPE-UNESCO.

Nicastro, Sandra y Greco, María Beatriz (2009), *Entre trayectorias. Escenas y pensamientos en espacios de formación*, Rosario, Homosapiens.

Nirenberg, Olga (2012), *Un método para la autoevaluación y la mejora de la calidad educativa. Sistematización de experiencias en escuelas primarias argentinas 2006-2012*, Buenos Aires, monoblock.tv.

Nirenberg, Olga (2013), *Formulación y evaluación de intervenciones sociales*, Buenos Aires, Noveduc.

Nirenberg, Olga (2016), *Instrumento de Autoevaluación de la Calidad Educativa, Taller de Capacitación en Monitoreo y Evaluación*, Buenos Aires. Disponible en: <http://ceadel.org.ar/IACEunicef/IIDescargas.html>

Nogueira, Miguel (2010), “La coherencia y la Coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos conceptuales y experiencias” en: Acuña, Carlos (Comp.), *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas públicas y gestión pública en América Latina*, Buenos Aires, Edición Proyecto de Modernización del Estado.

North, Douglass (1995), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Buenos Aires, FCE.

OEI (2015), *Metas 2021. La Educación que queremos para la generación de los bicentenarios*, Consultado el 15 de julio de 2015 desde: <http://www.oei.es/metas2021.pdf>

Olvera, Alberto (1998, abril), *Problemas conceptuales en el estudio de las organizaciones civiles: de la Sociedad Civil al Tercer Sector*, I Encuentro de la Red Latinoamericana y del Caribe de ISTR, Río de Janeiro.

Opertti, Renato, Guillinta, Yajahyda (2008), *Educación inclusiva: el camino hacia el futuro. 48ª reunión de la Conferencia Internacional de Educación. Organizada entre el 25 y 28 de noviembre de 2008*, Ginebra.

Oszlak, Oscar (1997); “Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego?”, en: *Reforma y Democracia*, CLAD, No. 9, pp. 1-34.

Oszlak, Oscar (1999), “De menor a mejor: El desafío de la ‘segunda’ reforma del Estado”, en: *Nueva Sociedad*, 160, pp. 112-127.

Oszlak, Oscar (2003, setiembre 28-octubre 3), “¿Reponsabilización o responsabilidad? El sujeto y objeto de un Estado responsable”, VIII Congreso Internacional CLAD, Panamá.

Oszlak, Oscar (2007 setiembre), “Políticas públicas, democracia y participación ciudadana”, en: *Voces del Sur*, Buenos Aires.

Oszlak, Oscar y Ruth Felder (1997), “La capacidad de regulación estatal en la Argentina quis custodiet custodes?”, en: Isuani, Alfo y Filmus, Daniel (eds.), *La Argentina que viene. Análisis y propuestas para una sociedad en transición*, Buenos Aires, Grupo Ed. Norma.

O’ Donnell, Guillermo (2004), *Acerca del Estado en América Latina contemporánea. Diez tesis para discusión*. Texto preparado para el proyecto “La Democracia en América Latina”, DRALC-PNUD, Universidad de Notre Dame.

Oszlak, Oscar y O’ Donnell, Guillermo (1976), *Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*, Buenos Aires, CEDES-CLACSO.

Oszlak Oscar y O’Donnell Guillermo (1984), “Estado y Políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación”, en: Kliksberg Bernardo y Sulbrandt José (comps.), *Para investigar la Administración Pública*, Madrid, INAP.

Oszlak, Oscar; O’Donnell, Guillermo (2007), “Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación”, en Acuña, Carlos (Comp.). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires, Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros.

Papadópolos, Jorge (1992), *Seguridad social y Política en el Uruguay*, Montevideo, CIESU.

Pautassi, Laura (2010), *Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social*, Buenos Aires, Editorial Biblos.

Perazza, Roxana (2009), “Las ciudades como escenarios”, en: Terigi, Flavia (Coord), Perazza, Roxana, Vaillant, Denisse, *Segmentación urbana y educación en América Latina. El reto de la inclusión escolar*, Colección: Educar en Ciudades. Fundación Iberoamericana para la Educación, la Ciencia y la Cultura, pp. 29-51.

Peregalli, Andrés (2012), *Relación Estado-Sociedad Civil. El rol de los supervisores del Programas Centros Juveniles de INAU*, Tesis de Maestría, Buenos Aires, UdeSA.

Peregalli, Andrés (2015), “Co-gestión para la inclusión o el encuentro de institucionalidades para favorecer la inclusión educativa en adolescentes y jóvenes de sectores vulnerabilizados en Argentina y Uruguay”, en: *Revista Novedades Educativas* 290.

Peregalli, Andrés (2016, setiembre 3), “Co-gestión Estado-Sociedad Civil: aprendizajes y desafíos”, en: Seminario Transformar el Aula: la experiencia del PAC y los retos de la inclusión en Educación Media, ANEP-CES-MIDES, Montevideo.

Pereira, Javier, Nathán, Matías (2009), *Acción Pública No Gubernamental y Convención de los Derechos del Niño en Uruguay, Informe Uruguay para el Proyecto Civil Society and the Convention of the Rights of the Child*, Sheffield, London School of Economics, Economic and Social Research Council.

Pereira, Javier et al (2010, 13-15 de setiembre), “Sociedad civil y políticas de infancia: una mirada desde el proceso de policy making”, en: *IX Jornadas de Investigación, Facultad de Ciencias Sociales*, UdelaR, Montevideo.

Pereira, Javier, et al (2010), *El rol de la sociedad civil en las políticas de Infancia y Adolescencia en el Uruguay desde una perspectiva de derechos: orientaciones para el período de gobierno 2010-2015*, Montevideo, UNICEF-UCUDAL.

Pereira, Javier (2015), *Hacia una nueva agenda en el relacionamiento entre el Estado y la Sociedad Civil en Uruguay*, Montevideo, Konrad Adenauer Stiftung-Instituto Humanista Cristiano Juan Pablo Terra.

Pérez, Julia (2011), *Programas de inclusión educativa en el marco del Plan de Equidad: un estudio sobre la coordinación de las políticas públicas (2005-2009)*, Monografía de Grado, Montevideo, Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Peters, Guy (2006), “Concepts and Theories of Horizontal Policy Management” en: Peters, Guy y Pierre, Jon, *Handbook of public administration*, Londres, SAGE.

“Plan FinEs 2, la escuela ‘inclusiva’ que produce ignorantes con título secundario” (2014, Noviembre 28), Infobae, Sociedad. Consultado el 15 de diciembre de 2014 desde: <http://www.infobae.com/2014/11/28/1611862-plan-fines-2-la-escuela-inclusiva-que-produce-ignorantes-titulo-secundario>

“Plan Fines: precarización laboral y retroceso del Estado” (2014, Abril 22), Clarín, Educación. Consultado el 3 de enero de 2015 desde: http://www.clarin.com/educacion/Plan-Fines-precarizacion-laboral-retroceso_0_1124887881.html

Poggiese, Héctor (1997), “*Prácticas de gestión asociada, contrato social, y nuevos actores colectivos*”, en: Primer Congreso Municipal de Investigación y Políticas Sociales, Rosario.

Poggiese, Héctor; Redín, María Elena y Alí, Patricia (1999), *El papel de las redes en el desarrollo local como prácticas asociadas entre Estado y Sociedad*, CABA, FLACSO.

Powell, Walter & Paul DiMaggio (1991), *The new institutionalism in organizational analysis*, Chicago and London, The University of Chicago Press.

Pozo Solís, Antonio (2007), “Mapeo de actores sociales”, consultado el 4 de abril de 2016, disponible en Web Plataforma Regional de Desarrollo de Capacidades en Evaluación y Sistematización de América Latina y el Caribe: www.preval.org

Pressman, Jeffrey, y Wildavsky, Arón (1998), *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, México, FCE.

Rabotnikof, Nora (1999), *La caracterización de la Sociedad Civil en la perspectiva del Banco Mundial y el BID*, en: *Perfiles Latinoamericanos*, México, FLACSO.

Reimers, Fernando (2000), “Educación, desigualdad y opciones de políticas en América Latina en el siglo XXI”, en: *Revista Iberoamericana de Educación*, N°23, pp. 21-50.

Repetto, Fabián (2004), *Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina*, Documento de Trabajo I-52, Washington DC, BID-INDES.

Repetto Fabián y Chudnovsky, María (2008), *La Incidencia de la Institucionalidad Social en la Gestión, Pertinencia y Alcance de los Planes y Programas Sociales en la Argentina*, Buenos Aires, CIPPEC.

Repetto, Fabián (2009), “El marco institucional de las políticas sociales: posibilidades y restricciones para la gestión social”, en Magdalena Chiara y Mercedes Di Virgilio (eds.), *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*, Buenos Aires, Prometeo.

Repetto, Fabián (2010), “Coordinación de Políticas Sociales: Abordaje Conceptual y Revisión de experiencias Latinoamericanas” en: Acuña, Carlos (Comp.) *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas públicas y gestión pública en América Latina*, Buenos Aires, Proyecto de Modernización del Estado.

Repetto, Fabián (2012a), *Un enfoque político-institucional de la gestión social*, Seminario Políticas Sociales, Maestría en Administración y Políticas Públicas, Buenos Aires, UdeSA.

Repetto, Fabián (2012b), *Coordinación e integralidad: las complejidades de lo intersectorial y lo interjurisdiccional*, Seminario Políticas Sociales, Maestría en Administración y Políticas Públicas, Buenos Aires, UdeSA.

Repetto, Fabián (2012c), *La implementación: ¿cómo atender al mismo tiempo a lo operativo y lo político?*, Seminario de Políticas Sociales, Maestría en Administración y Políticas Públicas, Buenos Aires, UdeSA.

Reyes, Román (s/d), *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales*, Universidad de Salamanca.

Rivas, Axel, Coria, Julia y Scasso, Martín (2012), *Balance de la gestión educativa de la provincia de Buenos Aires. 2007-2011, Documento de Trabajo N°89*, Bs. As., CIPPEC.

Rivas, Axel (2015), *América Latina después de PISA. Lecciones aprendidas de la educación en siete países (2000-2015)*, Buenos Aires, CIPPEC-Instituto Natura.

Rodríguez, Alicia (2013), “Co-gestión de Políticas Públicas Sociales entre Estado y sociedad civil. El aporte de la Psicología Social Comunitaria a la construcción del diálogo entre actores diversos” en: *Global Journal of Community Psychology Practice*, 4(2), pp.1-13.

Rodríguez, Lidia (2003), “El adulto como sujeto pedagógico y la construcción de nuevos sentidos”, en: *Discursos pedagógicos e imaginario social en el peronismo (1945-1955)*, Buenos Aires, Galerna.

Rofman, Adriana (2015), *La agenda de la sociedad civil en el Debate Nacional. Documento de Trabajo 1*, Montevideo, ANONG-PNUD.

Roitter, Mario y González Bombal, Inés (2000), *Estudios sobre el Sector Sin Fines de Lucro en Argentina*, Buenos Aires, CEDES.

Roitter, Mario, List, Regina y Salamon, Lester (2000), “Descubriendo el sector sin fines de lucro en Argentina: su estructura y su importancia económica”, en: Roitter, Mario y González Bombal, Inés, *Estudios sobre el Sector Sin Fines de Lucro en Argentina*, Buenos Aires, CEDES.

Roitter, Mario, (2012), “Las Organizaciones e Iniciativas Sociales en la Argentina del Siglo XXI”, en: *Seminario Abierto Las Organizaciones e Iniciativas Sociales en la Argentina del Siglo XXI: Una mirada reflexiva sobre la experiencia recorrida y los desafíos futuros*, 4 de Noviembre de 2011, CEDES-UdeSA, Buenos Aires, Argentina. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=FilDrD763Fs>

Roitter, Mario, (s/d), “El tercer sector como representación topográfica de sociedad civil”, en Mato, Daniel (Coord.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*, Caracas, Universidad Central de Venezuela.

Romina de Luca (2014, Abril 21), “La destrucción de la educación”, Infobae, Opinión. Consultado el 15 de marzo de 2015 desde: <http://opinion.infobae.com/romina-de-luca/2014/04/21/la-destruccion-de-la-educacion/>

Rosell, Cecilia (2003), “Un modelo para armar: el intercambio institucional Estado-sociedad civil en tres políticas sociales innovadoras”, en *Cuadernos del CLAEH*, N°28, pp. 86-87.

Rosell, Cecilia (2008), *Tercer sector y gestión de políticas sociales en regímenes de bienestar corporativos*, Memoria para optar al grado de Doctor, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, Instituto Universitario Ortega y Gasset.

- Rosell, Cecilia (2011), “Te amo, te odio, dame más. ONGs, participación y representación en el primer gobierno de izquierda en Uruguay”, en: *Informe del Concurso de Investigación Estado y formas de participación y representación en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, CLACSO.
- Rumberger, Russell (2004), “What can be done to reduce dropout rates?” en: Gary Orfield (ed) *Dropouts in America. Confronting the Graduation Rate Crisis*, Cambridge, Harvard Education Press.
- Salamon, Lester, Helmut Anheier (1996) “The International Classification of Nonprofit Organizations”, Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, N° 19. Baltimore: The Johns Hopkins Institute for Policy Studies.
- Salamon, Lester, Helmut, Anheier (1999), *The Emerging Sector Revisited*, Baltimore, Center for Civil Society Studies.
- Salas, Fernando (2009), “Modelos de Conducción de Políticas Sociales a Través de Contratos, Montevideo”, en: *Revista de Ciencias Empresariales y Economía de la Universidad de Montevideo*, v1, Año VII, pp.111-133.
- Santiago Cardozo (2016 Abril 12), “La solución gestonaria de la educación”, la diaria, Nacional. Consultado el 12 de Abril de 2016 desde: <http://ladiaria.com.uy/articulo/2016/4/la-solucion-gestionaria-de-la-educacion/>
- Santiago López (2016 Mayo 24), “Experimentos y evaluación de políticas públicas”, la diaria, Nacional. Consultado el 24 de mayo de 2016 desde: <http://ladiaria.com.uy/articulo/2016/5/experimentos-y-evaluacion-de-politicas-publicas/>
- Sautu, Ruth et al (2005), *Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de objetivos y elección de la metodología*, Buenos Aires, CLACSO.
- Sacafatti, Alejandra, “El Programa Aulas Comunitarias: un cruce formativo de la educación formal y no formal”, en *Revista Novamerica* 122, pp. 42-47.
- Scartascini, Carlos y Mariano Tommasi (2011), “Cómo se juega en América Latina? Instituciones políticas, procesos de negociación y políticas públicas”, en Carlos Scartascini; Pablo Spiller; Ernesto Stein, y Mariano Tommasi (eds.), *El juego político en América Latina ¿Cómo se deciden las políticas públicas?*, Bogotá, BID-Mayol.
- Schedler, Andreas, en Hengstenberg, Peter; Kohut, Karl y Maihold, Günther (2002). “Estado y ‘sociedad civil’ en América Latina. En busca de un nuevo equilibrio”, en: *Revista D+C Desarrollo y Cooperación*, N.º 1, p.2.
- Schmitter, Philippe (2001), “Parties Are Not What they Once Were”, en: Larry Diamond y Richard Gunther (eds.), *Political Parties and Democracy*, Baltimore: The John Hopkins University Press, pp. 67-89.
- Senge, Peter (1995), *La quinta disciplina*, Barcelona, Granica.
- Schvarstein, Leonardo (1997), *Psicología social de las organizaciones*, Buenos Aires, Paidós.

- SIEMPRO (1999), *Gestión integral de programas sociales orientada a resultados*, Buenos Aires, SIEMPRO / UNESCO / FCE.
- Sikkink, Kathryn (1993), “Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina. Un enfoque institucionalista”, en: *Desarrollo Económico*, N°32, pp. 543-574.
- “Sileoni afirmó que gracias al Plan Fines '500 mil argentinos recuperaron su autoestima” (2014, Abril 17), Télam, Sociedad. Consultado el 19 de agosto de 2014 desde: <http://www.telam.com.ar/notas/201404/59797-alberto-sileoni-plan-fines-educacion.html>
- “Sileoni: ‘No es cierto que el sistema educativo se degrada” (2014, Abril 17), Página 12, Consultado el 19 de Octubre de 2015 desde: <http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-244323-2014-04-17.html>
- Sorj, Bernardo (2007), “¿Pueden las ONG reemplazar al Estado? Sociedad Civil y Estado en América Latina”, em: *Revista Nueva Sociedad*, N°210, pp. 126-140.
- Sorj, Bernardo (Comp.) (2010), *Usos, abusos e desafios da sociedade civil na América Latina*, Sao Paulo, Paz e Terra.
- Stake, Robert (1998), *La investigación con estudio de casos*, México, Morata.
- Stoll, Louise y Fink, Dean (1999), *Para cambiar nuestras escuelas. Reunir la eficacia y la mejora*, Barcelona, Octaedro.
- Subirats, Joan (1989), *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Madrid, MAP.
- Székely, Miguel (2006), *Midiendo el nivel de institucionalidad de la política social en América Latina*, México D.F, PNUD.
- Tenti, Emilio (1991), *Pobreza y Política Social. Más allá del neo asistencialismo. En el Estado Benefactor. Un paradigma en crisis*, Buenos Aires, Miño Dávila/CIEPP.
- Tenti, Emilio (2004), “Notas sobre escuela y comunidad”, en: *Seminario Internacional Alianzas e Innovaciones en Proyectos Educativos de Desarrollo Local*, Buenos Aires.
- Tenti, Emilio (2007), *Dimensiones de la exclusión educativa y las políticas de inclusión*, Buenos Aires, Manuscrito no publicado.
- Terigi, Flavia (2009), “Los cambios en el formato de la escuela secundaria argentina: por qué son necesarios, por qué son tan difíciles”, en: *Revista Propuesta Educativa*, N°29, pp. 63-71.
- Terigi, Flavia (2014), “La inclusión como problema de las políticas educativas”, en: Feijoó, María y Poggi, Margarita (Coord.), *Educación y Políticas Sociales. Sinergias para la inclusión*, Buenos Aires, IPE-UNESCO.

Terigi, Flavia (2015), “Comentarios y principales hallazgos sobre la Serie Educar en Ciudades”, en: *Encuentro Técnico sobre la Educación Secundaria en la cooperación de UNICEF*, Buenos Aires.

Terigi, Flavia (Coord.), Perazza, Roxana, Vaillant, Denisse (2009), *Segmentación urbana y educación en América Latina. El reto de la inclusión escolar*, Madrid, Colección: Educar en Ciudades. Fundación Iberoamericana para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

Terra, Juan Pablo (1990), *Luces y sombras de las políticas sociales*, Notas del CLAEH N° 60, Montevideo.

Tiramonti, Guillermina, Arroyo, Miguel *et al.* (2007), *Nuevos formatos escolares para promover la inclusión educativa. Un estudio de caso: la experiencia argentina*, Buenos Aires, FLACSO.

Tiramonti, Guillermina y Montes, Nancy (Comps.) (2009), *La escuela media en debate*, Buenos Aires, FLACSO.

Tiramonti, Guillermina (Dir.) (2011), *Variaciones sobre la forma escolar. Límites y posibilidades de la Escuela Media*, Buenos Aires, FLACSO.

Torres, Rosa María (2001), *Participación Ciudadana y Educación. Una mirada amplia y 20 experiencias en América Latina*. En línea:
http://www.unesco.org/education/efa/partnership/oea_document.pdf

Toscano, Ana (2012) *Adolescentes y Secundaria obligatoria. Finalización de Estudios y Vuelta a la Escuela. Conurbano (Argentina)*, Buenos Aires, UNGS-UNICEF.

Trilla, J. (2009) “La Educación No Formal” en: Ubal, Marcelo; Varón, Ximena, Camors, Jorge, *Aportes a las prácticas de Educación No Formal desde la investigación educativa*, Montevideo, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.

UNESCO (2005), *El imperativo de la calidad. Informe de seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo*, Paris, UNESCO.

UNESCO (1990), *Declaración Mundial sobre Educación Para Todos y marco de acción para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje*, Jomtien, UNESCO.

UNESCO (2000), *Foro Consultivo Internacional sobre Educación para Todos Dakar*, Senegal, UNESCO.

UNESCO-BIE (2007), *Issues and challenges on inclusive education from an inter-regional perspective*, Ginebra, UNESCO-BIE.

UNESCO-BIE (2008), *La educación inclusiva: el camino hacia el futuro. Conferencia Internacional de Educación (48a reunión)*, Ginebra, UNESCO.

“Un estudiante del programa FinEs le respondió a Clarín” (2014, Abril 9). Consultado el 20 de diciembre de 2015 desde: http://www.diarioregistrado.com/sociedad/un-estudiante-del-programa-fines-le-respndio-a-clarin_a54a7655642b51e2eea012c6d

Vaillant, Denisse (2009), *Estudios en profundidad sobre políticas estatales y otras iniciativas que atienden a problemáticas de reingreso para estudiantes de educación básica en Colombia, México y Uruguay*, OEI.

Van Cauteren, et al (2014), *Gestión escolar e inclusión educativa: desafíos y alternativas*, Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba.

Varela, Sandra (2007), “Las dinámicas del cambio en las universidades estatales. Una aproximación desde el neoinstitucionalismo a la experiencia reciente de la UNICEN”, en: en Krotsch, Pedro, Camou, Antonio, Prati, Marcelo (Comp.), *Evaluando la evaluación. Políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América Latina*, Buenos Aires, Prometeo Libros.

Vergara, Carlos (1986), “El nuevo escenario de la política social en Chile y el espacio de los organismos no gubernamentales”, en: *Del macetero al potrero (o de lo micro a lo macro). El aporte de la sociedad civil a las políticas sociales*, Santiago de Chile, UNICEF.

Vergara, Rodolfo (1997), *Instituciones y política social en México: una explicación de los procesos de cambio en la política social desde la perspectiva institucional*, México D.F., Universidad Autónoma Metropolitana.

Vilas, Carlos (2011), *Después del neoliberalismo, Estado y procesos políticos en América Latina*, Lanús, Universidad Nacional de Lanús.

Vincent, Guy; Lahire, Bernard; Thin, Daniel, “Sobre a história e a teoria da forma escolar”, en: *Educação em Revista*, Belo Horizonte, n33, pp.7-47.

Viñao Frago, Antonio (2002), *Sistemas educativos, culturas escolares y reformas*, Madrid, Morata.

Weir, Margaret y Skocpol, Theda, (1993) “Las estructuras del Estado: una respuesta ‘keynesiana’ a la gran depresión”, en: *Zona Abierta*, Nro 63/64, pp 73-154.

Winter, Soren (2006), “Implementation”, en Guy, Peters y Pierre, Jon (eds.), *Handbook of public administration*, Londres, SAGE, pp. 263-285.

FUENTES CONSULTADAS NORMATIVAS:

ARGENTINA (NACIONAL)

Argentina, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (2006), Ley N°26.206: Ley de Educación Nacional.

Argentina, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (2007), Res. CFE N°22/07: Lineamientos Plan Federal de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos 2007-2011.

Argentina, Ministerio Educación de la Nación-Dirección General de Cultura y Educación (2008), Convenio Marco 299/08: Plan nacional de Finalización de Estudios obligatorios primarios y secundarios para Jóvenes, Adultos y Adultos mayores.

Argentina, Ministerio de Educación de la Nación (2008), Res. CFE N°118/10: Aprobación de documentos: “Educación Permanente de Jóvenes y Adultos–Documento Base” y “Lineamientos curriculares para la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos”.

Argentina, Ministerio de Educación de la Nación (2008), Res. CFE N°66/08, Anexo I y II: Aprobación del Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (FinEs).

Argentina, Ministerio de Educación de la Nación (2008), Res. CFE N°917/08: Aprobación de líneas de acción del Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (FinEs).

Argentina, Ministerio de Educación de la Nación (2009), Res. CFE N°93/09: Orientaciones para la organización pedagógica e institucional de la educación secundaria obligatoria.

Argentina, Ministerio de Educación de la Nación (2009), Res. CFE N°84/09: Lineamientos políticos y estratégicos de la educación secundaria obligatoria.

Argentina, Ministerio de Educación de la Nación (2009), Res. CFE N°103/10: Propuestas de inclusión y/o regularización de trayectorias escolares en la educación secundaria.

Argentina, Ministerio de Educación de la Nación (2012), Res. CFE N°188/12: Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente.

Argentina, Ministerio de Educación de la Nación (2012), Res. N°1042/12: Continuidad del “Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios-FinEs” durante los años 2012 a 2015.

Argentina, Ministerio de Educación de la Nación (2014), Decreto N°1263/2014 y N°115/2010: Creación de la Dirección Nacional de Fortalecimiento y Ampliación de Derechos Educativos.

Argentina, Ministerio de Educación de la Nación (2015), Res. CFE N°59/08 y N°222 /14: Sistema federal de títulos y certificados analíticos con resguardo documental.

Argentina, Ministerio de Educación de la Nación (2015), Ley N° 27.045: Ley de Educación Nacional-Educación Inicial.

Argentina, Ministerio de Educación y Deporte (2016), Res. N°178/16: Continuidad del Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios para Jóvenes y Adultos.

Argentina, Ministerio de Desarrollo Social (2009), Res. 3182/09: Creación del Programa de Ingreso Social con Trabajo-Argentina Trabaja.

Argentina, Poder Ejecutivo (1991), Ley N°24.049: Transferencia de Servicios Educativos a las Jurisdicciones.

Argentina, Poder Ejecutivo (1992), Decreto 438/92: Ley de Ministerios 22.520.

ARGENTINA (PROVINCIAL)

Argentina, DGCyE (1995), Res. 6321/95: Plan de Estudios del Bachillerato para Adultos.

Argentina, DGCyE (2003), Res. 3039/03: Centros de Orientación y Apoyo (COA).

Argentina, DGCyE (2005), Res. 407/05: Actuación de Inspectores regionales y distritales.

Argentina, DGCyE (2006), Res. 471/06: Plan Finalización de Estudios y Vuelta a la Escuela (COA-FinEs).

Argentina, DGCyE (2008), Res. 5099/08: Aprobación del Proyecto Centros de Escolarización Secundaria para Adolescentes y Jóvenes (CESAJ).

Argentina, DGCyE (2008), Res. 4122/08: Plan Finalización de Estudios y Vuelta a la Escuela (COA-FinEs).

Argentina, DGCyE (2009), Expediente n°5811-4383418/09: Plan Provincial de Finalización de Estudios y Vuelta a la Escuela 2009.

Argentina, DGCyE (2009), Res. 3536/09: Aprobación del Plan Provincial de Finalización de Estudios y Vuelta a la Escuela 2009.

Argentina, DGCyE (2010), Res. 1918/10: Plan Finalización de Estudios y Vuelta a la Escuela (COA -FinEs).

Argentina, DGCyE (2010), Res. 3520/2010: Aprobación del Plan FinEs y el Plan de Estudios que lo sustenta (Res. 6321/95).

Argentina, DGCyE (2011), Res. 27/11: Aprobación de orden y denominación de asignaturas correspondientes al Área de Formación Especializada del Bachillerato para Adultos Orientado en Ciencias Sociales y en Gestión y Administración (de acuerdo con Res. N° 6321/95).

Argentina, DGCyE (2012), Res. 173/12: Alumnos que hayan cursado y finalizado la Educación Primaria Básica con la Ley 16.112 y no hayan obtenido calificación.

Argentina, DGCyE (2012), Dis. 99/12: Tabla de correspondencias entre planes de estudio secundarios para el ingreso de estudiantes jóvenes, adultos y adultos mayores al Plan Provincial de Finalización de Estudios Obligatorios (Res. 444/12).

Argentina, DGCyE (2015), Res. 01/2015: Continuidad del Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios para Jóvenes y Adultos.

Argentina, Legislatura de la Provincia de Buenos Aires (2007), Ley N°13.688: Ley Provincial de Educación.

Argentina, Legislatura de la Provincia de Buenos Aires (2014), Ley N°10.579: Ley del Estatuto del Docente.

URUGUAY

Uruguay, ANEP (1993), Ordenanza n°45: Estatuto del funcionario docente, Aprobado por Acta N°68, Resolución N°9, 20 de diciembre de 1993, complementado y modificado por las Resoluciones del Consejo Directivo Central a agosto de 2015.

ANEP-CEP (2007), Régimen de evaluación y pasaje de grado del Ciclo Básico para estudiantes del Programa de Aulas Comunitarias (REPAG), Montevideo. Disponible en: https://www.ces.edu.uy/ces/images/comunicaciones/Regimen_PAC.pdf

Uruguay, ANEP-MIDES-CES (2012): Términos de Referencia para la selección de OSC y/o cooperativa de trabajo que ejecute la instalación y gestión del PAC.

Uruguay, ANEP-CES-Inspección de Programas Educativos Especiales (2013): Descripción de Programas Educativos Especiales.

Uruguay, ANEP-CES (2013): Descripción de Programas Educativos Especiales.

Uruguay, ANEP-CES (2015): Integración Educativa Social Ciclo Básico Sobreedad y Extraedad, Acta 59, Res. 142, Expediente N° 3/12160/2015.

Uruguay, ANEP-CES (2015), Propuesta 2016.

Uruguay, MEC (1985), Ley de Educación 15.739: Ley de Emergencia para la Enseñanza.

Uruguay, MEC (2008), Ley N°18.437: Ley General de Educación.

Uruguay, Ministerio de Educación y Cultura (1973), Ley 14.101: Enseñanza pública primaria, normal, secundaria e industrial, denominándola Consejo Nacional de educación.

Uruguay (2005), Poder Legislativo, Ley N°17.866: Creación Ministerio de Desarrollo Social.

SITIOS WEB:

ARGENTINA

- *Asignación Universal por Hijo (AUH)*, consultado el 10 de julio de 2014 desde: <http://www.anses.gob.ar/prestacion/asignacion-universal-por-hijo-92>
- *BID y PNUD, Argentina: OSC por tipo y provincia*, consultado el 3 de diciembre de 2015 desde: www.undp.org.ar/archivos/cuadro_de_tipologias_OSC.xls
- *DGCyE, Dirección de Información y Estadística. Relevamiento Anual 2012. Unidades educativas, Alumnos y Secciones*, consultado el 4 de marzo de 2013 desde: http://servicios2.abc.gov.ar/lainstitucion/organismos/informacionyestadistica/estadistica_educativa/estadistica_educativa_anual_2012_nueva_estructura.pdf
- *DGCyE, Dirección de Información y Estadística. Relevamiento Anual 2014. Unidades educativas, Alumnos y Secciones*, consultado el 9 de setiembre de 2015 desde: http://servicios2.abc.gov.ar/lainstitucion/organismos/informacionyestadistica/estadistica_educativa/estadistica-educativa-anual-2014.pdf
- *Dirección Nacional de Información y Estadística de la Calidad Educativa (2015), Anuario Estadístico Educativo año 2015*, consultado el 3 de enero de 2016 desde: <http://portales.educacion.gov.ar/dineece/2016/09/20/anuario-estadistico-educativo-2015/>
- *Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC), Mapas Temáticos Censo 2010 (GEOCENSO). Resultados definitivos georreferenciados*, consultado el 14 de agosto de 2015 desde: <http://www.sig.indec.gov.ar/censo2010/>
- *Mapa de Distritos y Regiones Educativas de la Provincia de Buenos Aires (DGCyE)*, consultado el 10 de octubre de 2015 desde: <http://servicios2.abc.gov.ar/lainstitucion/organismos/planeamiento/imagenes/MAPA%20REGIONES%20A3.pdf>
- *Ministerio de Educación de la Nación (MEN)*, consultado el 10 de diciembre de 2014 desde: <http://portal.educacion.gov.ar/sistema/la-estructura-del-sistema-educativo/>
- *MEN-SITRARED (Sistema de Transferencia de Recursos Educativos)*, consultado el 10 de diciembre de 2015 desde: <http://sitrared.me.gov.ar/mePortal>
- *Ministerio de Desarrollo Social (MDS), Programa Argentina Trabaja, Enseña y Aprende*, consultado el 10 de setiembre de 2015 desde: <http://www.desarrollosocial.gob.ar/tramiteensenayaprende>
- *Municipio de Moreno*, consultado el 15 de julio de 2014 desde: <http://www.moreno.gob.ar/municipio.aspx>
- *Perfiles de País: REPÚBLICA ARGENTINA*, consultado el 13 de marzo de 2016 desde: Fuente: <http://publicaciones.siteal.org/perfiles-de-pais/4/argentina>
- *Piccoli, Luis, Coordinador Nacional Programa Argentina Trabaja, Enseña y Aprende (MDS)*, consultado el 4 de julio de 2015 desde: https://www.youtube.com/results?search_query=Piccoli%2C+Luis%2C+Coordinador+Nacional+PAT-Ense%C3%B1a+y+Aprende%2C+MDS%2C+2012

- *Plan de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PROG.R.E.SAR)*, consultado el 10 de octubre de 2015 desde: <http://www.progresar.anses.gob.ar/programa-2>
- *Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios para Jóvenes y Adultos (Plan FinEs)*, consultado el 10 de julio de 2015 desde: <http://www.fines.educ.ar/>
- *Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (Plan FinEs)*, Provincia de Buenos Aires, consultado el 10 de agosto de 2015 desde: <http://servicios2.abc.gov.ar/lainstitucion/sistemaeducativo/planfinalizaciondeestudios2>
- *Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (Plan FinEs 2)*, Municipio de Moreno, consultado el 10 de julio de 2015 desde: <http://fines2moreno.com.ar/>
- *Programa Ellas Hacen*, consultado el 15 de octubre de 2015 desde: <http://www.desarrollsocial.gob.ar/ellashacen>
- *Plan Jóvenes con Más y Mejor Trabajo*, consultado el 19 de setiembre de 2015 desde: <http://www.trabajo.gov.ar/jovenes/>
- *Programa Barrios Bonaerenses*, consultado el 19 de setiembre de 2015 desde: <http://www.laprovinciabsas.com.ar/cobro-del-plan-barrios-bonaerenses/>
- *Secretaría de Asuntos Docentes (SAD-Municipio de Moreno)*, consultado el 4 de marzo de 2015 desde: <https://www.facebook.com/SAD-Moreno-1464889110392672/timeline>
- *SUTEBA: Sindicato Unificado de Trabajadores de la Educación de Buenos Aires*, Consultado el 3 de enero de 2016 desde: <http://www.suteba.org.ar/qu-es-suteba-2472.html>
- *Sindicatura General de la Nación (SIGEN)*, consultado el 10 de diciembre de 2015 desde: <http://www.sigengob.ar>
- *Universidad Nacional de Moreno*, consultado el 15 de agosto de 2016 desde: www.unm.edu.ar

URUGUAY

- *ANEP-CES*, consultado el 14 de marzo de 2015 desde: <http://www.ces.edu.uy/ces/>
- *ANEP-CES, Áreas Pedagógicas*, consultado el 3 de julio de 2016 desde: <http://pcentrales.anep.edu.uy/index.php/areas-pedagogicas>
- *ANEP-CES, ¿Qué son las ATD?*, consultado el 4 de julio de 2015 desde: https://www.ces.edu.uy/ces/index.php?option=com_content&view=article&id=426:que-son-las-atd&catid=34&Itemid=94
- *ANEP-CES, “Más jóvenes estudian, con mejores resultados, en el PAC”*, consultado del 15 de julio de 2015 desde: <http://www.anep.edu.uy/anep/index.php/codicen/88-novedades/noticias-antteriores/732-mas-jovenes-estudian-con-mejores-resultados-en-el-programa-aulas-comunitarias-de-la-anep>
- *ANONG, Mapeo de la Sociedad Civil. Repertorio de organizaciones*, consultado el 15 de marzo de 2016 desde: <http://www.mapeosociedadcivil.uy/index.php>
- *Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM-Ministerio de Desarrollo Social)*, consultado el 10 de setiembre de 2015 desde: <http://dinem.mides.gub.uy/>
- *Federación Nacional de Profesores de Secundaria (FENAPES)*, consultado el 4 de abril de 2015 desde: <http://www.fenapes.org.uy/>
- *Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU)*, consultado el 10 de noviembre de 2015 desde: <http://www.inau.gub.uy/>
- *Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)*, consultado el 12 de agosto de 2015 desde: <http://www.mides.gub.uy/>
- *MIDES, CES-ANEP, Reportes de Monitoreo-PAC*. Disponibles en: <http://dinem.mides.gub.uy/innovafont/search.jsp> / <http://www.infamilia.gub.uy/gxpsites/page.aspx?1,7,76,O,S,0>
- *Programa de Aulas Comunitarias (PAC)*, consultado el 12 de junio de 2014 desde: <http://guiaderecursos.mides.gub.uy/innovaportal/v/31950/1/innova.front/programa-de-aulas-comunitarias-pac>
- *Programa Jóvenes en Red*, consultado 2 de febrero de 2015 desde: <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/14544/3/innova.front/jovenes-en-red>
- *Servicio de Orientación, Consulta y Articulación Territorial (SOCAT)*, consultado el 14 de mayo de 2015 desde: <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/14069/2/innova.front/socat>
- *SITEAL (Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina) Base de Datos*, consultado el 12 de diciembre de 2015 desde: http://www.siteal.iipe-ioei.org/base_de_datos/consulta?i=3#
- *Perfiles de País: REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY*, consultado el 13 de marzo de 2016 desde: Fuente: <http://publicaciones.siteal.org/perfiles-de-pais/10/republica-oriental-del-uruguay>

ANEXO 1: LISTADO DE ENTREVISTAS REALIZADAS PROGRAMA AULAS COMUNITARIAS (URUGUAY)

Estado

1. Prof. Alejandra Scaffati, *Coordinadora General PAC*. Fecha de entrevista: 23.03.2014 y 04.07.2014.
2. Lic. Pablo Marianovich, *Integrante Unidad Coordinadora PAC (MIDES-DINADES)*: Fecha de entrevista: 23.03.2014.
3. Lic. Paulo Romero, *Integrante Unidad Coordinadora PAC (MIDES-DINADES)*. Fecha de entrevista: 26.02.2014.
4. Lic. Silvia Scarlato, *Integrante Unidad Coordinadora PAC (CES-ANEP) (Componente Participación)*. Fecha de entrevista: 22.07.2014.
5. Lic. Mary Larrosa, *Integrante Unidad Coordinadora PAC (CES-ANEP) (Componente Pedagógico)*. Fecha de entrevista: 22.07.2014.
6. Prof. Miguel Álvarez Valdivieso, *Inspector de Enseñanza Secundaria, Director de Programas Educativos Especiales (CES-ANEP)*. Fecha de entrevista: 05.05.2014.
7. Prof. Marta Varela, *Inspectora de Enseñanza Secundaria, Directora de Programas Educativos Especiales (CES-ANEP)*. Fecha de entrevista: 02.05.2014.
8. Prof. Alex Mazzei, *Ex-Directora del Consejo de Educación Secundaria (CES-ANEP)*. Fecha de entrevista: 06.05.2014.

Sociedad Civil

9. AULA COMUNITARIA 2, Casavalle, Montevideo. *OSC: Centro de Participación Popular (CPP)*. Entrevistada: Sandra González (Coordinadora). Fecha de entrevista: 26.02.2014.
10. AULA COMUNITARIA 3, Nuevo Paris, Montevideo. *OSC: Centro de Participación para la Integración y el Desarrollo (CEPID)*. Entrevistada: Rocío Catalurda (Coordinadora). Fecha de entrevista: 02.05.2014.
11. AULA COMUNITARIA 4, Paso de la Arena, Montevideo. *OSC: Instituto del Hombre (IDH)*. Entrevistado: Camilo Silvera (Coordinador). Fecha de entrevista: 26.02.2014.
12. AULA COMUNITARIA 6, Unión, Montevideo. *OSC: Centro de Participación Popular (CPP)*. Entrevistada: Carolina de Armas (Coordinadora). Fecha de entrevista: 27.02.2014
13. AULA COMUNITARIA 7, Cerro, Montevideo. *OSC: CEPID*. Entrevistada: Verónica Irurueta (Coordinadora). Fecha de entrevista: 28.02.2014.
14. AULA COMUNITARIA 8, Piedras Blancas, Montevideo. *OSC: HINCAPIÉ*. Entrevistado: Gonzalo Carbajal (Coordinador). Fecha de entrevista: 02.05.2014.
15. AULA COMUNITARIA 9, Delta del Tigre, San José. *OSC: IDH*. Entrevistado: Diego Flaco (Coordinador). Fecha de entrevista: 28.02.2014.
16. AULA COMUNITARIA 9, Delta del Tigre, San José. *OSC: IDH*. Entrevistada: Gabriela Pérez (ex-coordinadora del Aula 9): Fecha de entrevista: 05.05.2104.
17. AULA COMUNITARIA 10, Cruz de Carrasco, Montevideo. *OSC: La PASCUA*. Entrevistado: Baldemar González (Coordinador). Fecha de entrevista: 05.05.2014.
18. AULA COMUNITARIA 20, La Boyada-Rincón del Cerro, Montevideo. *OSC: CEPID*. Entrevistada: Lorena Fernández (Coordinadora). Fecha de entrevista: 28.02.2014.
19. AULA COMUNITARIA 22, Ciudad Vieja, Montevideo. *OSC: HINCAPIÉ*. Entrevistado: Federico González. Fecha de entrevista: 02.05.2014
20. AULA COMUNITARIA 23, El Pinar, Liceo N°22, Canelones. *OSC: EL ABROJO*. Entrevistada: Betina Salas. Fecha de entrevista: 05.05.2014.
21. AULA COMUNITARIA 24, Parque del Plata, Canelones. *OSC: ZUANANDI*: Entrevistada: Daiana Correa (Coordinadora). Fecha de entrevista: 27.02.2014.
22. Eduardo Musto (Director, *IDH*): Fecha de entrevista: 02.05.2014.

PLAN DE FINALIZACIÓN DE ESTUDIOS SECUNDARIOS
PARA JÓVENES Y ADULTOS, FINES 2 (MORENO, ARGENTINA)

Estado

23. Prof. Nair Yamil Gómez, *Coordinador Administrativo Plan FinEs 2*, Municipio de Moreno, Provincia de Buenos Aires. Fecha de entrevista: 16.06.2014.
24. Prof. Miriam Robles, *integrante Coordinación Administrativa Plan FinEs 2*, Municipio de Moreno, Provincia de Buenos Aires. Fecha de entrevista: 09.08.2014.
25. Prof. Marcelo Gómez, *Inspector Jefe de Educación de Adultos*, Municipio de Moreno, Provincia de Buenos Aires. Fecha de entrevista: 14.08.2014.
26. Prof. Adrián Barriga, *Subdirector, Dirección de Educación de Adultos, Dirección General de Cultura y Educación, Provincia de Buenos Aires*. Fecha de entrevista: 04.02.2015.
27. Lic. Leandro Luratti, *Integrante de la Dirección Nacional del Fortalecimiento y Ampliación de Derechos Educativos*, Ministerio de Educación de la Nación. Fecha de entrevista: 23.05.2014.
28. Martín Cañas, Leandro Zenobio, Patricia Zape, *Integrantes de Mesa Político Pedagógica, FinEs 2*, Municipio de Moreno, Provincia de Buenos Aires. Fecha de entrevista: 13.03.2015.
29. Prof. Walter Rogulich, *Inspector Jefe Distrital*, Municipio de Moreno, Provincia de Buenos Aires. Fecha de entrevista: 20.03.2015.
30. Prof. María Eugenia Míguez, *integrante Coordinación Administrativa, FinEs 2*, Municipio de Vicente López. Fecha de entrevista: 16.04.2014.
31. Prof. Emilio López, *integrante Coordinación Administrativa FinEs*, Municipio de San Martín, Fecha de entrevista: 26.05.2014.

Sociedad Civil

32. *Centro Cultural La Polea*, Municipio de Moreno, Provincia de Buenos Aires. Entrevistado: Sebastián Ledesma (Referente). Fecha de entrevista: 15.04.2014.
33. *La Konfluencia*, Municipio de Moreno, Provincia de Buenos Aires. Entrevistados: Miriam Robles-Anabel Moreno, Flavio Líbero (Referentes). Fecha de entrevista: 23.02.2015.
34. *Asociación Civil La Casita*, Municipio de Moreno (Paso del Rey), Provincia de Buenos Aires. Entrevistada: María Teresa Vilas (Referente). Fecha de entrevista: 05.01.2015.
35. *Asociación Civil La Forja*, Municipio de Moreno (Paso del Rey), Provincia de Buenos Aires. Entrevistada: Pamela Ruiz (Referente). Fecha de entrevista: 14.01.2015.
36. *Asociación Mutual Almas Fuertes*, Municipio de Moreno, Provincia de Buenos Aires. Entrevistada: Liliana Labouret (Referente). Fecha de entrevista: 08.02.2015.
37. *Capilla Jesús Obrero*, Municipio de Moreno, Provincia de Buenos Aires, Entrevistadas: Cristina Wonenburquer y Karina Pupkiewicz (Referentes). Fecha de entrevista: 08.02.2015.
38. *Asociación Civil Los Horneros*, Municipio de Moreno, Provincia de Buenos Aires. Entrevistada: Celia Giménez (Referente). Fecha de entrevista: 19.02.2015.
39. *Asociación Civil Templo La Roca*, Municipio de Moreno, Provincia de Buenos Aires. Entrevistada: Karina Gómez (Referente). Fecha de entrevista: 19.02.2015.
40. *Asociación Civil Juntos por Cascallares*, Municipio de Moreno, Provincia de Buenos Aires. Entrevistada: Mónica Rouco (Referente). Fecha de entrevista: 20.02.2015.
41. *Organización Arco Iris*, Municipio de Moreno, Provincia de Buenos Aires. Entrevistado: Fernando Cardozo (Referente). Fecha de entrevista: 09.03.2015.
42. *Asociación Civil La Abanderada*, Municipio de Moreno, Buenos Aires. Entrevistada: Marisa Ayala (Referente). Fecha de entrevista: 14.03.2015.

INVESTIGADORES ENTREVISTADOS

43. Dra. María Esther Mancebo, Instituto de Ciencias Políticas, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Montevideo. Fecha de entrevista: 06.07.2014.
44. Dr. Fabián Repetto, Universidad de San Andrés, Buenos Aires, Fecha de entrevista: 09.08.2014.

ANEXO 2

ACTIVIDADES DE CAMPO

Tabla 1. PAC y FinEs 2 (Moreno). Síntesis de actividades de campo y carga horaria

ACTIVIDADES/POLÍTICA	PAC	FinEs 2 (Moreno)	TOTAL
1. ENTREVISTAS			
1.1 Perfil de entrevistados			
Entrevistas	Estado: 8 Sociedad Civil: 15 Investigadores: 1	Estado: 9 Sociedad Civil: 11 Investigadores: 1	44
Total de personas involucradas en entrevistas	24	24	48
1.2 Carga horaria ²⁰⁸			
Grabación	30 hs.	33 hs.	63 hs.
Desgrabación	150 hs.	165 hs.	315 hs.
Revisión	60 hs.	66 hs.	126 hs.
Carga horaria total entrevistas	240	264	504
2. OBSERVACIÓN			
Observación (cantidad)	2	2	4
Carga horaria observación	5	5	10
Carga horaria registro	12	12	24
Carga horaria total observación	17	17	34
3. TOTAL HORAS TRABAJO DE CAMPO			
Carga horaria total	257	281	538

Fuente: elaboración propia

²⁰⁸ Carga horaria expresada en horas reloj.

ANEXO 3

GUÍAS DE ENTREVISTA

1.1 GUÍA DE ENTREVISTA: INTEGRANTES DEL ESTADO

El *objetivo* de esta investigación es analizar la relación Estado-Sociedad Civil en la co-gestión de políticas de inclusión educativa orientada a adolescentes, jóvenes y adultos en situación de vulnerabilidad social en las ciudades de Montevideo y el Municipio de Moreno.

Uso de la información: la información recolectada mediante esta entrevista será utilizada de forma anónima y confidencial. Se presentan a continuación una serie de *preguntas orientadoras* para el desarrollo de la entrevista que refieren a aspectos conceptuales que guían el estudio²⁰⁹.

Rol del entrevistado

- ¿Qué rol ocupa usted dentro del programa y cuál es su profesión o formación?
- ¿Cuánto tiempo hace que trabaja en este programa?

1. Descripción de la política

1.1 ¿Qué objetivos tiene este programa y cuáles son sus principales líneas de acción?

1.2 ¿Cómo está definida la participación del Estado y de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en este programa? Es decir, ¿en qué consiste en los hechos la participación del Estado y de las OSC?

2. Génesis y evolución de la política

2.1 ¿Cuándo y por qué surge este programa? ¿Qué factores (sociales, políticos, educativos e históricos) facilitaron su creación y, en particular, la decisión de involucrar a la Sociedad Civil (SC) en su implementación?

2.2 ¿Qué cambios sustantivos experimentó la relación Estado-SC a lo largo de los años de implementación del programa?

3. Gestión de la política

3.1 ¿Podría describir las actividades de gestión que usted realiza cotidianamente? ¿Se trata fundamentalmente de tareas pedagógicas, administrativas o contables? ¿Podría dar algún ejemplo?

3.2 ¿Existe a su entender una visión compartida, en la relación Estado-SC, sobre los objetivos del programa y sus líneas de acción para alcanzarlos? ¿Cómo se ha construido y construye esa visión? ¿Podría brindar algún ejemplo?

3.3 ¿Se evalúa periódicamente los objetivos y resultados del programa? ¿A través de qué mecanismos? ¿La información que se produce es utilizada para tomar decisiones? ¿Podría brindar algún ejemplo de la relación entre “producción de información y toma de decisiones”?

²⁰⁹ Dimensiones de análisis: 1) Descripción del programa, 2) Génesis y evolución del programa, 3) Institucionalidad, 4) Gestión del programa, 5) Relación Estado-Sociedad Civil, 6) Evaluación de la relación Estado-Sociedad Civil, 7) Gestión e inclusión educativa.

3.4 ¿Qué frecuencia tiene la comunicación entre el Estado y las OSC, y qué canales se utilizan habitualmente para ello? ¿Sobre qué aspectos/contenidos versa fundamentalmente la comunicación?

3.5 ¿A su entender qué componentes son necesarios, a nivel del Estado y en la relación Estado-SC, para desarrollar una buena gestión de este programa?

4. *Institucionalidad*

4.1 ¿Cómo se regula la relación entre el Estado y la SC? ¿Existe algún marco normativo y/o programático que regule la relación? ¿En los hechos: se otorga mayor importancia algunos de los componentes de dicho marco normativo y/o programático? ¿Qué aspectos de los contenidos en ese marco normativo y/o programático son difíciles de implementar? ¿Por qué?

4.2 ¿Qué actores (léase: organismos/Ministerios/dependencias) integran este programa por parte del Estado y de la SC y cómo se relacionan? ¿Sobre qué cuestiones deciden los distintos actores involucrados? ¿Podría dar algún ejemplo?

4.3 ¿Existen mecanismos de coordinación interestatal y/o mecanismos de coordinación entre el Estado y la SC en la implementación de este programa? (léase reuniones periódicas, mesas de trabajo, etc.) ¿Podría describir esos mecanismos y especificar sus atribuciones, funciones y modalidad de funcionamiento? ¿En qué consiste la agenda de asuntos que abordan dichos mecanismos y quién/es la define/n? ¿Cómo evalúa el funcionamiento de estos mecanismos de coordinación?

5. *Relación Estado-Sociedad Civil*

5.1 ¿Existe alguna persona (o equipo) especialmente encargada del vínculo con la SC? ¿Cuáles son sus tareas respecto de ello? ¿Tiene un rol de asesoría, de control o ambos?

5.2 A su entender: ¿qué capacidad posee el Estado, en su vínculo con la SC, para liderar procesos de gestión y alinear a las OSC bajo los objetivos estipulados? ¿Podría brindar algún ejemplo?

5.3 A su entender ¿qué capacidad posee el Estado, en su vínculo con la SC, para incorporar buenos recursos humanos? ¿Podría brindar algún ejemplo al respecto? ¿Cómo es el vínculo entre el Estado y la SC respecto de los recursos económicos y su transferencia?

5.4 ¿Diría que en la co-gestión de este programa se encuentran presentes los siguientes atributos: coordinación, flexibilidad, innovación, calidad, sustentabilidad y evaluabilidad? ¿De qué modo se expresan estos atributos?

6. *Evaluación de la relación Estado-Sociedad Civil*

6.1 ¿Cómo evaluaría en general la interacción entre el Estado y la SC en la co-gestión de este programa? ¿Podría brindar un ejemplo que permita comprender la valoración que usted realiza? ¿Diría que esa relación es de “subordinación” o de “verdaderos socios” que realizan un trabajo diferenciado pero apuntando a los mismos objetivos? ¿Considera pertinente hablar de “co-gestión Estado-Sociedad Civil” o simplemente de “gestión estatal” y de “gestión por parte de la SC”?

6.2 A su entender: ¿cuáles son las principales fortalezas de la co-gestión de este programa?

6.3 ¿Y cuáles diría que son las principales desafíos de la co-gestión de este programa?

6.4 ¿La organización en la que se encuentra ha realizado aprendizajes desde que comenzó a participar en este esquema de involucramiento con la SC? (Si contesta si) ¿Qué tipos de aprendizajes? ¿En qué cosas la organización en la que usted se encuentra debería realizar más aprendizajes? ¿Y en qué aspectos cree que su “contraparte” (SC) debería realizar aprendizajes?

6.5 ¿A qué motivos cree que se debe este cambio en la forma de implementar programas educativos, que supone la inclusión de la SC en la educación formal, siendo que esta ha sido un área históricamente a cargo del Estado?

6.6 ¿Qué importancia otorga a las 'relaciones interpersonales' (ej.: vínculos, construcción de confianza, seguimiento de gestiones) y a las 'estructuras' (ej.: espacio de coordinación, institucionalización de los espacios) en términos de la coordinación y la gestión de este programa? A su entender: ¿alguno de esos factores es más importante que el otro? ¿Cuál? ¿Por qué?

6.7 A su entender: ¿cuáles son los principales nudos críticos (ej.: problemas) de la co-gestión de este programa? ¿Han tenido algún conflicto en particular con la SC? ¿Respecto de qué temas?

7. Gestión e inclusión educativa

7.1 ¿Cómo evalúa los resultados de este programa? ¿Logra sus objetivos? ¿Por qué?

7.2 Algunos autores aluden a la existencia de 'gestiones pro-inclusión educativa' en el entendido de que 'buenas gestiones favorecerían más y mejores procesos de inclusión educativa': ¿existe a su entender alguna relación entre los procesos de gestión y los procesos de inclusión educativa? ¿en qué sentido? ¿Podría brindar algún ejemplo?

7.3 ¿Cómo podría favorecerse, desde la relación Estado-SC, gestiones que promuevan mayores niveles de inclusión?

Cierre

¿Hay algo más que quisiera agregar y que no hemos mencionado en la entrevista?

1.2 GUÍA DE ENTREVISTA: INTEGRANTES DE OSC

El *objetivo* de esta investigación es analizar la relación Estado-Sociedad Civil en la co-gestión de políticas de inclusión educativa orientada a adolescentes, jóvenes y adultos en situación de vulnerabilidad social en las ciudades de Montevideo y el Municipio de Moreno.

Uso de la información: la información recolectada mediante esta entrevista será utilizada de forma anónima y confidencial. Se presentan a continuación una serie de *preguntas orientadoras* para el desarrollo de la entrevista que refieren a aspectos conceptuales que guían el estudio
Rol del entrevistado

- ¿Qué rol ocupa usted dentro del programa y cuál es su profesión?
- ¿Cuánto tiempo hace que trabaja en este programa?

1. Descripción de la política

1.1 ¿Qué objetivos tiene este programa y cuáles son sus principales líneas de acción?

1.2 ¿Cuánto tiempo hace que su institución está involucrada en la política y cómo se integró?

1.3 ¿Cómo está definida la participación del Estado y las OSC en este programa? Es decir, ¿en qué consiste en los hechos la participación del Estado y de las OSC?

2. *Génesis y evolución de la política*

2.1 ¿Conoce el proceso de creación de este programa en términos de cuándo y por qué se diseñó? ¿Conoce los motivos por los que se decidió involucrar a la Sociedad Civil (SC) en la implementación del programa? (Si contesta si) ¿Qué puede decir al respecto?

2.2 ¿Conoce los cambios sustantivos que experimentó la relación Estado-Sociedad Civil (SC) a lo largo de los años de implementación del programa?

3. *Gestión de la política*

3.1 ¿Podría describir las actividades de gestión que usted realiza cotidianamente? ¿Se trata fundamentalmente de tareas pedagógicas, administrativas o contables? ¿Podría dar algún ejemplo?

3.2 ¿Existe a su entender una visión compartida, en la relación Estado-SC, sobre los objetivos del programa y sus líneas de acción para alcanzarlos? ¿Cómo se ha construido y construye esa visión? ¿Podría brindar algún ejemplo?

3.3 ¿Se evalúa periódicamente los objetivos y resultados del programa? ¿A través de qué mecanismos? ¿La información que se produce es utilizada para tomar decisiones? ¿Podría brindar algún ejemplo de la relación entre “producción de información y toma de decisiones”?

3.4 ¿Qué frecuencia tiene la comunicación entre su organización y el Estado, y qué canales utilizan habitualmente para ello? ¿Sobre qué aspectos/contenidos versa dicha comunicación? ¿Podría brindar algún ejemplo?

3.5 ¿A su entender qué componentes son necesarios, a nivel de la SC y en la relación Estado-SC, para desarrollar una buena gestión de este programa?

4. *Institucionalidad*

4.1 ¿Cómo se regula la relación entre la SC y el Estado? ¿Existe algún marco normativo y/o programático que regule la relación? ¿En los hechos: se otorga mayor importancia a algunos de los componentes de dicho marco normativo y/o programático? ¿Qué aspectos de los contenidos en ese marco normativo y/o programático son difíciles de implementar? ¿Por qué?

4.2 ¿Existen mecanismos de coordinación entre el Estado y la SC en la implementación de este programa? (léase reuniones periódicas, mesas de trabajo, etc.) ¿Podría describir esos mecanismos y especificar sus atribuciones, funciones y modalidad de funcionamiento? ¿En qué consiste la agenda de asuntos que abordan dichos mecanismos y quién/es la define/n? ¿Cómo evalúa el funcionamiento de estos mecanismos de coordinación? ¿Podría dar algún ejemplo?

4.3 ¿Su organización tiene relación formal o informal con algún sindicato y/o partido político? ¿Podría describir dicha relación? En su opinión, ¿su organización es autónoma respecto a sindicatos o partidos políticos? ¿La OSC es más, igual o menos autónoma que cuando no trabajaba en co-gestión con el Estado?

5. *Relación Estado-Sociedad Civil*

5.1 ¿Existe alguna persona (o equipo) especialmente encargada del vínculo con el Estado? ¿Cuáles son sus tareas respecto de ello? ¿El Estado realiza controles sobre los recursos que traspasa? ¿Los pagos por los servicios prestados están sujetos a esos controles?

5.2 A su entender: ¿el Estado posee capacidad, en su vínculo con la SC, para liderar procesos de gestión y alinear a las OSC bajo los objetivos estipulados? ¿Podría brindar algún ejemplo?

5.3 A su entender ¿el Estado posee capacidad, en su vínculo con la SC, para incorporar buenos recursos humanos? ¿Podría brindar algún ejemplo al respecto? ¿El Estado brinda algún tipo de apoyo técnico a las OSC? En caso afirmativo: ¿Qué tipo de apoyo?

5.4 ¿Diría que en la co-gestión de este programa se encuentran presentes los siguientes atributos: coordinación, flexibilidad, innovación, calidad, sustentabilidad y evaluabilidad? ¿De qué modo?

6. *Evaluación de la relación Estado-Sociedad Civil*

6.1 ¿Cómo evaluaría en general la interacción entre la SC y el Estado en la co-gestión de este programa? ¿Podría brindar un ejemplo que permita comprender la valoración que usted realiza? ¿Diría que esa relación es de “subordinación” o de “verdaderos socios” que realizan un trabajo diferenciado pero apuntando a los mismos objetivos? ¿Considera pertinente hablar de “co-gestión Estado-Sociedad Civil” o de “gestión estatal” y “gestión por parte de la SC”?

6.2 A su entender: ¿cuáles son las principales fortalezas de la co-gestión de este programa?

6.3 ¿Y cuáles diría que son las principales desafíos de la co-gestión de este programa?

6.4 ¿La organización en la que se encuentra ha realizado aprendizajes desde que comenzó a participar en este esquema de involucramiento con el Estado? (Si contesta si) ¿Qué tipos de aprendizajes? ¿En qué cosas la organización que usted integra debería aprender más?

6.5 ¿Y en qué aspectos cree que su “contraparte” (Estado) debería realizar aprendizajes?

6.6 ¿A qué motivos cree usted que se debe este cambio en la forma de implementar programas educativos, que supone la inclusión de la SC en la educación formal, siendo que esta ha sido un área históricamente a cargo del Estado?

6.7 Desde que la OSC trabaja con subvenciones del Estado, ¿han experimentado cambios en términos de su organización interna? (ej. aumento de personal) ¿Cuáles? ¿Y diría que son positivos o negativos?

6.8 A su entender: ¿cuáles son los principales nudos críticos (ej.: problemas) de la co-gestión de este programa? ¿Han tenido algún conflicto en particular con el Estado? ¿Respecto de qué temas?

7. *Gestión e inclusión educativa*

7.1 ¿Cómo evalúa los resultados de este programa? ¿Logra sus objetivos? ¿Por qué?

7.2 Algunos autores aluden a la existencia de 'gestiones pro-inclusión educativa' en el entendido de que 'buenas gestiones favorecerían más y mejores procesos de inclusión educativa': ¿existe a su entender alguna entre los procesos de gestión y los procesos de inclusión educativa? ¿en qué sentido? ¿Podría dar algún ejemplo?

7.3 ¿Cómo podría favorecerse, desde la relación Estado-SC, gestiones que promuevan mayores niveles de inclusión?

Cierre

¿Hay algo más que quisiera agregar y que no hemos mencionado en la entrevista?

ANEXO 4: DOCUMENTOS PROGRAMÁTICOS

4.1. PROGRAMA DE AULAS COMUNITARIAS



MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL-CONSEJO DE EDUCACIÓN SECUNDARIA

Registro de Primer Encuentro-Unidad Coordinadora PAC
AÑO: 2013

Fecha:	Aula N°: Barrio:
Realiza la visita:	OSC responsable:
N° visita: 1	Inicio del Aula:
Objetivo de la visita:	Franja de cobertura:
Objetivo de la visita:	Entrevistados:
Principales Actividades desarrolladas durante la visita: DATOS A RELEVAR DURANTE LA VISITA:	
Inscripciones.	
1.1 Características, consideraciones para incluir al adolescente en el programa	
¿Cuál ha sido el perfil de ingreso?	
1.2. Criterios para la conformación de grupos (modalidad A y B)	
1.3. ¿Existieron derivaciones hacia otras propuestas? ¿Por qué?	
2. Planificación anual	
2.1 Esquema de planificación anual (en base a informe enviado por el equipo) y funcionamiento e implementación de las diferentes modalidades del AC	
3. Infraestructura, recursos didácticos y alimentación:	
3.1 Infraestructura y recursos.	
Local donde funciona el aula: Cantidad de salones: ____ Adecuados: ____	
Baños: Adecuados: ____	
Cocina:	
Laboratorios: En el Aula: en El liceo N°: ____	
Acondicionamiento de Espacios verdes: Adecuados: ____	
Limpieza y mantenimiento: Adecuados: ____	
3.2 Horario de desayuno/merienda y almuerzo:	
¿Qué servicio de alimentación se brinda? _____	
¿Lugar donde se brinda el servicio?	
¿En el aula? ____ ¿Cuántos participan? ____	
¿En Comedor? ____ ¿Cuántos participan? ____ ¿Quién los acompaña? _____	
4. Aspectos Institucionales en territorio:	

<p>4.1 Vínculo del Equipo Técnico con Centros educativos e instituciones</p> <p>Articulación a nivel territorial y mapeo de recursos comunitarios e institucionales. ¿En qué instancias se participa y quién lo realiza?</p>
<p>5. Equipo socioeducativo</p> <p>5.1 Desarrollo de roles y funciones por parte del equipo socioeducativo (Rol Operador Social)</p> <p>5.2 Integración en el trabajo del Aula de la Profesor Referente: Plan de trabajo conjunto, estrategias</p> <p>5.3 Monitoreo del funcionamiento de los talleres (Talleres Expresivos y del equipo socioeducativo con Prof Ref.)</p>
<p>6. Construcción de comunidad educativa y vínculo con docentes</p> <p>6.1 ¿Se ha completado la grilla docente?</p> <p>6.2 Estrategias para fortalecer el desarrollo de una comunidad educativa en el Aula</p> <p>6.3 Temas abordados en las coordinaciones, principales desafíos y obstáculos</p>
<p>Observaciones, comentarios, sugerencias y acuerdos</p>



**Consejo de Educación
Secundaria**

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL-CONSEJO DE EDUCACIÓN SECUNDARIA
Registro de Segundo Encuentro-Unidad Coordinadora PAC

AÑO: 2013

Fecha: /2013	Aula N°: Barrio:
Realiza la visita:	OSC responsable:
N° visita: 2	Inicio del Aula:
	Franja de cobertura:
Objetivo de la visita: Trabajar en relación al seguimiento de actividades del Aula, trabajo con familias y comunidad; informes de desvinculación, entre otros.	Entrevistados:
Principales Actividades desarrolladas durante la visita:	
DATOS A RELEVAR DURANTE LA VISITA:	
Contexto y clima educativo.	
Características y funcionamiento de las modalidades:	
Inserción efectiva en Primer Año	
Introducción a la vida liceal	
Desvinculaciones e intermitencia	
2. Trabajo con familias	
2.1 Estrategias desarrolladas	
3. Trabajo con la comunidad y redes.	
3.1 Propuestas de intervención en el barrio.	
3.2 Participación en las redes, temáticas en las que se viene trabajando.	
4. Aspectos académicos.	
4.1 Período de prueba de Mayo para estudiantes 2012	
4.2 Entrega de Boletines Mayo	
4.3 Proyecto Interdisciplinario y coordinaciones docentes	
5. Equipo Socioeducativo. Optativo	
5.1 Integración en el trabajo del Aula de la Profesor Referente: Plan de trabajo conjunto, estrategias.	
5.2 Monitoreo del funcionamiento de los talleres (talleres expresivos y del equipo socioeducativo con Prof Ref.).	
Observaciones, comentarios, sugerencias y acuerdos:	

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL-CONSEJO DE EDUCACIÓN SECUNDARIA
Registro de Tercer Encuentro- Unidad Coordinadora del PAC
AÑO: 2013

Fecha: / /2011	Aula N°: Barrio. Departamento.
Realiza la visita: N° visita: 3	OSC responsable: Inicio del Aula: Franja de cobertura:
Objetivo de la visita: Trabajar en relación al seguimiento de actividades del Aula, evaluación del primer semestre, período de pruebas	Entrevistados:
Principales Actividades desarrolladas durante la visita ²¹⁰ : DATOS A RELEVAR DURANTE LA VISITA:	
1. Reajustes y evaluación general del primer semestre. Clima Educativo.	
2. Aspectos académicos.	
2.1 Pruebas del primer semestre. Estrategias desarrolladas.	
2.2 Desvinculaciones, intermitencia.	
3. Coordinaciones con otros proyectos para adolescentes (específicamente con centro juveniles) Participación y trabajo con la comunidad.	
4. Equipo Socioeducativo-Docentes-PR.	
4.1 Trabajo en el Taller <i>Traducime el liceo</i> : Plan de trabajo conjunto, estrategias.	
4.2 Temas y abordaje de las coordinaciones docentes.	
4.3 Proyecto Interdisciplinario.	
5. Articulación con Programas Calle.	
5.1 Han existido derivaciones desde Programa Calle. Describir proceso.	
5.2 Cómo ha sido el ingreso al PAC (perfil) y el acompañamiento por parte del Programa derivante.	
5.3 Observaciones y sugerencias.	

Observaciones, comentarios, sugerencias y acuerdos:

²¹⁰ Los espacios no completos, corresponden a aspectos no indagados en esta entrevista.

INFAMILIA (MIDES)-CONSEJO DE EDUCACIÓN SECUNDARIA
Registro de Cuarto Encuentro-Unidad Coordinadora del PAC
AÑO: 2013

Fecha:	Aula N° Barrio:
Realiza la visita:	OSC responsable:
N° visita: 4	Inicio del Aula: Franja de cobertura:
Objetivo de la visita: Acompañar en visita del Ministro de Desarrollo Social al Aula; trabajar con el equipo socioeducativo en relación al seguimiento de actividades del Aula, alianzas con el cuerpo docente y preparación para el egreso.	Entrevistados:
Principales Actividades desarrolladas durante la visita ²¹¹ :	
DATOS A RELEVAR DURANTE LA VISITA:	
1. Reajustes y evaluación general del primer semestre. Clima Educativo.	
2. Aspectos académicos.	
2.1 Pruebas del primer semestre. Estrategias desarrolladas.	
2.2 Periodo pruebas setiembre	
2.3 Desvinculaciones	
3. Preparación para el egreso.	
3.1 Trabajo en el Taller <i>Traducime el liceo</i> : Plan de trabajo conjunto, estrategias.	
Observaciones, comentarios, sugerencias y acuerdos:	

²¹¹ Los espacios no completos, corresponden a aspectos no indagados en esta entrevista.

INFAMILIA (MIDES)-CONSEJO DE EDUCACIÓN SECUNDARIA
Registro de Quinto Encuentro-Unidad Coordinadora del PAC
AÑO: 2013

Fecha:	Aula N° Barrio:
Realiza la visita:	OSC responsable:
N° visita:	Inicio del Aula:
Objetivo de la visita: Trabajar en relación al seguimiento de actividades del Aula, preparación para pruebas, trabajo sobre el egreso.	Franja de cobertura: Entrevistados
Principales Actividades desarrolladas durante la visita ²¹² : DATOS A RELEVAR DURANTE LA VISITA:	
1. Clima Educativo.	
2. Aspectos académicos.	
2.1 Pruebas del segundo semestre. Estrategias desarrolladas	
2.3 Desvinculaciones, intermitencia.	
3. Preparación para el egreso.	
3.1 Trabajo en el Taller <i>Traducime el liceo</i> : Plan de trabajo conjunto, estrategias.	
Coordinaciones docentes y Proyecto Interdisciplinario.	
Observaciones, comentarios, sugerencias y acuerdos:	

²¹² Los espacios no completos, corresponden a aspectos no indagados en esta entrevista.



ANEP-CONSEJO DE EDUCACION SECUNDARIA



Programa Aulas Comunitarias, año 2011
Informe de Evaluación de la gestión realizada por la OSC... en el Aula Comunitaria N°...

Este informe tiene por objeto presentar una evaluación de la gestión realizada por la OSC contratada en el marco del Convenio entre el Consejo de Educación Secundaria (CES) y el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) para la ejecución del Programa Aulas Comunitarias. Para la elaboración de este informe se tomaron como referencia las Bases del Llamado del que surge la contratación (TDR, Anexo I), los informes entregados por la OSC, los reportes de las diferentes visitas realizadas al Aula, los reportes del área de Seguimiento y Evaluación del Programa Infamilia y las reuniones de trabajo mantenidas con el equipo técnico que gestiona el aula. El mismo está organizado presentando una ubicación del nivel de cobertura de la AC, una matriz de evaluación de la gestión, donde cada AC se evaluará por su situación, actuación y proceso. Por último se presenta el concepto final donde se recomienda o no la recontractación de la OSC para el próximo año.

Nivel de cobertura en que se encuentra el AC.²¹³ Cuadro 1.

Modalidades de Intervención en el Aula	Niveles y cantidades de alumnos por AULA		
	(1) Inferior 50-60 (Mínimo)	(2) Medio 61-80 (Mínimo)	(3) Superior 81-100 (Mínimo)
Modalidad A	30	50	60
Modalidad B	10		
Modalidad C	10	11	21
Totales	50	61	81

NOTA: Los niveles de cobertura alcanzados, deberán respetar la composición interna para ser reconocidos en una franja determinada.

Cuadro 2

Rol del Técnico	Horas de trabajo semanal esperadas		
	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3
Coordinador	30	35	40
Educador Social	40	45	50
Trabajador Social			
Talleristas	10	15	15
Total Hs. semanales	80	95	105

Matriz de Evaluación de la Gestión del Aula N°

Indicadores establecidos en las bases del Llamado	Descripción	Escala de evaluación				
		1	2	3	4	5
		Muy insatisfactorio	Insatisfactorio	Aceptable	Satisfactorio	Muy satisfactorio
Local del Aula: “Para la implementación del Programa se requerirá que la OSC cuente con un local adecuado. Por ello se entiende un espacio físico específico que cuente con tres salones y mobiliario apropiados para desarrollar actividades pedagógicas, con capacidad suficiente para grupos de 20 adolescentes, con equipamiento pertinente y un espacio para ofrecer desayuno/merienda y almuerzo a los alumnos. Deberá contar con gabinetes higiénicos y tendrá a su cargo el mantenimiento y limpieza de los mismos...” “La OSC deberá						

²¹³ En sombreado se pauta el nivel de cobertura con el que ha culminado el año de gestión 2011.

<p>garantizar al equipo técnico del AC el acceso a tecnologías de la información: PC, acceso a correo electrónico, Internet con banda ancha”...</p>		
<p>Integración Equipo técnico: “La OSC contratada será responsable de incorporar los técnicos requeridos, a saber: Un Coordinador del AC (docente o idóneo en educación) (mínimo 30hs. semanales)... Un trabajador social... Un educador social... Entre el trabajador social y el educador social, se deberá lograr cumplir un mínimo de 40 horas conjuntas... Talleristas (mínimo 10 hs. semanales)...”</p>		
<p>Desempeño del Equipo técnico: <u>“Coordinador del AC:</u> Estará a cargo de la gestión del AC, de los espacios de coordinación, de la implementación efectiva de las modalidades de intervención, las actividades de extensión, del relacionamiento del AC con las instituciones educativas de su zona de influencia, con la Unidad Coordinadora del PAC, y con la comunidad barrial. Deberá garantizar el funcionamiento adecuado del AC, de los procesos de evaluación de la propuesta y la coordinación eficaz con los centros educativos donde asisten o asistirán los estudiantes que participan del AC y las familias de los adolescentes. <u>Trabajador social:</u> Será responsable de ejecutar las actividades de extensión, el relacionamiento del AC con las Instituciones educativas, con las familias y la comunidad barrial. <u>Educador social:</u> Deberá estar presente diariamente durante los períodos de asistencia de los adolescentes al AC, deberá ser “referente” para los adolescentes dentro del AC. <u>Talleristas:</u> Deberán coordinar los talleres previstos para la implementación de la modalidad de intervención: “Talleres Temáticos de Complementación” y se trabajará sobre proyecto de vida, ser adolescente hoy, comprender la vida liceal, etc.”</p>		
<p>Estructura de funcionamiento e implementación del Aula: “La OSC contratada deberá desarrollar las actividades correspondientes a las modalidades de intervención previstas: a) Inserción efectiva en ciclo básico, b) Introducción a la vida liceal, c) Apoyo y Consulta, acompañamiento al egreso, d) Talleres temáticos de complementación.”</p>		
<p>Gestión administrativa del AC: “La OSC será responsable de la implementación de las modalidades previstas del PAC en el AC. También será responsable de completar las fichas de seguimiento elaboradas por el Área de Seguimiento y evaluación del PAC, y los formularios administrativos necesarios para la formalización ante el CES de las actividades desarrolladas en el aula por docentes y estudiantes. Todas estas tareas las realizará con la orientación de la Coordinadora General del Programa.”</p>		
<p>Coordinaciones: “La coordinación en cada aula es un espacio estratégico del Programa y en tal sentido, el Coordinador será responsable de que se efectivicen las coordinaciones semanales de todo el equipo de trabajo del AC, a saber: docentes, coordinador del AC, y el equipo técnico de la OSC. Manteniendo las características específicas de cada Aula Comunitaria los aspectos pedagógicos que hacen a las innovaciones pedagógicas serán delineadas conjuntamente por los Inspectores Coordinadores de Programas Especiales de CES, y la Coordinadora General del Programa”</p>		

<p>Estrategia de Trabajo con las Familias: “Será responsable del contacto necesario con la familia del adolescente, de forma tal que se logre el adecuado involucramiento de la misma en el proceso socio-educativo implementado. Para este trabajo, y en especial con los adolescentes egresados y vinculados a algún centro educativo, coordinará acciones con Direcciones y equipos multidisciplinarios del mismo, asegurando la adecuada interacción con la propuesta del AC.”</p>		
<p>Vínculo con Liceos del área Territorial y PR: En particular se subraya la coordinación con las instituciones educativas a las cuales los adolescentes retornarán una vez culminado su pasaje por el AC. Esta coordinación incluye trabajo conjunto con todos los actores referentes de CES, detallados anteriormente. El Aula Comunitaria puede determinar 5 (cinco) centros educativos a los que invitará a inscribirse a sus estudiantes. Estos centros serán elegidos por razones técnicas y entre los centros a los que los padres aspiran a inscribir a sus hijos. La selección final se hará en acuerdo con la Coordinación General del PAC...En particular se subraya el rol del PR del CES en trabajo conjunto con el Equipo de la OSC para la coordinación con centros educativos del área territorial en los cuales los adolescentes cursan. Esta coordinación incluye el trabajo en conjunto con todos los actores referentes de CES (equipo de dirección, equipos multidisciplinarios, adscriptos, etc.) favoreciendo la re-vinculación del estudiante con la institución educativa, de forma de continuar su proceso educativo.”</p>		
<p>Estrategia de Trabajo con la comunidad y redes locales: “Será responsable del trabajo coordinado con los Responsables Territoriales de Infamilia y con los SOCAT del Área Territorial. De esta forma se espera identificar potenciales beneficiarios y complementar el trabajo del AC al involucrar, cuando sea del caso, al adolescente a otras Líneas de Acción que el Programa se encuentre implementando en el Área.”</p>		
<p>Indicadores de proceso y cobertura: a partir de los datos elaborados por el Área de seguimiento y evaluación de Infamilia</p>	<p>Cobertura Total: Cob. Mod. A: Cob. Mod. B: Cob. Mod. C: Estudiantes que aprobaron Mod A. Estudiantes que dejaron de asistir: Informes de desvinculación</p>	

En función de la evaluación se recomienda:

Renovar el contrato	
No renovar el contrato	

4.2. PLAN DE FINALIZACIÓN DE ESTUDIOS SECUNDARIOS PARA JÓVENES Y ADULTOS-FinEs 2 (MORENO)

LEGAJO DEL ESTUDIANTE

Provincia de Buenos Aires
Dirección General de Cultura y Educación
Dirección de Educación de Adultos
Región 2
Distrito: Moreno
Ciclo Lectivo: MARZO 2015
N° de Inscripto:.....

fines2distritodemoreno@gmail.com
Facebook: Fines Moreno
<https://www.facebook.com/fines.moreno.79>
TEL: 011-4057 4889
Dirección: Cencal, (Bmé. Mitre 1891 –ex
Riglos) – Moreno.

FinEs 2

Legajo del Estudiante

Apellido y Nombre:.....
D.N.I. N°:.....CUIL:.....Género: F M Otro
Fecha de nacimiento:...../...../.....Lugar de Nacimiento:.....
Domicilio:.....
Barrio:.....Localidad:.....
Teléfono fijo:.....Celular:.....
e-mail:.....
Último curso aprobado:.....Año:.....
Establecimiento Educativo:.....

Documentación entregada (Tildar donde corresponda)

DNI: Certif. Estudios:
CUIL:

Entrega	
Constancia	
No tiene	
No entrega	

Entrega	
Constancia general	
Constancia cert. en trámite	
Cert. en interior del país	
No tiene	
No entrega	

¿Percibe algún Programa Social?: NO SI ¿Cuál?:
Plan Joven Coop. Argentina Trabaja Barrios Bonaerenses Ellas Hacen
Otro:.....

Sede:.....

Turno:..... **DISP 99/12: SI – NO** (circular el que corresponde)

AÑO:.....**COMISIÓN:**.....

DÍAS:.....

Observaciones:.....

Firma y Aclaración

Documentación solicitada:

- DNI original y copia.
- CUIL: copia.
- Original y copia de certificado de estudios primarios.
- Si cursó algún año del secundario, que toma como equivalencia la Disposición 99/12, certificado del mismo.
- **Importante:** el estudiante de 3° año que a los tres meses de comenzada la cursada no entregara el certificado original, no podrán inscribirse a las materias subsiguientes hasta tanto no regularicen su situación.

CONTRATO PEDAGÓGICO PROGRAMA FINES 2 (MORENO)

FinEs 2 es un Programa de finalización de estudios secundarios destinados a jóvenes y adultos mayores de 18 años. El Ministerio de Educación de la Nación, la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, y el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación impulsan este Programa de Finalización de estudios secundarios mediante la Resolución 3520 y con adecuaciones pedagógicas en el marco del plan N° 6321/95, renovando de esta manera el compromiso con los jóvenes y adultos que no cumplieron el Nivel Secundario obligatorio.

Cada una de las sedes en las que funciona el Programa tiene un/os responsables referentes del lugar que pertenecen a distintas organizaciones sociales, al Municipio o son colaboradores barriales. A su vez, el Ministerio de Educación está asistido administrativamente por coordinadores administrativos.

Para llevar a cabo exitosamente el trabajo a lo largo de la duración del Programa se detallan a continuación algunas pautas:

- Se recuperará toda clase no dada por el docente ya que no existe la situación de revista de suplente y el programa no contempla inasistencias. En el caso de que las hubiera, se establecerá la recuperación de las clases en acuerdo con los estudiantes, docentes y las sedes.
- Se recuerda que los estudiantes tienen la cantidad máxima de tres inasistencias por materia. Se deberá contemplar las situaciones laborales de los estudiantes aplicando diferentes estrategias para que éstos no pierdan su regularidad en la cursada. En el caso de situaciones médicas, se deberá adjuntar fotocopias certificadas médicas a la planilla de notas.
- Las sedes son instituciones educativas. Los miembros de las organizaciones sociales son actores importantes que participan para que el programa sea exitoso; acompañan en las tareas más administrativas y organizativas: entrega de listado de inscriptos y estudiantes que finalizan los cuatrimestres, entrega mensual de listado de estudiantes que participan en el Programa Jóvenes con firmas de los docentes, entrega de planillas a docentes, apertura de sedes en horario, asistencia a reuniones con la coordinación del programa, etc. También, acompañan en las tareas comunitarias y sociales: acompañan a los estudiantes en la cursada para que éstos puedan finalizar sus estudios secundarios; son -entre otras cosas- contención de los estudiantes que asisten a sus sedes.
- Se deben cumplir las 16 semanas de clases dictadas. La clase de la semana 17 estará dedicada al CREC (curso de recuperación y evaluación continua). En el caso que no hubiera estudiantes a compensar, dicha clase deberá ser dedicada a un integrador o revisión de los contenidos trabajados. La semana número 18 será exclusivamente para que los docentes entreguen la planilla de notas finales de los estudiantes a la coordinación administrativa y una copia a la sede y delegado de la comisión.
- Las materias con 3 y 2 hs cátedras deberán ser completadas en su totalidad: las primeras con 64 hs reloj y las segundas con 19 hs 20 minutos reloj.
- Se seguirá una cadena de comunicación ante cualquier eventualidad: Responsables referentes del lugar, coordinador administrativo, Inspector (en caso de ausencia de docentes, ausencia de estudiantes, irregularidades en las sedes, situaciones conflictivas, etc.), Jefatura Distrital.
- Se requerirán informes tanto a las sedes como a los docentes sobre el seguimiento del desempeño y asistencia regular de los estudiantes y también sobre las condiciones de educabilidad en las instituciones.
- Se recuerda que en la Educación de Adultos tanto los contenidos como las metodologías deben ser tenidas en cuenta y adaptadas de acuerdo a las distintas necesidades y heterogeneidad de grupos de estudiantes a pesar de haber armado previamente un proyecto pedagógico, el cual debe ser abierto y flexible.

REQUISITOS PARA INSCRIPCIÓN DOCENTE

1. Proyecto en versión actual.
2. C.V. actualizado.
3. Documentación respaldatoria.(fotocopia de título o constancia de materias aprobadas- 50% en adelante- fotocopia de DNI, acreditación de otras instancias de formación o experiencia pre-profesional/profesional/ de intervención)
4. Oblea de incumbencias.

PUNTAJE:

La calificación se organizara en torno a los siguientes ejes:

TITULO	ANTIG. ADULTOS (Incluye; Educación Primaria de Adultos, Educación media de adultos y Educación de nivel Superior)	ANTIG. FINES	PROYECTO	SABERES Y EXPERIENCIAS
Puntaje máximo: 25	Si/No (Máximo de 1.5 puntos)	0.25 puntos por cuatrimestre	Máximo 4 puntos	Si/No (Máximo 1 punto)

Modelo Proyecto Pedagógico FinEs 2 Año 2014

ASIGNATURA:	APELLIDO Y NOMBRES:
DNI:	FECHA DE NAC:
CARRERA DE BASE:	
EMAIL:	
TELÉFONO:	CELULAR:

Se solicita que el proyecto se presente con letra Arial 11 y su extensión no supere las 5 páginas en A4

*La coordinación del Programa, las organizaciones y sujetos sociales que forman parte del mismo se plantean la necesidad de incentivar el debate sobre las políticas y practica educativas en la coyuntura actual, promoviendo la reflexión de todos los actores sociales involucrados. La herramienta pedagógica-política que proponemos para tal fin es la **Educación Popular**, apuntando a la calidad e inclusión educativa.*

La educación Popular concibe al aprendizaje como motor del desarrollo del sujeto, y al proceso de educación como una relación social, en la que se establece un intercambio de conocimientos entre el/los/las estudiantes y el/los las docentes. Se trata de un proceso participativo de enseñanza y aprendizaje, basado en la experiencia práctica de los sujetos y grupos, en cuyo funcionamiento circular se parte de la realidad, se re-conceptualiza y se vuelve a ella para modificarla, permitiéndonos construir teoría generalizable “re-aplicable” en otros tiempos y espacios; que como práctica política empodera a los sectores populares, quienes activamente pasan del ser parte al tomar parte de la realidad por medio de una intervención transformadora.²¹⁴

Es desde este posicionamiento pedagógico-político que promovemos la elaboración de los Proyectos Pedagógicos por materias que componen la curricula oficial de FinEs 2 en el Municipio. Enfatizamos la necesidad de re- pensar y abordar los contenidos de las materias desde la educación situada, esto es, contextualizada en el territorio de pertenencia de los/as estudiantes, referentes y docentes. Hablamos entonces de una educación que contemple la realidad cotidiana de la comunidad educativa y pueda trabajar con y desde los emergentes sociales.

Consideramos oportuno que esta perspectiva educativa sea plasmada en la elaboración del presente proyecto.

²¹⁴ Texto producido por la Mesa Político Pedagógica del FinEs 2 (Moreno), Febrero 2014.

Diseño del Proyecto:

El mismo se organiza en torno a los siguientes ejes:

- 1- Fundamentación Pedagógica: explicita el porqué y para que del dictado de la materia en el presente contexto educativo, desde el posicionamiento político- Pedagógico del Programa y del/la docente. Debe hacer referencia también al porque de la selección de contenidos propuesta.
- 2- Objetivos
- 3- Contenido a Desarrollar (selección de contenidos extraídos de la Resolución 6321/95, Bachiller de Adultos con orientación en Ciencias Sociales)
- 4- Propuesta de Diagnóstico:
- 5- Estrategias Didácticas:
- 6- Propuestas de Actividades para el Estudiante:
- 7- Propuestas de Actividades del Docente:
- 8- Propuestas de Seguimientos del Proceso del Estudiante:
- 9- Actividades de Evaluación:
- 10- Propuesta de Trabajo Final (Integrador de contenidos y contextualizado en el territorio de los estudiantes)
- 11- Bibliografía del estudiante:
- 12- Bibliografía del docente:

**PLAN DE ESTUDIOS DEL BACHILLERATO PARA ADULTOS
CON ORIENTACIÓN EN CIENCIAS SOCIALES ESPECIALIZADO
EN GESTIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Tabla 2. FinEs 2 (Moreno): Distribución de materias por cuatrimestre

PRIMER AÑO		SEGUNDO AÑO		TERCER AÑO	
Primer Cuatrimestre	Segundo Cuatrimestre	Primer Cuatrimestre	Segundo Cuatrimestre	Primer Cuatrimestre	Segundo Cuatrimestre
Lengua y Literatura (3 hs.)	Matemática (3 hs.)	Lengua y Literatura II (3 hs.)	Matemática II (3 hs.)	Lengua y Literatura III (3 hs.)	Inglés III (2 hs.)
Biología (3 hs.)	Sociología (3 hs.)	Historia y Geografía II (3 hs.)	Especializada (3 hs.) Estado y Pol. Públicas	Informática III (2 hs.)	Especializada (3 hs.) Estado y Nuev. Mov. Sociales
Inglés (2 hs.)	Ed. Cívica. (2 hs.)	Física (2 hs.)	Metodología de la Investigación (3 hs.)	Especializada (2 hs.) Diseño y Desarrollo de Proyectos	Química (2 hs.)
Informática (2 hs.)	Psicología (3 hs.)	Inglés II (2 hs.)	Informática II (2 hs.)	Problemática Social Contemporánea (3 hs.)	Comunicación y Medios (3 hs.)
Historia y Geografía (3 hs.)	Especializada (2 hs.) Economía Social	Ciencias Políticas (3 hs.)	Especializada (2 hs.) Pol. Públicas y DDHH	Matemática III (3 hs.)	Filosofía (3 hs.)

Fuente: Elaboración propia en base a: Resolución 3520/10 (DGCyE) y trabajo de campo