



FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

–SEDE ACADÉMICA ARGENTINA–

PROGRAMA DE DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES

**EL CAMBIO EN LA MATRIZ DE POLÍTICAS EDUCATIVAS EN
URUGUAY 2015-2019:
EL SISTEMA DE PROTECCIÓN DE TRAYECTORIAS
EDUCATIVAS**

AUTORA: Analaura Conde

DIRECTORA: María Ester Mancebo

FECHA: 23 de Mayo de 2020

Glosario de siglas

ANEP – Administración Nacional de Educación Pública
ASSE – Administración de Servicios de Salud del Estado
BROU – Banco de la República Oriental del Uruguay
CAD – Comisión de Apoyo a la Descentralización
CAIF – Centro de Atención a la Infancia y Familia
CDD – Comisiones Departamentales Descentralizadas
CEIP – Consejo de Educación Inicial y Primaria
CEPAL – Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CES – Consejo de Educación Secundaria
CETP-UTU – Consejo de Educación Técnico Profesional
CFE – Consejo de Formación en Educación
CND – Corporación Nacional para el Desarrollo
CODICEN – Consejo Directivo Central de la ANEP
DSEJA – Dirección Sectorial de Educación de Jóvenes y Adultos
DSIE – Dirección Sectorial de Integración Educativa
DSPE – Dirección Sectorial de Planificación Educativa
EM – Educación Media
EMB – Educación Media Básica
EMS – Educación Media Superior
FPB – Formación Profesional Básica
IM – Intendencia Municipal
IMM – Intendencia Municipal de Montevideo
INAU – Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay
INDA – Instituto Nacional de Alimentación
INEED – Instituto Nacional de Evaluación Educativa
INEFOP – Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional
LGE – Ley General de Educación
MEC – Ministerio de Educación y Cultura
MEF – Ministerio de Economía y Finanzas
MIDES – Ministerio de Desarrollo Social
MSP – Ministerio de Salud Pública
MTD – Ministerio de Turismo y Deportes
MTSS – Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
OCDE – Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OPP – Oficina de Planeamiento y Presupuesto
OSC - Organización de la sociedad civil
PAC – Programa Aulas Comunitarias
PEAMFE – Programa de Apoyo a la Educación Media, Técnica y a la Formación en Educación
PIU – Programa Liceos con Tutorías (Ex PIU)
PMC – Programa Maestros Comunitarios
PNET – CECAP – Programa Nacional de Educación y Trabajo, Centro de Capacitación Profesional
PUE – Programa Uruguay Estudia
SIRPA – Sistema de responsabilidad penal adolescente
SOCAT – Servicio de Orientación, Consulta y Articulación Territorial
SPTE – Sistema de Protección de Trayectorias Educativas
SPTE – Sistema de Protección de Trayectorias Educativas

UCDIE – Unidades Coordinadoras Departamentales de Integración Educativa
UCUDAL – Universidad Católica Uruguay Dámaso Antonio Larrañaga
UDELAR – Universidad de la República
UNESCO – Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF – Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UTEC – Universidad Tecnológica

Resumen

Esta tesis se inscribe en el campo disciplinar de las ciencias de la educación, con énfasis en políticas educativas contemporáneas, inter e intrainstitucionalidad, políticas públicas y políticas de inclusión educativa.

El trabajo versa sobre la política educativa pública desarrollada en Uruguay para el seguimiento y la protección de las trayectorias educativas en educación media durante el período 2016-2019, con una mirada centrada en los fenómenos de coordinación y articulación intra e interinstitucional. Se trata del análisis del Sistema de Protección de Trayectorias Educativas (SPTE) desde la perspectiva de los actores políticos y técnicos, lo cual implica a quienes se ubican tanto en el nivel macro (de diseño), así como a quienes desde el nivel meso intermedian entre el diseño y la implementación desde *dispositivos* ubicados en los distintos departamentos del país.

Constituye una investigación de corte cualitativo, que profundiza en la descripción y el análisis de la relación entre la política educativa y su implementación, a través de dimensiones definidas como relevantes. Para ello se definió una tipología que ubicó a seis Comisiones Departamentales Descentralizadas (CDD) y a seis Unidades de Coordinación de Integración Educativa (UCDIE) en dos categorías, de acuerdo al tipo de funcionamiento: adecuado y menos adecuado.

El análisis se basa en una perspectiva que prioriza aspectos teóricos relativos al ciclo de las políticas públicas, la articulación, la coordinación y la intersectorialidad, así como la noción de capacidades estatales y elementos de la burocracia educativa. Se analiza la política educativa como un espacio de desarrollo en el que confluyen lógicas tanto institucionales como personales diversas.

A partir de los discursos se construye un relato que da cuenta de aspectos centrales del proceso de implementación, ligados fundamentalmente a la coexistencia de instituciones y actores que forman parte del sistema educativo que facilitan u obstaculizan tanto las articulaciones a la interna de este como el despliegue de la intersectorialidad, vinculados a los límites de un sistema educativo con escasa flexibilidad y alta fragmentación interna.

Abstract

This thesis forms part of the disciplinary field of educational sciences, with an emphasis on contemporary educational policies, inter and intra-institutional, public policies and inclusive education policies.

The research work addresses the public educational policy developed in Uruguay that monitors and protects educational trajectories in secondary education, during the 2016-2019 period, with a focus on intra and inter-institutional phenomena regarding coordination and articulation. It involves the analysis of the Educational Trajectories Protection System (SPTE), from the perspective of political and technical actors, which implies those who are located both at the macro (design) level, as well as those at the meso level who intermediate between design and implementation from devices located in different departments of the country.

It constitutes a qualitative research, which deepens the description and analysis of the relation between educational policy and its implementation, through dimensions defined as relevant. For this purpose, it was defined a typology that placed six Decentralized Departmental Commissions (CDD) and six Educational Integration Coordination Units (UCDIE) into two categories, according to the type of functioning: adequate and less adequate.

The analysis is based on a perspective that prioritizes theoretical aspects related to the public policies cycle, articulation, coordination and intersectorality, as well as the notion of state capacities and elements of the educational bureaucracy. Educational policy is analysed as a space for development, in which diverse institutional and personal logics converge.

A story is constructed from the discourses, which accounts for central aspects of the implementation process, fundamentally linked to the coexistence of institutions and actors that take part of the educational system, that facilitate or hinder both its internal articulations and the deployment of intersectorality, associated with the limits of an educational system with little flexibility and high internal fragmentation.

Agradecimientos

Finalizar una tesis es la culminación de un largo proceso de trabajo y estudio. Es impensable lograrlo si no es con el sostén y el estímulo de muchas personas e instituciones:

FLACSO Argentina, donde he tenido el gusto de transitar estos cinco años de estudios y especialmente al director del Doctorado, por su presencia y apoyo constante.

Mi directora de tesis, Dr. María Ester Mancebo, presente durante todo el transcurso de elaboración de este trabajo, siempre con su lectura atenta, analítica, minuciosa y sus valiosos aportes.

Queridos compañeros de cohorte, con quienes he forjado una amistad.

Esperanza y su familia, por haberme recibido en Buenos Aires con muchísimo cariño.

Compañeros de trabajo y amigos. En especial a quienes han cooperado de distintas formas, brindándome devoluciones sobre mi trabajo y dándome ánimo.

Mi familia. En especial mis padres, a quienes agradezco haber fomentado en mí el gusto por aprender.

A todos ellos, quiero expresar mi más sincero agradecimiento.

Índice

Introducción	1
Capítulo I. Conceptualización y problema	5
1.1 Tema de investigación.....	5
1.2 Pregunta y problema de investigación	6
1.3 Objetivos, hipótesis y preguntas de investigación	7
1.3.1 Objetivo general.....	7
1.3.2 Hipótesis.....	8
1.3.3 Objetivos específicos e hipótesis	8
1.4 Justificación y factibilidad.....	9
1.5 Contextualización: el sistema educativo uruguayo	10
1.6 El Sistema de Protección de Trayectorias Educativas en Uruguay.....	16
1.6.1 Rasgos relevantes de la propuesta	17
1.6.2 Conceptos de partida del SPTE	17
1.6.3 Componentes del SPTE.....	18
1.6.4 Implementación	22
Capítulo II. Antecedentes e indagaciones preliminares	24
2.1 Perspectiva global de la inclusión educativa, el término y sus significados.....	27
2.2 La inclusión educativa en la región.....	31
2.1.1 La década de los noventa y los nuevos modelos de política educativa en América Latina	31
2.1.2 Panorama de las políticas educativas de Argentina y Chile, desde los 90 y durante la primera década de los 2000	40
2.1.3 El caso uruguayo (período 2000-2015).....	51
Capítulo III. Marco teórico.....	62
3.1 Inclusión educativa	62
3.1.1 Políticas educativas, exclusión versus inclusión	63
3.1.2 La inclusión, un desafío para las organizaciones educativas	68
3.2 El ciclo de las políticas públicas	71
3.3 Características de las políticas, los programas y los proyectos sociales	77
3.3.1 Apuntes sobre la burocracia educativa.....	80
3.4 Toma de decisiones en contextos de intra e intersectorialidad.....	83
3.5 Las capacidades estatales	91
Capítulo IV. Metodología	95
4.1 Enfoque metodológico: las estrategias y las técnicas	96
4.2 Resumen de estrategias y recogida de información	100
4.3 Dimensiones	103
Capítulo V. Contexto, análisis de las políticas educativas (2005-2015)	106
5.1 Programas y proyectos para la inclusión educativa en Uruguay (2005-2015).....	106
5.2 Principales características de las políticas de inclusión previas al SPTE.....	115
5.3 La política educativa de la última década en Uruguay	116

Capítulo VI. Una mirada amplia: la perspectiva general de los referentes de las Comisiones Departamentales Descentralizadas	122
6.1 Cargos y pertenecía institucional de los encargados de las comisiones	123
6.2 Integración y frecuencia de los encuentros	125
6.3 Temas y líneas prioritarias de la agenda de la CDD en 2018.....	125
6.4 Desarrollo de proyectos con financiamiento del CODICEN	128
6.5 Interinstitucionalidad.....	129
6.6 Debilidades y fortalezas del funcionamiento de las CDD.....	132
6.6.1 Temas prioritarios	132
6.6.2 Dificultades de funcionamiento.....	133
6.6.3 La decisión más importante o significativa que tomó la CDD en temas educativos	135
6.6.4 Aspecto/tema en el que resulta muy difícil llegar a acuerdos .	136
6.6.5 Aspecto o tema en el que se llega a acuerdos fácilmente	137
6.6.6 Las CDD y el nivel central.....	138
Capítulo vii. Análisis de los discursos en cada nivel.....	141
7.1 Perspectiva de los actores políticos sobre el SPTE.....	141
7.1.1 Cambiar los diseños de la política educativa. El “cambio de paradigma” pro inclusión.....	141
7.1.2 Nuevas estructuras en la organización. La creación de la Sectorial de Integración Educativa.....	145
7.1.3 Universalizar la inclusión. Una mirada sistémica.....	146
7.1.4 La interinstitucionalidad y la articulación. Representaciones complejas: con otros y hacia dentro	149
7.1.5 La descentralización para llegar a “los territorios”.....	152
7.1.6 Componentes claves del SPTE: las CDD y las UCDIE.....	154
7.1.7 El repliegue de la intersectorialidad en la nueva política educativa.....	158
7.1.8 ¿Qué novedades instala el SPTE en los centros educativos? ..	159
7.2 La mirada técnica desde la perspectiva macro de la política.....	162
7.2.1 La nueva ola: el SPTE.....	162
7.2.2 Fortalecer la interna	167
7.2.3 Una descentralización denominativa	173
7.2.4 Los técnicos de las UCDIE, dinamizadores externos de la nueva política	176
7.2.5 Valoraciones sobre el SPTE	178
7.2.6 ¿Qué pasa en los centros educativos?	180
7.3 Una mirada a la descentralización desde dentro: los referentes de las CDD	184
7.3.1 Relación entre subsistemas. Una historia de fracturas que sigue presente.....	188
7.3.2 La anhelada e indispensable autonomía.....	193
7.3.3 Interinstitucionalidad, intersectorialidad, ¿demasiadas comisiones?.....	198
7.3.4 Otro actor intermedio e intermediando: las UCDIE del SPTE	203
7.4 Nuevas figuras, nuevas perspectivas: los técnicos de las UCDIE.....	215

7.4.1	Cómo ven el SPTE y cómo se ven.....	220
7.4.2	Nivel micro, ¿los conocen en los centros educativos?.....	224
7.4.3	Desafíos de las UCDIE desde la perspectiva de los coordinadores.....	226
7.4.4	Nuevos roles, nuevas miradas sobre el seguimiento.....	229
7.4.5	El debe del SPTE, lo pedagógico	231
7.4.6	Las comisiones descentralizadas desde la mirada de los coordinadores de las UCDIE	233
Capítulo viii. Las hipótesis de partida: evidencias y hallazgos.....		241
8.1	La articulación en el SPTE: acuerdos y formalización	242
8.1.1	La articulación en el SPTE: acuerdos y formalización	242
8.1.2	Un bien escaso, la experiencia previa de las instituciones educativas para cooperar	246
8.2	La valoración de la implementación, con énfasis en la visión macro	248
8.2.1	La inexperiencia en la cooperación y la articulación y sus efectos en el SPTE	248
8.2.2	Los lugares y las perspectivas de la política.....	250
8.2.3	Cada perspectiva se ubica en un lugar de la acción.....	252
8.3	¿Qué pasa en el territorio? Relatos desde lo local	254
8.3.1	Las capacidades estatales en juego	254
8.3.2	Trabajo extra, la misión de la articulación	257
8.3.3	Las lógicas de los subsistemas como un freno a la innovación	259
8.4	En suma	260
Reflexiones finales.....		263
Bibliografía		271
Anexos		1
Anexo.1. Formulario on line para presidentes de las CDD		1
Anexo 2. Pauta de entrevista a decisores políticos y técnicos del nivel central		7
Anexo 3. Pauta de entrevista a actores intermedios: presidentes de las CDD.....		9
Anexo 4. Pauta de entrevista a actores intermedios: Coordinadores de las UCDIEs		11

Índice de tablas

Tabla 1.	Alumnos, docentes, personal y centros educativos de ANEP. Año 2018.....	14
Tabla 2.	Sistemas de información del SPTE de la ANEP.....	20
Tabla 3.	Síntesis del debate internacional sobre educación inclusiva....	29
Tabla 4.	El foco de los programas educativos en América Latina a partir de la década de 1990.....	36
Tabla 5.	Características de los programas de inclusión educativa relevados de cinco países de América Latina: Argentina, Brasil, Colombia, Chile y México.....	39
Tabla 6.	Las dos constelaciones de política educativa para América Latina según Rivas.....	49

Tabla 7. Cuatro tipos de modelos decisionales.....	83
Tabla 8. Entrevistas realizadas a referentes de la CDD y coordinadores de UCDIE por regiones del país. Agosto, 2018.....	99
Tabla 9. Trabajo de campo, 2018. Breve descripción.....	103
Tabla 10. Cuadro de dimensiones de análisis, técnicas y entrevistados.....	112
Tabla 11. Programas y proyectos orientados a la inclusión educativa en la educación pública media básica (EMB) en Uruguay, vigentes entre 2013 a 2016.....	112
Tabla 12. Los temas prioritarios en la agenda de las CDD en 2018.....	126
Tabla 13. Las principales líneas de trabajo de las CDD en 2018.....	128
Tabla 14. Las temáticas de los proyectos con financiamiento del CODICEN desarrollados por las CDD en 2018.....	129
Tabla 15. Intersectorialidad en las CDD.....	131
Tabla 16. Temas prioritarios de las CDD.....	133
Tabla 17. Temas que presentan dificultad para los acuerdos de la CDD.....	136
Tabla 18. Temas sin dificultad para lograr acuerdos de la CDD.....	138
Tabla 19. Nexos con la centralidad (CODICEN).....	139

Índice de gráficos

Gráfico 1. Gasto público en educación como porcentaje del PIB en Uruguay. En porcentajes. Años 2004 a 2018.....	54
Gráfico 2. Gasto público en educación obligatoria como porcentaje del gasto público total, según nivel educativo en Uruguay. Años 2008 a 2018.....	55
Gráfico 3. Cobertura total entre los 6 y 11 años de edad en Uruguay. En porcentajes. Años 2006 a 2019.....	56
Gráfico 4. Cobertura total entre los 12 y 14 años de edad en Uruguay. En porcentajes. Años 2006 a 2019.....	56
Gráfico 5. Cobertura total entre los 15 y 17 años de edad en Uruguay. En porcentajes. Años 2006 a 2019.....	57
Gráfico 6. Cobertura total entre los 18 y 24 años de edad en Uruguay. En porcentajes. Años 2006 a 2019.....	58
Gráfico 7. Cobertura oportuna entre 7 y 11 años en el grado correspondiente a su edad, en Uruguay. En porcentajes. Años 2006 a 2019.....	59
Gráfico 8. Cobertura oportuna entre 12 y 14 años en el grado correspondiente a su edad, en Uruguay. En porcentajes. Años 2006 a 2019.....	60
Gráfico 9. Cobertura oportuna entre 15 y 17 años en el grado correspondiente a su edad, en Uruguay. En porcentajes. Años 2006 a 2019.....	61
Gráfico 10. Nexos con la centralidad (CODICEN).....	139

Índice de figuras

Figura 1. Organización de la educación pública uruguaya.....	15
Figura 2. Niveles y actores de la política – SPTE.....	104

Introducción

En los últimos años la estructura tradicional del Estado uruguayo, para adaptarse a necesidades de acciones integrales frente a problemas sociales y educativos, construyó una gestión intersectorial que se cristalizó en acciones que tomaron en cuenta las realidades y las necesidades de los sujetos insertos en determinados territorios geográficos.

Las políticas educativas enfrentan el desafío de contribuir a resolver diversos problemas públicos, muchos de ellos generados por los cambios tecnológicos, científicos, culturales y económicos. Las instituciones no están exentas de demandas provenientes de su contexto, y necesitan complementarse con otras para dar respuestas apropiadas. La idea anterior, reforzada por las dificultades para la inserción, la permanencia y la trayectoria dentro del sistema educativo –tanto en la Educación Media Básica (EMB) como en la Educación Media Superior (EMS) – de los adolescentes y jóvenes, se refleja en el diseño y la implementación de diversas iniciativas que intentan revertir esta problemática.

A nivel de política pública, desde la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) de Uruguay se comenzaron a ejecutar y profundizar a partir del año 2005 –con un fuerte impulso– hasta 2015 una serie de programas cuyo objetivo primordial fue lograr la continuidad y revinculación de los adolescentes y jóvenes al sistema de EMB. Enmarcados en los objetivos del Plan de Equidad,¹ se caracterizaron por brindar espacios alternativos de aprendizaje donde el adolescente y/o el joven cobra mayor relevancia como sujeto educativo a través de una serie de elementos.

Se denominan políticas de inclusión educativa aquellas que intentan cumplir

¹ En 2007 el gobierno uruguayo elaboró el Plan de Equidad. La política educativa constituyó una de las prioridades estratégicas para el país y para el gobierno. Asimismo, en el marco de la aprobación de la nueva Ley de Educación, N° 18.437, y con la perspectiva de considerar a la educación como un derecho y un factor de desarrollo social, fueron planteadas un conjunto de metas. Estas consistieron en aumentar sensiblemente la cobertura educativa de niños y niñas de 0 a 3 años, universalizar la educación desde los 4 años de edad hasta el tercer año del Ciclo Básico y lograr la reinserción de jóvenes y adolescentes que se encuentran fuera del sistema educativo (MIDES, 2018).

con el mandato de obligatoriedad y universalización de la Educación Media (EM). Son iniciativas que pretenden establecer mecanismos para la inclusión, revinculación y continuidad en el sistema educativo formal, a través de dispositivos diversificados, en una lógica de políticas focalizadas. Atienden a adolescentes y jóvenes con características específicas, fundamentalmente relativas a situaciones socioeconómicas desfavorables.

Las políticas de educación media que se describen en la primera fase de este trabajo son antecedentes de la política actual; se inscriben en la lógica de programas de inclusión de acuerdo a sus rasgos, y en todos los casos buscan fortalecer el acceso y la permanencia/continuidad, así como facilitar las trayectorias de los estudiantes de EMB en el sistema educativo. Cabe destacar que a partir del último relevamiento realizado por la Dirección de Evaluación y Estadística Educativa de la ANEP existían al año 2015² un total de 44 iniciativas en materia de política educativa inclusiva,³ de las cuales se describirán las que cumplan con los objetivos ya mencionados y pertenezcan al Consejo Directivo Central (CODICEN), al Consejo de Educación Secundaria (CES) o al Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP).

i. Se trata de políticas transversales a la EMB, que operaron en los diferentes niveles con objetivos similares. Un rasgo común es la existencia de articulación en todos los casos, entre los diferentes subsistemas de la ANEP y con otras instituciones públicas. Este aspecto se ha convertido en una constante en lo que a diseño y ejecución de políticas educativas se refiere, y,

² Desde 2016 a la fecha no se cuenta con relevamientos realizados desde la ANEP.

³ En el año 2015 el CODICEN contaba con 14 Programas: Plan de Tránsito entre Ciclos Educativos, ProMejora, Programa Compromiso Educativo, Programa de Educación Sexual, Campamentos Educativos de ANEP, Educación Media Rural: Modalidad 7°, 8° y 9°, Proyecto Central Promoción de Convivencia Saludable, Dirección Sectorial de Educación de Adultos (DSEA), Programa de Políticas Lingüísticas, Proyecto Transversal de Innovación Educativa del CDC de la ANEP - ProARTE, estímulo a la cultura científica y tecnológica (PROCIENCIA), Programa de Lectura y Escritura en Español (ProLEE), ProRazona, y el Programa Uruguay Estudia. El CES desarrollaba 12 programas: Áreas Pedagógicas, Atención de Alumnos Sordos, Centro de Lenguas Extranjeras, Centro de Recursos para Alumnos Ciegos y de Baja Visión, Educación en Contextos de Encierro, Interfase, Plan 2012, Programa +Centro, Programa Aulas Comunitarias, Programa de Culminación de Estudios Secundarios - Pro CES, Programa Uruguay Estudia - Tutorías de CB y BD para adultos, Liceos con Tutorías. Mientras el CETP tenía en marcha 4 programas: Acreditación de Saberes por Experiencia de Vida, Formación Profesional Básica, Programa Gol al Futuro y Programa Rumbo. Si bien no serán tenidos en cuenta, el CEIP y el CFE contaban con 6 y 8 programas respectivamente (ANEP, 2016).

por tanto, dado que constituye una innovación y un rasgo particular, es objeto de interés. Asimismo, se tendrán en cuenta una serie de características compartidas de los programas. Los criterios para su inclusión suponen los siguientes rasgos comunes: i) se inscriben dentro de un amplio repertorio de políticas de inclusión educativa impulsadas por la ANEP en los últimos años (hasta 2016), y ii) para su desarrollo requieren de articulación intra e interinstitucional, así como con otros organismos estatales (Mancebo & Goyeneche, 2010; Fernández *et al.*, 2010).

ii. Ponen el énfasis en la inclusión educativa como contracara de trayectorias de truncamiento y/o desvinculación.

iii. Constituyen programas de integración y revinculación educativa. Esto supone que se orientan al trabajo con adolescentes y jóvenes que se encuentran insertos en alguna modalidad de educación formal en EMB y tienen riesgo de desafiliación o se encuentran fuera del sistema.

iv. Se trata, en cuarto lugar, de programas que se insertan en formatos escolares preexistentes o que, expresado en forma inversa, no suponen la creación de un formato, una categoría o un tipo de centro nuevo o alternativo.

v. En el análisis que se presenta en esta tesis se excluirán a aquellos programas que actúan exclusiva o principalmente a partir de la demanda bajo el formato de transferencias monetarias (becas económicas, subsidios al transporte). Esto equivale a decir que, en todos los casos considerados, la estrategia de intervención contiene algún dispositivo que supone transformar o fortalecer las prácticas de trabajo en los centros educativos a través de la incorporación de nuevos actores, nuevas metodologías de trabajo pedagógico, nuevos espacios institucionales y nueva formación en servicio, entre otras.

Como se ha subrayado antes, los programas seleccionados para una primera descripción se caracterizan, entre otras cosas, por el hecho de que surgen y han sido implementados como estrategias de apoyo a centros educativos que funcionan sobre la base de formatos institucionales, curriculares y pedagógicos preexistentes, con un fuerte componente de articulación

interinstitucional. Con las características particulares de cada caso, todos ellos implican algún tipo de innovación y buscaron insertarse en las instituciones con el propósito de suplir, complementar o fortalecer algún aspecto específico del diseño general sobre el que se estructura la enseñanza media, pero sin proponerse modificar el formato escolar clásico de la EM, es decir el *trípode de hierro* conformado por “la clasificación de los currículos, el principio de designación de los profesores por especialidad y la organización del trabajo docente por horas de clase” (Terigi, 2008b, p. 64). En los últimos años (2005-2015) el impulso a programas de este tipo ha definido una parte central de la estrategia que ha seguido la política educativa uruguaya relativa a la inclusión en la educación obligatoria, con énfasis en primaria y EMB.

No obstante, a partir del año 2016 surge como alternativa a los diseños precedentes la perspectiva de las *trayectorias educativas protegidas* y se creó el Sistema de Protección de Trayectorias Educativas (SPTE), que constituye una posible *nueva ola de política educativa* (Mancebo, 2018) que pone foco en la descentralización y la coordinación de la educación, tanto a través de figuras específicas como por medio de dispositivos de participación (Comisiones Departamentales Descentralizadas) instalados en determinadas unidades territoriales de todo el país, en los que la articulación sigue siendo clave. El advenimiento de este nuevo concepto (trayectoria educativa protegida) genera un viraje en la concepción de las políticas educativas y saca del centro la idea de programa y proyecto como dispositivo independiente y que interviene en las realidades de los centros a través de mecanismos específicos; por ello la importancia de investigar tanto sobre aspectos conceptuales como desde la perspectiva de los sujetos en los que impacta en forma directa esta nueva forma de participación en la toma de decisiones educativas.

Capítulo I. Conceptualización y problema

1.1 Tema de investigación

El tema de esta tesis refiere al estudio de las políticas educativas contemporáneas, específicamente al conocimiento del Sistema de Protección de Trayectorias Educativas (SPTE) de la educación pública en Uruguay que ha sido desarrollado desde el año 2016 desde el Consejo Directivo Central (CODICEN) de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP). El SPTE involucra a los organismos desconcentrados encargados de los distintos niveles educativos, es decir, el Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP), el Consejo de Educación Secundaria (CES), el Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP) y el Consejo de Formación en Educación (CFE), y mantiene el énfasis en la inclusión, la revinculación y la continuidad educativa, además de caracterizarse por la articulación intra e interinstitucional para su desarrollo.

Cabe señalar que en Uruguay la educación obligatoria y la formación docente se inscriben en la órbita de la ANEP, ente autónomo no dependiente del Poder Ejecutivo. El máximo órgano es el CODICEN y existen cuatro consejos desconcentrados: el CEIP, encargado de la educación inicial y primaria; el CES, que tiene bajo su órbita la educación media básica (EMB) y media superior (EMS), que cubren la franja etaria teórica de 12 a 18 años y la culminación de ambos niveles habilita a la educación terciaria universitaria o terciaria docente; el CETP, encargado de la EMB y EMS tecnológica, y el CFE, que se ocupa de la educación terciaria en educación, es decir, forma a docentes de educación primaria y media.

La investigación se centra en conocer la nueva política: el SPTE, su diseño e implementación con una perspectiva centrada, de forma especial, en el papel de las Comisiones Departamentales Descentralizadas (CCD) y las Unidades Coordinadoras Departamentales de Integración (UCDIE). También se indaga sobre cómo opera la articulación intra e interinstitucional desde la perspectiva de los actores implicados en los diseños y la implementación del SPTE, y en el enfoque de actores claves sobre el cambio de modelo de

política educativa.

A modo de contextualización, se describirá y analizará el repertorio de programas y proyectos que se ubican por fuera del SPTE –que pueden definirse como sus antecedentes más próximos en el tiempo– desarrollados desde 2005 hasta 2015 con foco en EMB, y se buscarán sus diferencias y similitudes en los diseños de las iniciativas, así como la existencia de nuevas figuras, para finalmente generar conocimiento sobre cómo se configura el repertorio de políticas focalizadas de inclusión en EMB de los últimos cuatro años.

En suma, se trata de una aproximación al tema en dos niveles: macro (decisores políticos) y meso, es decir quienes intermedian entre el diseño y la implementación (integrantes de las UCDIE y CDD).

El campo disciplinar es educación, con énfasis en políticas educativas contemporáneas, inter e intrainstitucionalidad, políticas públicas y políticas de inclusión educativa.

1.2 Pregunta y problema de investigación

El problema de investigación refiere al desarrollo de la política educativa en Uruguay en el período 2015-2019, puntualmente al SPTE y los procesos de coordinación y articulación interinstitucional que modifican los modos de gestionar las políticas educativas. Este tema es de interés para las ciencias sociales en tanto, como se plantea en los antecedentes, solo recientemente el diseño de las políticas públicas educativas en Uruguay y la región ha promovido acciones coordinadas entre diferentes organismos del Estado y actores de la sociedad civil, con el fin de dar respuesta a la necesidad de la inclusión educativa. La academia inició la problematización sobre la necesidad de gestar nuevas formas de concebir las trayectorias educativas y las complejidades que supone la articulación como mecanismo para la construcción de nuevos modelos.

Las preguntas guía son: ¿cómo se reconfiguró la política de inclusión educativa de la ANEP a partir de 2016 en Uruguay, y cómo ha operado en estos años la articulación intra e interinstitucional desde la perspectiva de los actores implicados en los diseños y la implementación de estas?

El tema y los objetivos de investigación suponen, por una parte y a modo introductorio, describir e interpretar las características que han tenido las iniciativas de política educativa focalizada de inclusión –sobre todo en EMB– antes de la puesta en marcha del SPTE, lo cual comprende el período 2005-2015 (cómo son y qué particularidades tienen los procesos de articulación intra e interinstitucional, así como las percepciones y valoraciones de los responsables del diseño y la gestión central). Por otra parte, se buscará describir, comprender y explicar cómo se desarrolla e implementa, desde el año 2016, el SPTE.

El problema se concentra en el SPTE e indaga en los niveles macro y meso. En el nivel macro se ubican los actores que diseñan la política y eventualmente inician su proceso de implementación, y en el meso los agentes (CD y UCDIE) que hacen de nexo entre los niveles macro y micro. El análisis de lo que sucede con la política en cada nivel permitirá arribar a conclusiones relevantes sobre la denominada *brecha de implementación*, es decir “la disparidad que frecuentemente hay entre lo que se enuncia como política y lo que en realidad se ejecuta” (Grindle, 2009, p. 33), que se vincula con cómo los centros educativos reciben e implementan las iniciativas de política educativa, en este caso el SPTE. Asimismo, se intenta captar la percepción sobre el cambio de modelo, es decir de la implementación de programas hacia el SPTE.

1.3 Objetivos, hipótesis y preguntas de investigación

1.3.1 Objetivo general

Generar conocimiento original sobre las características de las iniciativas de política educativa de inclusión desde el año 2016 hasta 2019 en Uruguay, es decir el SPTE, contemplando en forma particular el componente de la articulación intra e interinstitucional del sistema de educación público uruguayo, desde la perspectiva de actores claves ubicados en los niveles macro e intermedio.

1.3.2 Hipótesis

Hipótesis general: Las iniciativas de política educativa pública para la inclusión educativa desde el año 2005 en Uruguay –sobre todo en educación media básica– han transitado por procesos de gestación en los que la articulación, en general, se ha depositado en actores puntuales, y no se ha traducido en acuerdos claramente estipulados entre las instituciones implicadas, poniendo en riesgo su institucionalización, entendida como la capacidad de incorporación de un conjunto de prácticas innovadoras y reguladas de forma continua en el marco del sistema educativo.

1.3.3 Objetivos específicos e hipótesis

Objetivos específicos	Hipótesis
Objetivo i. Explicitar y tipificar las lógicas y racionalidades que operaron en los procesos de articulación intra e interinstitucional que se desarrollaron para el diseño y la ejecución de las políticas de inclusión del SPTE desde el año 2016 hasta 2019 en Uruguay.	<p>A nivel del diseño, la articulación entre las políticas públicas orientadas a la protección de trayectorias educativas estuvo fuertemente condicionada por la escasa formalización de los acuerdos entre los actores de las distintas instituciones.</p> <p>La escasa experiencia de las instituciones educativas implicadas en el campo de la cooperación/articulación intra e interinstitucional exhibe una forma artesanal de generar acuerdos que complejiza la implantación de las políticas.</p>
Objetivo ii. Comprender las percepciones y las valoraciones de los decisores políticos y técnicos del nivel central sobre la puesta en marcha del SPTE.	<p>A nivel de la implementación, la escasa experiencia de cooperación y articulación de las instituciones involucradas en SPTE a nivel meso complejizó la implantación de la política tanto a nivel territorial como central.</p> <p>El lugar de los actores en el proceso del SPTE (diseño e implementación) incide fuertemente en la visión de los actores macro y meso respecto de la política en cuestión.</p> <p>La visión de los actores políticos implicados en el diseño de las políticas de inclusión educativa es disímil con respecto a la de los gestores, debido al lugar/nivel desde</p>

el que operan cada uno de los actores.

Objetivo iii. Conocer las percepciones y las valoraciones de los gestores intermedios (integrantes de las Comisiones Descentralizadas y equipos de las UCDIE) intermedios sobre la implementación del SPTE.

Las capacidades estatales de cada uno de los subsistemas han operado como frenos al pleno desarrollo del SPTE.

La articulación intra e interinstitucional es dificultosa debido a que es una tarea adicional que debe realizarse desde el nivel intermedio (CD, UCDIE) y demanda tiempo y recursos humanos no disponibles.

Para operativizar las iniciativas los operadores del nivel intermedio se enfrentan a los límites que surgen en la realidad de los subsistemas educativos en los que se ponen en práctica las políticas –debido a obstáculos derivados de la atomización de iniciativas, desconocimiento de actores escolares, etcétera–.

1.4 Justificación y factibilidad

El foco de esta tesis se ubica en las políticas educativas. Estas han sido y son objeto de estudio de las ciencias sociales, con abordajes desde diferentes perspectivas. Se consideró relevante la elección de esta temática dado que contribuye a echar luz sobre la composición de la matriz de políticas educativas de inclusión social en la educación pública uruguaya de la última década, así como a advertir sobre las recientes y significativas transformaciones que han dado lugar a un nuevo *modelo*. Matriz de políticas educativas refiere, en este trabajo, a los rasgos que definen las características en esta materia durante determinado período; se trata de un conjunto de iniciativas –de políticas educativas– que asume una forma particular y específica de acuerdo a su diseño, constituyéndose en determinado modelo.

La inquietud surge ante el desarrollo de *iniciativas* que en general presentan –aun en el modelo actual de SPTE– una modalidad que incluye la intra e interinstitucionalidad para su ejecución, satisfacen un tipo de demanda específica, y brindan a los estudiantes posibilidades de inclusión, revinculación y continuidad educativa.

Describir y analizar las políticas educativas previas al año 2016 y focalizar la investigación en el SPTE permite conocer el fenómeno e instala la posibilidad de construir conocimiento relevante sobre la composición del repertorio de programas e iniciativas del período 2005-2019, así como conocer en profundidad qué cambios se dan en el nuevo diseño, más específicamente el sistema actual, que supone un acompañamiento de las trayectorias educativas.

La factibilidad del estudio se sustentó, por una parte, por mi inserción como investigadora en la ANEP. Desde este enclave institucional me fue posible destinar tiempo de trabajo al tema –debido al interés en avanzar en la investigación sobre la matriz de políticas educativas de la última década en términos de su diseño, la gestión interinstitucional, sus resultados y la compleja matriz que hoy se consolida en el sistema de protección de trayectorias–. Por otra parte, debido a mi conocimiento del sistema educativo y sus actores, ha sido factible la identificación y el contacto con los informantes calificados, lo que hizo viable el trabajo de campo.

Asimismo, cabe subrayar que si bien existe una implicancia profesional relacionada con mi inserción laboral, mi vínculo con el SPTE es débil, en tanto dicha política no ha sido aún objeto de análisis o evaluación interna desde la dirección que formo parte, lo cual permitió mantener una *distancia óptima* y la objetividad necesaria para la investigación.

1.5 Contextualización: el sistema educativo uruguayo

A modo de contextualización, cabe señalar que el sistema educativo uruguayo responde a principios consagrados en la Constitución de la República y en distintas leyes de educación que se han sucedido a lo largo del tiempo. Entre ellos, históricamente se destacan la libertad de pensamiento y de cátedra, la laicidad, la obligatoriedad y la gratuidad en sus diferentes niveles, así como la autonomía con respecto al Poder Ejecutivo. También se establece el derecho a aprender de todos los ciudadanos y el acceso de estos a la educación, tal como se plantea en la Constitución de la República del año 1967 y se ratifica en la Ley General de Educación (LGE), N° 18.437, del año 2008.

La LGE considera a la educación como un derecho humano fundamental que tiene como fin el desarrollo de todas las personas sin discriminación de ningún tipo. Se trata de un derecho universal que no distingue entre ciudadanos, sino que brega por la igualdad de oportunidades y la equidad, por lo que manifiesta en su Artículo 18:

(De la igualdad de oportunidades o equidad).- El Estado brindará los apoyos específicos necesarios a aquellas personas y sectores en especial situación de vulnerabilidad, y actuará de forma de incluir a las personas y sectores discriminados cultural, económica o socialmente, a los efectos de que alcancen una real igualdad de oportunidades para el acceso, la permanencia y el logro de los aprendizajes. Asimismo, estimulará la transformación de los estereotipos discriminatorios por motivos de edad, género, raza, etnia u orientación sexual (Ley General de Educación, 2008).

La educación formal está estructurada en diferentes niveles: la inicial; la primaria; el ciclo de educación media básica, que contempla las modalidades general y tecnológica; el ciclo de educación media superior, que posee la modalidad general, la tecnológica y la técnico-profesional; y la educación terciaria, que comprende las tecnicaturas, la educación tecnológica superior y la educación terciaria universitaria y no universitaria.

Desde el año 2008, y a partir de la LGE, la educación es obligatoria desde los cuatro años en el nivel inicial hasta el último año de la educación media superior, estableciéndose así 14 años de educación obligatoria.

El gobierno de la educación en Uruguay comprende la coexistencia de distintas instituciones, cada una de ellas con sus propios cometidos. El Ministerio de Educación y Cultura (MEC), que no constituye de modo estricto un órgano de gobierno del sistema educativo y cuyas funciones difieren de las que, en general, se asignan a ministerios homónimos de la región, tiene como misión:

La coordinación de la educación nacional; de la promoción del desarrollo cultural del país; de la preservación del patrimonio artístico, histórico y cultural de la nación; del desarrollo de la ciencia, la tecnología y el conocimiento y de la promoción y fortalecimiento de la vigencia de los derechos humanos. Además, es responsable del desarrollo del sistema

multimedia de comunicación estatal. También es responsable de la coordinación de las políticas respecto de la defensa judicial de los intereses del Estado y de la gestión registral (MEC, 2020).

La visión del MEC está relacionada a la articulación con el resto del Estado en diferentes niveles (nacional, departamental y local). No obstante, tiene injerencia en las áreas de la educación de la primera infancia, la terciaria privada y la educación no formal.

La educación dirigida a la primera infancia (entre 0 y 3 años)⁴ está a cargo del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), que desarrolla acciones educativas a través de los más de 400 Centros de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF) distribuidos en todo el territorio nacional (Presidencia de la República, 2019). Este nivel educativo no es obligatorio hasta los cuatro años. La supervisión está a cargo, según sus respectivos ámbitos de competencia, de la ANEP, el INAU y el MEC. La ANEP supervisa la educación en la primera infancia que ofrecen las instituciones privadas habilitadas y autorizadas por el CEIP, el INAU regula los CAIF y los centros diurnos, mientras el MEC autoriza y supervisa los centros de educación infantil privados (destinados a niños y niñas de entre 0 y 5 años de edad). Asimismo, la ANEP brinda educación inicial a niños y niñas de 3 a 5 años.

El nivel terciario universitario está a cargo de la Universidad de la República (UDELAR) y la Universidad Tecnológica (UTECH),⁵ que son las únicas universidades públicas del país. Asimismo, funcionan cuatro universidades y varios institutos universitarios privados.

La formación pública de los docentes, denominada formación en educación, está a cargo de la ANEP a través del CFE. Si bien se trata de educación terciaria, aún no ha logrado el carácter universitario.

La ANEP regula la educación obligatoria uruguaya. Este ente autónomo fue

⁴ La Ley General de Educación, N° 18.437, crea, en su artículo 98, el Consejo Coordinador de la Educación en la Primera Infancia, que cuenta con representantes del MEC, del CEIP, del INAU, del Ministerio de Salud Pública (MSP), de los educadores en primera infancia y de los centros de educación infantil privados con el objetivo de coordinar las políticas destinadas a la primera infancia.

⁵ Creada en el año 2012, brinda carreras tecnológicas desde 2014.

creado por la Ley de Educación N° 15.739, de 1985, y es dirigido por el CODICEN e integrado por cuatro consejos desconcentrados: el CEIP, el CES, el CETP y el CFE. El CODICEN está conformado por cinco miembros, tres de ellos designados por el Poder Ejecutivo y dos escogidos por el colectivo docente de la ANEP. Los consejos están conformados por tres integrantes, dos designados por el CODICEN, mientras que el tercero es electo por el respectivo colectivo docente.

En lo que respecta a la educación primaria, es obligatoria. Se desarrolla desde los seis años en seis grados consecutivos. La ANEP, a través del CEIP, es la encargada de garantizarla en todo el territorio nacional. En el total del país, los centros de educación primaria públicos representan el 83,8% de los centros habilitados, lo cual demuestra la predominancia de las instituciones públicas sobre las privadas (INEEd, 2014).

Tanto la educación media básica como la media superior son obligatorias desde el año 2008. Los órganos encargados de gestionar este nivel educativo son el CES y el CETP. Las ofertas de formación de uno y otro consejo son variadas en ambos niveles. Para el caso de las propuestas del CETP, el componente tecnológico y profesional tiene un carácter estructurante. Al igual que lo que sucede en la educación primaria, los centros educativos públicos de media son mayoría con relación a los privados. Para el caso de media básica “Montevideo es el único departamento que tiene la misma cantidad de centros públicos que privados. En el resto de los departamentos, excepto Maldonado (63,6%), al menos el 75% de los centros son públicos” (INEEd, 2014, p. 63). No obstante, en lo que respecta a educación media superior:

En Montevideo el 60,9% de los centros educativos del nivel son privados, un 21,1% liceos públicos y un 18,0% del CETP. Otro departamento con una alta presencia de liceos privados es Maldonado (48,0%). En el resto de los departamentos los centros públicos representan entre el 71,4% y el 100%, y hay mayor presencia de liceos que centros del CETP (INEEd, 2014, p. 66).

En síntesis, el sistema educativo uruguayo se caracteriza por una fuerte presencia del Estado, tanto en la toma de decisiones para todo el sistema

educativo (incluyendo el sector privado) como en la provisión directa del servicio en los centros públicos. Esto se dimensiona, en parte, si se tiene en cuenta la cantidad de centros educativos dependientes de cada subsistema en todo el país –garantizando, de ese modo, el derecho a la educación–.

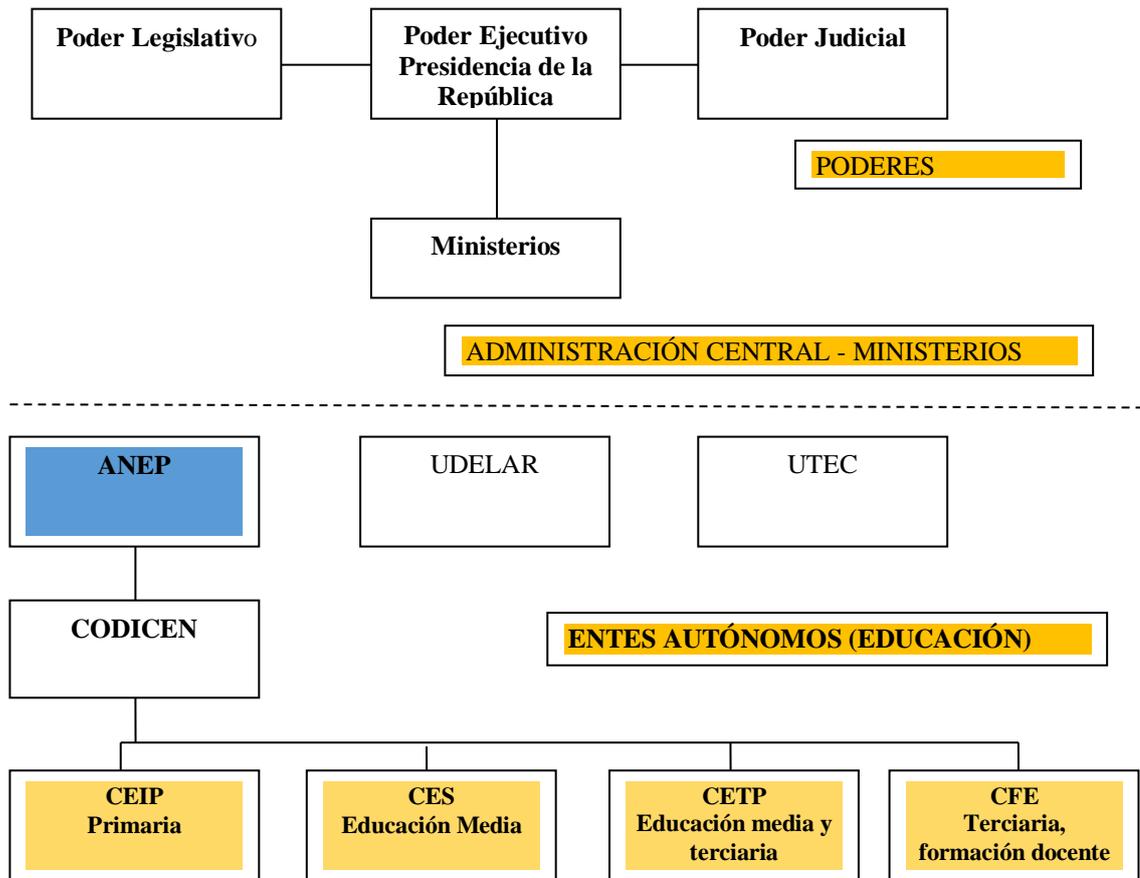
Tabla 1. Alumnos, docentes, personal y centros educativos de ANEP. Año 2018

Alumnos	694.258
Docentes	52.517
Personal técnico, administrativo y de servicio	13.091
Centros educativos	2.774

Fuente: Extraído del Observatorio de la Educación de la ANEP. DIEE – CODICEN.

Para comprender la forma en que se organiza el sistema educativo público uruguayo se presenta un organigrama que recorta, intencionalmente, el organigrama institucional de parte del Estado uruguayo y enfatiza en los organismos imprescindibles para comprender la estructura del sector educativo. Cabe mencionar que se trata de un sistema caracterizado por un alto grado de centralización, tanto para la toma de decisiones como desde una perspectiva territorial, así como fragmentado en términos de una composición de la ANEP ligada a la existencia de cuatro subsistemas (INEEd, 2016; Mancebo, 2012; Santiago, Ávalos, Burns, Radinger y Morduchowicz, 2016).

Figura 1. Organización de la educación pública uruguaya



1.6 El Sistema de Protección de Trayectorias Educativas en Uruguay

En diciembre de 2015 el CODICEN resolvió la creación de un SPTE (Resolución N° 80, Acta N° 95). En la propuesta fundacional se expresa:

Este sistema hará posible el seguimiento de los eventos educativos de los estudiantes, la detección en forma oportuna de situaciones de vulnerabilidad educativa y la intervención temprana tanto durante un mismo año escolar como en la trayectoria educativa de mediano y largo plazo, sobre todo en aquellos casos con inminente riesgo de abandono escolar (Sistema de Protección de Trayectorias Educativas, 2016, p. 1).

Se trata de un sistema que considera el acompañamiento –a lo largo de toda la vida escolar– como factor clave para proteger las trayectorias educativas obligatorias.

En marzo de 2016 surgió, desde el CODICEN, la propuesta del SPTE, un diseño que se basa en la necesidad de contribuir al derecho a la educación, establecido en la Ley General de Educación, N° 18.437 (Ley 18.437, 2008) y reafirmado por la Ley Nacional de Presupuesto 2015-2019 de la ANEP. Parte del reconocimiento de problemáticas diversas que hacen inviable la continuidad y completitud educativa de los sujetos, sobre todo en la EMB, y refiere a la existencia de:

Problemáticas complejas de orden diverso y que se manifiestan en el sistema escolar en fenómenos claramente adversos a la continuidad y completitud y por tanto, a la formación integral de los sujetos. Es en el trayecto de la educación media en el que se concentran estos fenómenos, en particular de desvinculación y de rezago educativo, al tiempo que se identifican casos de interrupción una vez finalizado el nivel primario con la no matriculación en el primer ciclo de la educación media (Sistema de Protección de Trayectorias Educativas, 2016, p. 1).

Participan del SPTE desde el CODICEN: la Dirección Sectorial de Integración Educativa (coordinación); la Dirección Sectorial de Planificación Educativa; la Dirección Sectorial de Gestión de la Información y la Comunicación; y el CEIP, el CES, el CETP y el CFE.

1.6.1 Rasgos relevantes de la propuesta

El sistema se basa en cuatro conceptos claves: i) la centralidad del estudiante; ii) la noción de itinerarios escolares y trayectorias educativas; iii) la territorialidad y iv) la inclusión.

El marco conceptual de la propuesta del SPTE se basa, desde una perspectiva legal, en el derecho y la obligatoriedad (Ley 18.437, 2008) de la educación inicial, primaria, media básica y media superior que reviste la educación uruguaya, lo que supone una escolarización obligatoria de 14 años. Desde una perspectiva institucional, el marco conceptual se basa en la necesidad de concebir un sistema educativo que garantice la universalidad y la continuidad educativa.

Asimismo, la Ley 18.437 otorga un rol esencial a las coordinaciones que se realizan en el marco del sistema educativo, y genera en consecuencia cambios institucionales y en la capacidad de participación de diversos actores educativos. El diseño de las políticas, desde hace más de una década, ha hecho hincapié en la continuidad y la universalización de la educación media, con el rasgo de la articulación entre los subsistemas y con otras instituciones.

1.6.2 Conceptos de partida del SPTE

El marco conceptual que sustenta el SPTE pone el foco en los sujetos de la educación y plantea el concepto de trayectoria dentro del sistema desde la perspectiva de Terigi (2007), quien ha diferenciado las trayectorias reales de las teóricas. Las primeras están signadas por los diversos condicionamientos, y son aquellas que no necesariamente se ajustan a lo esperado; pueden relacionarse con el rezago en el aprendizaje, las inasistencias, la desvinculación escolar, u otras expresiones que impiden transitar por los ciclos del sistema educativo formal en los tiempos y las formas previstos.

Los recorridos dilatados en el tiempo establecen un distanciamiento de la trayectoria teórica, es decir esperada, y generan dificultades para cumplir con el derecho a la educación y a los aprendizajes, mientras las trayectorias

continuas garantizan la continuidad escolar. Desde esta perspectiva conceptual, se plantea un sistema capaz de organizarse de modo tal que se desarrollen desde los centros educativos propuestas pedagógicas diversas, con un fuerte enclave en la realidad local, de cada territorio, con componentes que favorecen la continuidad educativa de cada estudiante a partir del acompañamiento.

Se plantea el acompañamiento educativo como un proceso intersubjetivo, en el cual dos sujetos se ubican y comunican desde dos posiciones diferentes; es una relación de uno a uno que se ve complementada por los procesos grupales y por la propuesta del centro educativo.

1.6.3 Componentes del SPTE

El sistema apunta a líneas de trabajo que apuestan a la inclusión, la identificación temprana del rezago, la prevención de la desvinculación escolar, el tránsito interciclos, y la educación y el trabajo. Para las acciones desarrolla cuatro componentes: i) la información del estudiante, ii) la identificación temprana del rezago y la prevención de la desvinculación, iii) el equipo de seguimiento y acompañamiento, y iv) el marco pedagógico institucional.

Estos componentes, de acuerdo a lo que surge de la propuesta del SPTE,⁶ suponen, en primer lugar, contar con un sistema unificado sobre la información –en educación pública– relativa a cada ciclo educativo del estudiante, para que haya un efectivo seguimiento de los eventos educativos en lo inmediato y a mediano y largo plazo.

Los antecedentes de los sistemas de información que instala el SPTE en la ANEP son los denominados “Monitores Educativos”, que tienen como objetivo general otorgar información estadística pertinente que favorezca la toma de decisiones en materia de política educativa. Su creación se remonta al año 2003 para el caso del monitor educativo de educación primaria,⁷ el cual presenta información sistematizada sobre la educación inicial y primaria pública de todo el país. Se trata de un “sistema de consulta que

⁶ Tal como surge del documento fundacional: Propuesta del SPTE, 2016.

⁷ Disponible en: <https://www.anep.edu.uy/monitor/servlet/portada>.

contiene información acerca de las escuelas, su localización y sus recursos, a la vez que comprende datos acerca de la matrícula escolar y los resultados educativos de los alumnos” (ANEP, 2019).

Durante el año 2008 se comenzó a desarrollar el monitor educativo liceal, con el objetivo de proporcionar información estadística sobre los indicadores educativos de la educación secundaria. Esta herramienta,⁸ que se ha institucionalizado en la Dirección de Planeamiento Educativo del CES, permite acceder a indicadores de los niveles de educación media básica y superior de todos los centros educativos ubicados en el territorio nacional.

En el año 2016 se creó el monitor educativo de CETP,⁹ “el cual tiene el propósito de disponibilizar información estadística sobre la educación técnica en Uruguay y su evolución en el período que va de 2008 a la fecha” (ANEP, 2019).

El proceso de desarrollo de estas herramientas no fue orgánico y estuvo vinculado, en general, con brindar respuestas o información para procesos de toma de decisión de cada uno de los subsistemas. En este punto, es posible advertir dificultades ligadas a la parcelación histórica de la ANEP, también asociada a la construcción de sistemas de información.

A partir de la creación del SPTE se establecen lineamientos para el diseño y la implementación de nuevos sistemas de información, que brindan insumos relevantes para la gestión que desarrollan los centros educativos con relación, fundamentalmente, al seguimiento de los estudiantes. Se trata del desarrollo de sistemas informáticos de seguimiento, alerta y protección de las trayectorias de los estudiantiles (Resolución N° 80, Acta N° 95, Considerando IV).

El desarrollo del sistema informático de trayectorias educativas (STE) admitió la generación de distintas aplicaciones o herramientas de consulta, que forman parte de los componentes del SPTE y que han sido concebidas para el uso de diferentes actores vinculados a la gestión. El *sistema de alerta*

⁸ Disponible en: <http://servicios.ces.edu.uy/monitorces/servlet/portada>.

⁹ Disponible en: <http://www.anep.edu.uy/monitorutu/servlet/portada>.

(SA) permite contar con información para conocer, evaluar y trabajar las inasistencias de los alumnos y generar la sistematización del trabajo realizado en redes para sostener a los estudiantes en las propuestas educativas. Concomitantemente se desarrolló el *sistema de preinscripción* (SP), que da soporte a la política interciclo, asegurando la inscripción de los estudiantes que egresan de educación primaria en el ciclo de educación media, a través de un proceso informático que implica a las familias de los alumnos, a los centros educativos y a las UCDIE.

Tabla 2. Sistemas de información del SPTE de la ANEP

Sistema	Usuarios
Sistema de trayectorias educativas	UDCIEs – Centros educativos
Sistema de inscripción temprana	DSIE y UCDIE
Sistema de preinscripciones	UCDIE
Sistema de alerta (o módulo de asistencia)	Centros educativos (adscriptos, educadores, equipo multidisciplinario, equipo de dirección), inspecciones y UCDIE

Fuente: Elaboración propia.

En segundo término, y a efectos de identificar situaciones de rezago y prevenir la desvinculación, se plantea el desarrollo de un protocolo que, con base en un sistema consolidado de información, supone la realización de acciones concretas y define los actores de la ANEP que deben intervenir. A partir de la información sobre cada estudiante, los actores tanto del centro educativo como de las UCDIE y las CD deben generar estrategias para garantizar la continuidad educativa de los niños y los adolescentes. Para ello es clave el uso del sistema de alertas, que permite a cada centro educativo – del CEIP, el CES y el CETP– llevar adelante un protocolo cuando se identifica que un estudiante registra tres inasistencias consecutivas no justificadas.

En tercer lugar, la constitución de equipos de seguimiento y acompañamiento en cada centro educativo, conformados por docentes y otros profesionales, entre cuyos cometidos se destaca la identificación de

estrategias de apoyo a los estudiantes de EM (involucra redes y programas sociales insertos en el territorio), la búsqueda y el desarrollo de alternativas que permitan dar solución a las problemáticas de los adolescentes, y planificar en conjunto con los estudiantes determinadas metas a conseguir relativas al proceso educativo. En lo que respecta al equipo de seguimiento y acompañamiento del SPTE, se distinguen diversos niveles de acción y articulación con otros actores. Los equipos de dirección y los docentes están instalados en los centros educativos; no obstante, el sistema prevé una estrategia territorial de la ANEP que supone la instalación de las UCDIE, cuyo objetivo es:

Contribuir a la concreción de un modelo de integración educativa con enclave territorial generando una mayor cohesión en la proyección educativa en el territorio; potenciar la coordinación de la institucionalidad educativa (formal y no formal) con el fin de proyectar la educación en cada uno de los territorios a los que se vincula las comisiones descentralizadas de la ANEP (Sistema de Protección de Trayectorias Educativas, 2016, p. 11).

Estas unidades constituyen un rasgo distintivo de la propuesta, son dispositivos que trascienden el trabajo que se lleva adelante en los centros educativos dependientes de la ANEP. Se trata de equipos técnicos que se insertan en determinados territorios y coordinan acciones tanto con los referentes de los centros como con las Comisiones Coordinadoras Departamentales de Educación (CCDE),¹⁰ las Comisiones Departamentales

¹⁰ Las Comisiones Coordinadoras Departamentales de Educación (CCDE) dependen del Sistema Nacional de Educación Pública (SNEP), integrado por la ANEP, el MEC, la UDELAR y la UTEC. Este ámbito –que a nivel central coordina una Comisión Coordinadora que funciona a través de una Secretaría Permanente– tiene como propósito “todos aquellos asuntos que en educación formal y no formal tienen relación con todo el Sistema de Educación Pública en el departamento y con otros actores e instituciones, de carácter público y privado, que puedan colaborar con el desarrollo de proyectos educativos interinstitucionales, a nivel departamental y regional” (<http://snep.edu.uy>). Se trata de espacios de coordinación departamental en materia educativa. Su creación y funcionamiento está determinado en el Capítulo XIV (artículos 89, 90 y 91) de la Ley General de Educación, N° 18.437, del 12 de diciembre de 2008. La CCDE tiene como miembros a un representante de cada Consejo de la ANEP (CEIP, CES, CETP y CFE), uno de la UTEC, uno de Educación No Formal, uno de la Educación en Primera Infancia y un representante de la UDELAR. Son invitados permanentes un delegado de las intendencias departamentales, un delegado de Cultura Científica del MEC, un delegado de la Comisión para la Promoción y Jerarquización de la Educación Física la Recreación y el Deporte (CEFRyD), un delegado del INAU y tres delegados del MIDES. La CCDE podrá decidir,

Descentralizadas de la ANEP y otros espacios de coordinación interinstitucional vinculados a la educación. Asimismo, en el ámbito sociocomunitario se espera que desarrollen una efectiva coordinación con diferentes programas sociales, socioeducativos, u otros de la esfera pública y de la sociedad civil.

En cuarto lugar, el marco pedagógico se sustancia en el proyecto institucional y pedagógico de cada centro educativo y se transforma en un componente del SPTE. Se trata de una línea de trabajo institucional que contempla propuestas específicas para atender la inclusión, la continuidad de las trayectorias educativas y la calidad de los aprendizajes. Supone un trabajo que toma en cuenta el contexto en el que se ubica el centro, así como a los actores *involucrados en el espacio educativo* y el logro de consensos relativos a aspectos de la tarea educativa, por ejemplo los formatos escolares.

1.6.4 Implementación

Con respecto a la implementación, el documento fundacional del SPTE describe un plan a desarrollarse durante 2016 y 2017. Según lo planificado, las acciones del SPTE en este bienio suponían un conjunto de estrategias que pueden resumirse, en términos generales, en:

- i) La identificación temprana del rezago y la prevención de la desvinculación a través del relevamiento de las inscripciones y el contacto con los estudiantes egresados de cada ciclo (desde educación primaria a EMS) que no registren inscripción, así como el desarrollo de una estrategia comunitaria de acompañamiento en vacaciones.
- ii) El acompañamiento, de carácter pedagógico y personalizado. A través de otros dispositivos del SPTE se podrán utilizar acciones que han resultado exitosas en el marco de diferentes programas o proyectos (los acuerdos educativos entre el estudiante, el referente familiar y el centro; encuentros presenciales cada 15

por votación, la incorporación de invitados transitorios: instituciones, organizaciones y personas (<http://snep.edu.uy>).

días entre el adulto referente y estudiantes acompañados; espacio de contacto frecuente en el cual el estudiante encuentra la posibilidad de potenciar sus habilidades y de superar sus dificultades; encuentros presenciales a demanda de ambas partes; espacios de estimulación del aprendizaje; espacios de referencia entre pares; tutorías académicas; campaña “Levantá la previa”, en la que participan diversos programas preexistentes al SPTE (Tutorías, Programa Uruguay Estudia, Compromiso Educativo, entre otros); derivaciones y articulaciones, en los casos que así lo requieran, con otras instituciones.

- iii) Un proyecto institucional de cada centro educativo que considera formatos escolares flexibles y adecuados a las necesidades de los estudiantes; acuerdos institucionales para funcionar coordinadamente y desde una visión compartida en lo curricular y los formatos de relacionamiento con la familia y la comunidad; y la previsión de etapas de implementación en el marco de la incorporación de SPTE.

Capítulo II. Antecedentes e indagaciones preliminares

Desde la llegada del Frente Amplio al gobierno nacional, en el año 2005, el diseño de políticas públicas en Uruguay, en especial las sociales, ha mostrado una creciente tendencia a promover acciones conjuntas y coordinadas cuando existe una temática común entre las diferentes instituciones del Estado, así como entre estas y la sociedad civil. Las políticas educativas no han escapado a esta aspiración, y existen diversos programas que se diseñan y ejecutan entre diferentes organismos públicos. Es importante precisar que la idea de la articulación constituye un punto de consenso entre sectores e ideologías diferentes. La articulación debe ser concebida, con características específicas, desde el diseño de los proyectos o programas, de lo contrario se puede transformar en una práctica desligada de los objetivos que le conceden coherencia a la intervención conjunta.

En lo que respecta al mapeo de las políticas educativas focalizadas de EMB y las experiencias de articulación, se han ubicado ya algunos antecedentes encontrados en el marco de las investigaciones nacionales y de carácter regional. En general, la bibliografía sobre inclusión educativa hace referencia a la diversidad de trayectorias académicas, cuestiona la idea de que estas sean “lineales” o “normales” y plantea la necesidad de concebir una educación más allá de los tiempos y ritmos que se consideran adecuados. Se esbozan dos grandes consideraciones, por una parte la necesidad de repensar el rol tradicional de los docentes, y por otra dar paso a la construcción de nuevas figuras que faciliten el aprendizaje. En la línea relativa a las trayectorias, Baquero (2006) plantea que: “Bien podría concebirse el desarrollo como un proceso de cambio cuyo progreso se evalúa por la distancia recorrida desde el punto de partida, aunque la dirección que tome sea inicialmente incierta o, al menos, no naturalmente prescripta” (p. 22).

En nuestra región asistimos a una creciente preocupación por las modalidades de exclusión educativa que día a día cuestionan la vigencia del

derecho a la educación, más allá de la obligatoriedad jurídica de la educación básica y media consagrada en los sistemas educativos de los distintos países. Tal como plantean Tedesco & López (2002), los desafíos educativos que enfrenta América Latina difieren si se piensa en metas para la educación primaria o en metas para la secundaria. En el caso de la primera, la región en su conjunto, y la gran mayoría de los países, ya alcanzaron la cobertura universal; no obstante, la situación es mucho más compleja cuando se analiza la escolarización en el nivel medio.

En concordancia con los esfuerzos cotidianos de los educadores en algunos programas educativos con nítida orientación inclusora, la academia ha comenzado a aportar a la construcción de este nuevo paradigma de inclusión educativa en el que es posible reconocer con claridad cinco énfasis: i) la desnaturalización del fracaso escolar, ii) la promoción de la diversidad de trayectorias educativas, iii) la insistencia en la necesidad de quebrar la homogeneidad de la oferta, iv) la resignificación del rol de maestros y profesores, y v) la advertencia de que la desigualdad puede operar como una verdadera trampa para los docentes, dificultando su búsqueda de estrategias educativas que permitan a cada uno de sus alumnos el desarrollo pleno de sus potencialidades individuales (Mancebo, 2010c).

Al hacer referencia a las políticas de inclusión educativa será necesario tener en cuenta presentar de forma breve la conceptualización de exclusión social. En este sentido se tomarán, fundamentalmente, los desarrollos de Castells (1997), dado que se ha optado por utilizar el término *exclusión*, cuya contracara es la inclusión, en este caso educativa. En tal sentido, dentro del amplio repertorio de políticas de inclusión impulsadas por la ANEP en los últimos años, en muchos casos en articulación con otros organismos estatales, se dan, de acuerdo a diversos autores (Mancebo & Goyeneche, 2010; Fernández *et al.*, 2010; INEE, 2014), rasgos o características comunes. Entre estos rasgos se destacan la visión de la inclusión educativa como contracara de trayectorias de truncamiento y/o desvinculación (así como pautadas por el débil desarrollo de aprendizajes); se trata de programas de integración, más que de revinculación educativa, y en general se insertan en formatos escolares preexistentes y no suponen –por tanto– la

creación de un nuevo formato o centro educativo.

Otra característica común en el diseño de las políticas públicas, y en este caso de las educativas, ha sido la intersectorialidad. Esto se traduce en una creciente tendencia a promover acciones conjuntas y coordinadas cuando existe una temática común entre los diferentes actores del Estado, así como entre estos y la sociedad civil. Las políticas educativas no escapan a esta aspiración, y existen diversos programas que se diseñan y ejecutan entre diferentes organismos públicos.

La articulación interinstitucional es el proceso complejo que pretende generar una sinergia positiva entre diferentes instituciones, tanto del ámbito público como del privado. Más allá de que los objetivos específicos sean distintos, la existencia y la búsqueda de intereses compartidos viabilizan la cooperación, lo que habilita la generación de un objetivo común. Esta definición involucra las condiciones que deberían estar presentes para que se consoliden las articulaciones: generalmente supone una contrapartida y un beneficio para las partes implicadas, voluntad política, confianza mutua y disponibilidad de recursos, tal como afirman diversos autores (Trujillo, 2009; Lasker *et al.*, 2001; Conde *et al.*, 2010). Otro requisito indispensable para la concreción de las articulaciones son las coordinaciones, en tanto las acciones requieren de la cooperación entre actores para la consecución de un objetivo específico a un nivel más operativo.

Desde la perspectiva de las instituciones educativas también es posible apreciar, en algunos casos, cómo el trabajo colaborativo cobra relevancia no solo dentro de estas, sino entre ellas. Las instituciones educativas poseen una cultura organizacional determinada, es decir, un sistema de significados compartidos por parte de los miembros de una organización, lo que las distingue de otras (Robbins, 1993).

En el marco de la complejidad actual, el trabajo ya no se concibe en forma aislada o individual, sino que el trabajo colaborativo y la cooperación han ganado espacios en las organizaciones de diverso tipo, entre ellas las del campo de la educación. En este sentido, la escuela como institución necesita de la innovación en sus modalidades y prácticas, para poder atender un complejo entramado de actores y necesidades. Innovar desde una

perspectiva institucional refiere a la posibilidad de transformarse y habilitar lo novedoso en clave de mejora (Fullan, 1991). Así, se advierte una tendencia en el campo de la educación hacia la generación de proyectos con diseños curriculares abiertos y flexibles con apuestas al trabajo interdisciplinario, y que producen innovaciones pedagógicas tanto en el aula, a través de nuevas estrategias, como en el modo de funcionamiento institucional que suscitan.

2.1 Perspectiva global de la inclusión educativa, el término y sus significados

En América Latina se han elaborado leyes para atender el sector educativo, con particular atención en el tema de los derechos a la educación y la inclusión. No obstante, prevalecen las dificultades para convertir la mencionada legislación en políticas sectoriales y en prácticas pedagógicas que permitan el cumplimiento de los derechos establecidos. Asimismo, en la primera década del siglo XXI se han desarrollado en la región reformas en los sistemas educativos, que implicaron fuertes inversiones públicas –en muchos casos endeudamiento externo–, pero los resultados no han sido los esperados. Lo anterior se puede fundamentar en el fenómeno de la expansión educativa en escenarios de ampliación de la desigualdad social (Terigi, Perazza & Vaillant, 2009).

La inclusión educativa como término entraña distintas definiciones, que tienen relación tanto con los postulados de organismos internacionales como de la academia. Para el primer caso existe una relación entre inclusión educativa y planteos que se realizan en el marco de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en la que se asigna a los Estados la obligación de garantizar la educación de todas las personas, evitando la segregación. Asimismo, para organismos internacionales como la Unión Europea y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) la cohesión y la inclusión social están asociados a la concepción de inclusión educativa; en ese marco, la cohesión social es definida como la “capacidad de una sociedad de asegurar el bienestar de todos sus miembros, minimizando disparidades y evitando la polarización. Una sociedad cohesionada consiste en una comunidad de individuos libres que se apoyan en la búsqueda de

estos objetivos comunes bajo medios democráticos” (Sorj & Tironi, 2008, p. 13). Asimismo, la Oficina Internacional de Educación de la UNESCO puso como foco el tema de la inclusión educativa en la Conferencia Internacional de Educación 2008, que definió como “el proceso de responder a la diversidad de necesidades de los educandos a través de la participación creciente en el aprendizaje, las culturas y las comunidades, y reducir la exclusión dentro de la educación y desde ella” (UNESCO, 2005, p. 14). La noción de inclusión educativa se compone de cuatro elementos fundamentales. El primero es la búsqueda de las formas más apropiadas para responder a la diversidad, el segundo es la estimulación de la capacidad y la creatividad de los estudiantes, el tercero es el reconocimiento del derecho de los niños y los adolescentes a acceder a aprendizajes de calidad, y el cuarto es la responsabilidad moral de priorizar a aquellos estudiantes que están en desventaja para alcanzar logros en sus aprendizajes.

Desde una perspectiva académica el término *inclusión* está asociado, en algunos casos, a la discapacidad, como una respuesta a las exclusiones educativas en relación a la existencia de grupos vulnerables, y desde la idea de “educación para todos” (Terigi, Perazza & Vaillant, 2009).

En el marco internacional la inclusión educativa cobra importancia desde diversas perspectivas, y se relaciona con las realidades de las naciones –la reunión de la Conferencia Internacional de Educación (Ginebra, 2008) hizo foco en la inclusión educativa–. En el cuadro 2 se aprecia que en el mundo, y más específicamente en cada región, se pone el foco en diversos aspectos de la inclusión educativa, así como en el diseño y el desarrollo de iniciativas para la atención de las diversas realidades. Es así que se advierte, en general, para Europa del Este y el sudeste de ese continente, los Estados Árabes del Golfo, Reino Unido y Commonwealth que el énfasis está puesto en la inclusión de las personas con discapacidad o necesidades especiales; en los casos de los países de la Región Subsahariana (este y oeste) y de América Latina (Cono Sur y región andina) se plantea la necesidad de la inclusión de grupos vulnerables, sobre todo debido a la pobreza; en las regiones de África, África (Camerún), Asia (este), el Caribe y Asia del Pacífico el foco se coloca en la democratización de la educación, en asegurar el derecho al

acceso a una educación de calidad, así como en la inclusión de la diversidad en amplio sentido. Asimismo, en los países nórdicos, en América del Norte y en los países árabes se pone el énfasis en trascender la atención de las necesidades especiales.

Tabla 3. Síntesis del debate internacional sobre educación inclusiva

Región	Foco de debate	Políticas públicas	Cuestiones a cambiar
Europa (este y sudeste)	Estrategias de inclusión para niños y adultos con problemáticas físicas o mentales.	Necesidad de políticas que atiendan la segregación e impulsen el monitoreo y la evaluación.	Capacitación a docentes sobre el concepto de educación inclusiva.
Región Subsahariana (este y oeste)	Inclusión de grupos vulnerables debido a pobreza, etnia, género, prácticas religiosas, enfermedades, exclusión, conflictos armados, residencia.	Falta de políticas nacionales de inclusión educativa.	Sistemas de políticas nacionales y regionales que recojan un concepto amplio de inclusión educativa. Capacitación docente.
Estados árabes del Golfo	Inclusión de estudiantes con “necesidades especiales” a escuelas regulares. Conexión entre primaria y secundaria. Énfasis en grupos vulnerables (mujeres, inmigrantes, pobres y estudiantes rurales).	Énfasis en la necesidad de promover políticas de inclusión educativa.	Modificaciones en la legislación para implementar políticas de inclusión. Redistribución de recursos entre grupos más vulnerables. Capacitación docente.
América Latina (Cono Sur y región andina)	Educación inclusiva necesaria pero no suficiente para acercar la brecha de desigualdad en términos de pobreza, conocimiento y condiciones de vida.	Políticas de inclusión articuladas con la justicia social y la equidad social.	Involucramiento de los distintos actores y de la sociedad civil en la educación. Asignación de recursos que aseguren educación inclusiva. Monitoreo y evaluación. Formación docente en inclusión educativa.
África	Cambios de currículum y en los modelos de escuela en pos de la democratización de la educación.	Necesidad de políticas referidas a infraestructura y currículum para atender la diversidad.	Currículos flexibles, que integren culturas específicas. Generar condiciones para que los profesores mejoren su estatus y su motivación. Trabajo con familias y comunidad.

África (Camerún)	La inclusión educativa como un desafío fundamental para las escuelas.	Políticas que promuevan la educación como derecho fundamental. Generación de políticas acompañadas de dispositivos que permitan su implementación. Trabajo con la comunidad y la familia.	Construcción y mantenimiento de escuelas. Escuela mirando al barrio. Estrategias con el lenguaje y bilingüismo. Formación docente.
Reino Unido y Commonwealth	Integración en las estructuras educativas existentes; equidad educativa. Incluir las “necesidades especiales” y estudiantes superdotados en los centros educativos.	Políticas de inclusión que contemplen la integración en los centros educativos.	Formación de los docentes en la temática de la inclusión educativa.
Asia (este)	Necesidad de ampliar el concepto de inclusión educativa según la heterogeneidad de la población. Las barreras del lenguaje como importantes en la inclusión.	Políticas pro equidad en términos educativos y para asegurar condiciones básicas para la inclusión.	Formación y trabajo con docentes y personal de centros educativos. Relación entre la escuela y la comunidad.
Región del Caribe	Educación de calidad para todos. Incremento de la tolerancia a la diversidad para asegurar la inclusión educativa. Cambios culturales necesarios para la implementación de reformas educativas.	Políticas y compromisos regionales que den empuje a la inclusión educativa a nivel nacional.	Cambio en el currículum desde la flexibilidad, la dinámica. Educación bilingüe. Formación docente.
Países nórdicos	Educación para todos. Necesidad de expandir el concepto de inclusión educativa más allá de las “necesidades especiales”, locales aun en contextos sociales “no pobres”.	Flexibilidad legislativa para adaptar la educación a las diversidades. La necesidad de la individualización que genera conocimiento de la persona y su entorno.	Modelo de escuela “comprehensiva”. Desafío de la deserción en secundaria. Trabajo entre la escuela y la comunidad. Reafirmar modelo de relacionamiento de profesores y alumnos.
América del Norte	El concepto de inclusión educativa está fuertemente relacionado a alcanzar los Objetivos del Milenio.	Necesidad de articular las políticas entre los sectores público, privado y la sociedad civil, así como con organizaciones de docentes.	Modificaciones en el currículum. Formación y capacitación docente.

Asia del Pacífico	Definición de la inclusión social como un derecho fundamental. Necesidad de enfatizar en la inclusión de los niños y niñas con discapacidad y problemas de salud (HIV, sida); minorías; inmigrantes; refugiados; pobres.	Necesidad de políticas integrales de educación inclusiva.	Flexibilización del currículum. Formación de docentes.
Países árabes	Necesidad de trascender “las necesidades especiales” en el concepto de inclusión educativa.	Propuestas para modificar la legislación que acompañen la educación inclusiva. Proporcionar fondos para llevar adelante los programas de educación inclusiva.	Flexibilidad del currículum, centrado en el alumno. Involucramiento de docentes, estudiantes y comunidad en centros educativos inclusivos. Formación de docentes especializados.

Fuente: Sistematización de Terigi, Perazza & Vaillant (2009).

2.2 La inclusión educativa en la región

Desde una perspectiva histórica se aprecia que el problema de la equidad educativa está instalado en la agenda de América Latina desde larga data, así como también han sido múltiples las iniciativas para su atención.

Pueden distinguirse cuatro olas de políticas proequidad (Mancebo & Goyeneche, 2010) en la región. Estas son: a) en los años 40 y 50 la definición del problema de la inequidad educativa estuvo centrada en el acceso universal a la escuela primaria, esto dio lugar al desarrollo de políticas de alimentación escolar, distribución de materiales escolares y vestimenta; el foco se puso en la vulnerabilidad material como causa de la no asistencia escolar; b) durante los años 60 y 70 el acceso a la escolaridad básica continuó siendo una prioridad y se incorporaron a la preocupación los problemas de aprendizaje; c) en los años 80 y 90 la preocupación por la equidad se vinculó a la cuestionada calidad de la educación, y en este marco se desplegaron programas compensatorios a través –en general– de reformas educativas; y d) a partir del año 2000 se comenzaron a visualizar las problemáticas relacionadas a los procesos de exclusión educativa, concepto que dio origen a una serie de nuevas iniciativas, vigentes en términos del logro de la inclusión, hasta la actualidad.

2.1.1 La década de los noventa y los nuevos modelos de política educativa en América Latina

Para comprender el diseño de la política educativa pública actual es

necesario realizar un recorrido por los modelos que han imperado, tanto en Uruguay como en la región. Las transformaciones y consecuentes características del Estado en América Latina desde la perspectiva de Filgueira & Alegre (2008) se evidencian en las olas de políticas diferenciadas. En primer lugar, los autores ubican la del *Estado capturado: la era MSI*, y en segundo lugar, *la era liberal*.

Los inicios de los años 90 supusieron la disminución de la pobreza, mientras que a partir de la mitad de la década esta creció considerablemente en la región (Filgueira & Alegre, 2008). Esta coyuntura propició la aparición de programas sociales focalizados, dentro del denominado *paradigma de política emergente*, que supuso políticas focalizadas, privatización y alianzas con el sector privado, con foco en la descentralización y la tercerización en la prestación de servicios. En educación se advierte una proliferación de iniciativas focalizadas, en general con el componente de las medidas compensatorias, destinadas a los sectores más vulnerables y con la idea de que sea una gestión descentralizada y situada territorialmente (Filgueira & Alegre, 2008).

Filgueira & Alegre (2008) plantean:

La focalización resultó en los últimos años la estrategia dominante para aquella concepción que limitaba la política social a la lucha frente a la pobreza, en particular a la extrema pobreza o indigencia (Franco 1996; Coady *et al.* 2004; FMI/Banco Mundial 2005). Se trató de un enfoque inspirado en la restricción de recursos fiscales y basados a su vez en las críticas formuladas a los servicios sociales de carácter universal, en particular al modo en que los recursos destinados a los mismos eran captados por los sectores medios y más organizados. Mecanismos de focalización individual, por grupo vulnerable o ámbito territorial emergieron con fuerza en la agenda de reformas de la institucionalidad social, generando en los procesos concretos de reformas nuevas burocracias creadas ad hoc (p. 18).

Los programas compensatorios o de discriminación positiva de la década de 1990 constituyeron un modelo regional de intervención educativa. La

focalización estaba orientada a los sectores sociales desfavorecidos socioeconómicamente. Pasados los años 90 se arribó al reconocimiento de las limitaciones de las políticas hasta allí desarrolladas,¹¹ las restricciones más notorias que estas iniciativas tenían en común eran la desarticulación de programas entre sí y las poblaciones objetivo que se superponían (López & Gluz, 2002). Asimismo, la diversidad cultural, los diferentes contextos (rurales y urbanos), y los tipos de pobreza y de exclusión debían ser abordados desde una perspectiva de mayor profundidad, sobre todo para llegar a los grupos más vulnerables.

Además, se rescató la necesidad de concebir programas cuya relación con la centralidad y la esfera local fuera flexible, para lograr adaptar las iniciativas a las realidades concretas y articular con las organizaciones sociales presentes. Se promovió la participación de la comunidad en los procesos institucionales de los centros educativos y se marcó la necesidad de un adecuado monitoreo de programas y seguimiento de las trayectorias escolares de los estudiantes (López & Gluz, 2002).

Ya en 1990, en el marco de la Conferencia Mundial de Jomtien, se explicita el concepto de educación inclusiva, vinculada a la *educación para todos*. El concepto evolucionó, dejó de estar solamente vinculado a la inclusión de alumnos considerados especiales, y puso el foco en las necesidades de todas las personas. Tal como lo plantea Ainscow (2005) se aprecia un intento por diseños educativos que comprendan a todos los estudiantes: “Podemos decir que se están realizando esfuerzos en todo el mundo para ofrecer respuestas educativas más eficaces para todo menor, sean cuales sean sus circunstancias o características personales” (p. 3).

La inclusión supone el desarrollo de sistemas más equitativos, para lo cual se subrayan cuatro elementos puntuales al momento de la elaboración de políticas: a) dar respuestas a la diversidad, b) identificar y eliminar barreras para la mejora de las prácticas educativas en sí mismas, c) lograr la asistencia, la participación y la mejora de los rendimientos de los

¹¹ América Latina vivió una ola de reformas educativas en los años noventa que han sido extensamente estudiadas (M. Gajardo, 1999; N. Bentancur, 2008; G. Tiramonti, 1997, entre otros).

estudiantes, y d) prestar especial atención a los grupos de estudiantes que están en riesgo de ser marginados, excluidos o con debilidades para alcanzar logros de aprendizaje adecuados (Ainscow, 2005).

Los diseños de políticas educativas que sucedieron a los de los 90 pusieron su foco en la mejora de la equidad con una búsqueda de integralidad en las propuestas y un importante alcance. El discurso comenzó a poner énfasis en la restauración de los derechos, y ya no en las carencias de las poblaciones vulnerables.

Las iniciativas para la mejora, en lo que respecta a la región, cristalizaron en el marco de diferentes realidades y tradiciones estatales. Esto derivó en la diversidad de iniciativas, muchas de ellas con un fuerte componente de apoyo en recursos, otras con modificaciones curriculares, y en todos los casos en el marco de múltiples dispositivos que combinan, mayormente, la gestión central y la local, así como la intervención de los Estados nacionales, estatales o municipales, organismos internacionales y la participación de organizaciones de la sociedad civil.

En diferentes países de la región se amplió el tramo de escolaridad obligatoria, y se planteó avanzar en la mejora de los rendimientos académicos, la calidad de los aprendizajes y la continuidad educativa. Tras la dificultad de los países para sostener las matrículas, es decir lograr que quienes se inscriben en la educación formal terminen sus trayectorias educativas con éxito, debido a los fenómenos del ingreso tardío, la repetición y la desafiliación escolar, se desplegaron –en un contexto de duras desigualdades sociales– acciones tendientes a la disminución de las inequidades en el acceso a la educación y para equilibrar, en alguna medida, las oportunidades de aprendizaje.

En 2010 se realizó un estudio en el marco de un convenio entre UNICEF Argentina y la Universidad Nacional de General Sarmiento de los programas y las iniciativas para reducir el fracaso escolar y mejorar la experiencia educativa en países de América Latina. Entonces se seleccionaron planes, programas y proyectos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México. El estudio encontró que estos países comparten altos niveles de cobertura escolar y tasas de escolarización primaria superiores al

85%, si bien los rasgos de sus sistemas educativos son diferentes, y plantean una dinámica con similitudes entre “las intervenciones y competencias de los niveles centrales del Estado, las jurisdicciones estatales –en ciertos casos municipales, distritales y locales– y las propias escuelas”. Al respecto, Feldman, Atorresi & Mekler (2013) complementan:

Todos han desarrollado en las décadas pasadas procesos continuos de cambios educativos que abarcaron una escala importante y permiten apreciar acciones traducidas en planes, programas y proyectos que convergen o se confrontan con las formas tradicionales de gestión de los sistemas escolares (p. 13).

Según el criterio adoptado por los autores mencionados, los planes y programas educativos de Argentina, Brasil, Colombia, Chile y México desarrollados durante los últimos años y a partir de los 90 pueden ser categorizados de acuerdo a los *objetos de intervención predominantes* de la siguiente manera:

Tabla 4. El foco de los programas educativos en América Latina a partir de la década de 1990

Programas y su foco	Descripción
Programas centrados en mejorar las condiciones sociales y materiales de la escolarización.	Pasados los años 90, las políticas estatales educativas han dado continuidad y han diseñado estrategias que priorizan mejorar las condiciones económicas para el logro de la escolarización, por ejemplo a través de apoyo material a las familias y mayores recursos a los centros educativos de contextos socioeconómicos desfavorables. Se busca que los estudiantes mejoren los aprendizajes y culminen sus trayectorias educativas. ¹²
Programas centrados en el mejoramiento de la calidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje.	Estos programas han intentado dar respuesta a la preocupación por el tipo de aprendizajes adquiridos y el tiempo destinado a la enseñanza. En algunos casos se ha priorizado la extensión del tiempo pedagógico, en otros las trayectorias académicas específicas de cursado y sistemas focalizados de atención pedagógica (programas de aceleración o de promoción asistida). Asimismo, se han llevado adelante acciones para fortalecer la experiencia escolar a través del trabajo articulado de los centros educativos y los actores de la comunidad. En lo referente a la gestión institucional se aprecian modificaciones en el establecimiento de sistemas de monitoreo de los estudiantes y sus resultados académicos. En la línea de la mejora de la calidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje se diseñaron propuestas que dan prioridad al apoyo escolar y que se complementan con actividades recreativas, artísticas y deportivas. Además, se trata de programas que en la gestión implican a actores y organizaciones locales.
Programas centrados en garantizar la inclusión educativa de los alumnos de poblaciones específicas a través de alternativas de escolarización.	Este tipo de programas se centran en el desarrollo de estrategias que propicien la retención, la permanencia y el egreso de los estudiantes. Se trata de experiencias de inclusión en establecimientos educativos que albergan poblaciones provenientes de contextos desfavorecidos. Los diseños y los dispositivos tienen en común la concepción de la inclusión educativa, y se dan en el marco de lo que caracteriza a la estructura del sistema educativo en sí misma. No obstante, hay experiencias destinadas a quienes se han desafiado del sistema educativo o no logran acceder oportunamente; en estos casos se intenta atender las situaciones a través de formatos educativos determinados, así como con proyectos institucionales alternativos que poseen en general un currículo flexible y una propuesta innovadora.

Fuente: Elaborado a partir del texto de Feldman, Atorresi, & Mekler (2013) “Planes y programas para mejorar el aprendizaje y reducir el fracaso en la educación básica en América Latina”.

¹² Como ejemplos de este tipo de iniciativas pueden mencionarse al Programa Nacional de Alimentación Escolar en Brasil; el Programa de Alimentación Escolar de Chile; los programas de transferencia de renta en Brasil (unificados luego en el programa Bolsa Familia); la Red de Protección Social al Estudiante de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas de Chile; la Asignación Universal por Hijo de Argentina; la provisión de libros en Argentina, Chile, Colombia y México; los Centros de Recursos para el Aprendizaje de Chile o el Programa Nacional del Libro Didáctico de Brasil, así como la dotación de computadoras y recursos multimedia con carácter universal o extendido que han asumido planes como Ceibal en Uruguay y Conectar Igualdad en Argentina.

En suma, la década de 1990 en América Latina, puntualmente en lo que refiere a políticas educativas, estuvo marcada por reformas de los sistemas con foco en el logro de la equidad y la calidad, garantizando el derecho a la educación de niños, adolescentes, jóvenes y adultos.

Los autores plantean que en los países de América Latina se han desarrollado disímiles estrategias con el objetivo de disminuir, fundamentalmente, el fracaso escolar en sus diferentes expresiones. Se advierte que las alternativas que se pusieron en juego para tratar las diversas situaciones fueron mayoritariamente homogéneas, a través de la ejecución de programas estatales que se desarrollaron en enclaves territoriales diferentes y mantuvieron articulaciones con organizaciones de la sociedad civil organizada (tercer sector) y organismos internacionales.

De acuerdo a Feldman, Atorresi, & Mekler (2013) se distinguen cuatro dimensiones sobre las que operaron la mayoría de los programas educativos en la década de 1990:

- 1) la capacidad del sistema para compensar algunos aspectos sociales que marcan la inclusión o exclusión educativa;
- 2) la mejora de la gestión escolar, a través de la promoción del trabajo colaborativo docente, el establecimiento de expectativas positivas en relación con los alumnos, el vínculo con la comunidad y los canales de participación de otros actores en la escuela;
- 3) la mejora de la enseñanza y la promoción del aprendizaje atendiendo a los trayectos de los alumnos; y
- 4) la modificación de pautas organizacionales y curriculares para la atención de situaciones o poblaciones a las que el sistema no logra dar respuesta.

Feldman, Atorresi & Mekler (2013) agregan que la realidad reciente de América Latina supuso “iniciativas pedagógicas que propusieron alternativas al modelo escolar, flexibilizando lógicas organizacionales dentro de la escolarización formal de educación básica”, y al respecto complementan:

Así, se han institucionalizado un conjunto de programas de reingreso al sistema educativo que procuran reincorporar a los niños y adolescentes que han abandonado la escuela y que requieren transitar por formas educativas que puedan constituir “espacios puente” o modos alternativos de terminación del nivel correspondiente (p. 16).

Los diseños de los programas educativos ponen énfasis en cuestiones puntuales o particulares, así como en otros casos poseen un *carácter integrado o multifocal* e intervienen en diversas dimensiones de la vida escolar. Asimismo, los actores que forman parte de los proyectos o programas configuran una trama vinculada al financiamiento, el diseño, la ejecución, la supervisión y la evaluación. El rol del Estado es importante para la elaboración y el desarrollo de los programas; no obstante, se aprecia que muchos de ellos se basan en iniciativas o articulaciones entre más de un sector (organismos internacionales, fundaciones u organizaciones no gubernamentales). Además, se destaca la existencia de “importantes vinculaciones entre los programas gestados por organizaciones no gubernamentales y las políticas públicas, y se establecen alianzas para lograr financiamiento y apoyo técnico profesional ya sea de las administraciones estatales locales o nacionales o de organismos multilaterales” (Feldman, Atorresi & Mekler, 2013, p. 17).

En el sentido de la escala de las intervenciones se advierte la existencia de programas tanto focalizados como generalizados –en términos de expansión territorial y cobertura–; asimismo, la dinámica entre los diferentes niveles de la organización y el gobierno del sistema educativo da lugar a formas de gestión más *fluidas*, posiblemente debido a la necesidad de integrar actores diversos, en contextos disímiles.

El estudio realizado por Feldman, Atorresi & Mekler (2013) plantea problemas y desafíos de los programas y proyectos de inclusión educativa, en tanto cuando se ha tratado de mejorar los aprendizajes y de disminuir la repetición y el abandono se observa la necesidad de combinar la universalización de la educación básica con mejoras sustanciales en la eficiencia y la equidad internas, tratando de emparejar la calidad de la educación que reciben los niños de los distintos sectores en el mismo nivel

educativo como rasgo común. Además, dadas las iniciativas dirigidas a los más vulnerables o poblaciones específicas, las acciones toman forma de programas y proyectos de intervención claramente focalizada.

Tabla 5. Características de los programas de inclusión educativa relevados de cinco países de América Latina: Argentina, Brasil, Colombia, Chile y México

Nuevas orientaciones para sostener los trayectos y mejorar el aprendizaje	La búsqueda de la equidad en los países de América Latina redundó en la transformación de los formatos educativos tradicionales.
Nuevos actores, nuevas fuentes de influencia	Programas diseñados tanto para mejorar la equidad como para promover la inclusión educativa. En general presentan acciones diversas, multiplicidad de actores, distintas fuentes de autoridad, intervenciones complejas que han dado lugar, en algunos casos, a nuevas figuras y modos de gestión. Hay una evidente correlación entre la acción de las organizaciones no gubernamentales y el trabajo por programas y proyectos. Las denominadas organizaciones del tercer sector no solo actúan como “prestadoras”, también promueven iniciativas dirigidas a generar “demanda”.
La acción mediante programas y proyectos y el problema de su institucionalización	Programas con acciones dirigidas a la reducción del fracaso y la mejora de los aprendizajes. Diversidad en el tipo de intervenciones, las líneas de acción paralelas a las regulares en la gestión, y las fuentes de financiamiento utilizadas.

Fuente: Elaboración propia con base en el estudio realizado por Feldman, Atorresi & Mekler (2013).

Para estos autores lograr que los programas se institucionalicen supone “la integración de sus componentes y la formalización de sus estrategias a través de mecanismos estables que atiendan a la problemática que les dio origen y que garanticen su sostenibilidad institucional, financiera y normativa” (p. 19); entienden que el éxito de los programas es dejar de serlo, ya sea porque el problema que los originó fue superado, o porque consiguen volverse nuevos formatos escolares, y esto refiere también a la continuidad –de estas iniciativas– en términos de políticas públicas.

Desde una perspectiva internacional, diversos encuentros han abordado el tema de la inclusión educativa en la región con foco en América Latina,¹³ y han mostrado –a través de los informes elaborados por los diferentes países

¹³ Entre los más relevantes están la Conferencia Nacional de Ginebra de 2008 y la reunión regional sobre Educación Inclusiva en América Latina en 2009.

y por técnicos participantes– que existen dimensiones a contemplar para la definición de políticas inclusivas. En primer lugar, es necesario contar con marcos normativos y legales; en segundo término, con un marco de política educativa; el tercer punto lo constituye la necesidad de conceptualizar la inclusión, ello implica la atención de la diversidad asegurando la igualdad de oportunidades y la lucha contra cualquier tipo de discriminación desde la promoción de la equidad. En este sentido, para el caso uruguayo –surge de los informes– la perspectiva es claramente desde *la equidad* –al igual que sucede en Argentina, Brasil, Ecuador, Honduras, Paraguay, Perú y Venezuela–, mientras que en otros casos el concepto de inclusión educativa se reduce a la atención a la discapacidad o a las necesidades educativas especiales.

Asimismo, existe acuerdo en la necesidad de cooperar y generar coordinaciones de las acciones para propiciar una educación inclusiva entre distintas instituciones y actores de dentro y fuera del sistema educativo.

El informe comparado de Payá (2010) refiere a algunos puntos de coincidencia o disidencia con respecto a las agendas educativas –vinculadas a la inclusión– en la región, pero coincide en señalar que existe una necesidad clara de entender la inclusión “como un proceso de cambio con revisiones continuas y mejoras progresivas, que no puede reducirse a una ley o discurso puntual con un recorrido temporal limitado” (Verdugo & Parrilla, 2009, p. 15). Asimismo, surge la necesidad de dar prioridad a políticas y programas dirigidos a estudiantes en riesgo de ser marginados y/o excluidos, así como con bajos rendimientos, es decir ofertar modelos de aprendizaje equivalentes. Se trata de la búsqueda de la equidad a partir del reconocimiento de la diversidad, la inclusión como facilitadora de la democratización del conocimiento, con una apuesta a la intersectorialidad, modificaciones en la gobernabilidad, la territorialización y políticas desde un enfoque, fundamentalmente, de derechos.

2.1.2 Panorama de las políticas educativas de Argentina y Chile, desde los 90 y durante la primera década de los 2000

El caso argentino en relación al neoliberalismo se “caracterizó más que por la construcción de un Estado mínimo, por un proceso de reingeniería estatal

bajo la retórica de lograr un Estado eficiente” (Feldfeber & Glutz, 2011, p. 341) que se tradujo, al igual que en otros países de la región –Uruguay entre ellos–, en una lógica de centralización de regulación de las políticas, que a su vez trasladó la responsabilidad del Estado y la ubicó en las instituciones y los sujetos.

Durante el período de gobierno 1989-1999 se desarrolló una reforma que intentó expandir el sistema educativo; fueron propuestas orientadas fundamentalmente a sectores sociales excluidos. Estos cambios supusieron la implementación de nuevas formas de gestión, que pusieron el énfasis en principios tales como *la autonomía* y *la responsabilidad individual* ligados a los resultados educativos (Feldfeber, 2003). En el transcurso de esta etapa el Estado cobró un rol confuso, en tanto se responsabilizó y asumió su supremacía, así como delegó en las familias, actores sociales y organizaciones privadas. Se legisló en materia de educación privada, se realizaron transferencias monetarias para fortalecer la profesionalización de la formación docente así como reforzar su autonomía, y se llevaron adelante políticas asistenciales y compensatorias, de carácter focalizado, con el objetivo de disminuir las desigualdades sociales. Este modelo, asimilable al caso uruguayo de los años 90, puso en el centro a los sectores más desfavorecidos, resignando aspiraciones de carácter universal, y posicionó al Estado desde un rol de control desde el gobierno nacional, mientras que el sistema sufrió fragmentaciones tanto con respecto a las responsabilidades que debieron asumir las jurisdicciones como en cuanto a la instalación de un proceso ligado a la deslegitimación de los docentes y la legitimación de un saber experto y de la visión de los estudiantes como población en situación de pobreza que debía ser asistida.

Se hace necesario tomar como referencia los modelos que se han desarrollado desde el año 2000 en materia de políticas educativas en la región. Para lograr un acercamiento a los antecedentes latinoamericanos al respecto se revisó información circunscripta a algunos países, profundizando en los procesos de Argentina, Chile y Uruguay.

Para el caso argentino, puntualmente, en materia de diseño e implementación de políticas educativas pueden distinguirse dos períodos

(Feldfeber & Gluz, 2011), el primero desde 2003 a 2007 y el segundo desde 2007 a 2011, ambos coincidentes con las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, respectivamente.

El denominador común de los gobiernos de nuevo signo en la región es la relativamente amplia oposición al consenso político reformista de los '90 y la recuperación de la centralidad del Estado en la implementación de políticas más inclusivas (Moreira *et al.*, 2008). [...] Sin embargo, estas políticas siguen conviviendo con viejas modalidades de intervención estatal. El proceso de transformación educativa desarrollado durante la década de los '90 se inscribe en el proceso de reforma del Estado y de descentralización, privatización y desregulación de los servicios sociales, encontrando puntos de coincidencia con los procesos de reforma estructural que se implementaron en casi todos los países de América Latina (Feldfeber & Glutz, 2011, pp. 340-341).

El período 2003-2007 –etapa de importante crecimiento económico (40%) en Argentina– representó mejoras en lo referente a la situación económica, es decir disminución de la pobreza y del desempleo, acompañadas por políticas y planes de mejora en el campo educativo. En la educación se hizo énfasis en la legislación para orientar las políticas educativas; si bien no fue fácil la materialización de lo consignado en las leyes, estas apuntaron a la mejora de la profesionalización y el salario docente, a la cantidad del tiempo pedagógico y a la regulación de diversas áreas educativas.¹⁴ De las definiciones legales surge la noción de la educación como un bien público y un derecho social, y del rol del Estado como garante de este derecho.

Las iniciativas de políticas educativas hacia los sectores más vulnerables cambiaron; estas modificaciones se reflejan en un discurso que desplaza el centro de la equidad a la preocupación por la igualdad, así como en la universalización de las políticas.

¹⁴ Las leyes e iniciativas más significativas fueron las siguientes: ley de garantía del salario docente y 180 días de clase (N° 25.864, año 2003); Ley del Fondo Nacional de Incentivo Docente (N° 25.919, año 2004); Financiamiento Educativo Integral, fondo creado en 1988 para otorgar aumentos salariales a través de una suma fija para todos los docentes del país; la Ley de Educación Técnico Profesional (N° 26.058, año 2005); la Ley de Financiamiento Educativo (N° 26.075, año 2005), que estableció el incremento de la inversión en educación, ciencia y tecnología en forma progresiva; la Ley Nacional de Educación Sexual Integral (N° 26.150, año 2006); y la Ley de Educación Nacional (N° 26.206, año 2006).

Las transformaciones de esta etapa en Argentina por una parte muestran mejoras en las definiciones legales, así como plantean algunas ambigüedades, tales como la continuidad de programas educativos dirigidos a los sectores más pobres, es decir de carácter focalizado, que ponen en cuestión el desarrollo de políticas universales para el cumplimiento de derechos del mismo tenor.

Durante el período 2007-2011 en materia educativa se dinamizó el área de la ciencia y la tecnología (principalmente a través de la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva). En lo que respecta a políticas sociales y de escolarización, se implementan prestaciones como la asignación familiar para la mejora en las condiciones y el aseguramiento de la trayectoria escolar. Confluyen aquí dos lógicas, por una parte el derecho a la educación y por otra los mecanismos de asistencia social y control.

Se puso especial énfasis en la inclusión de los sectores excluidos del sistema para cumplir con la obligatoriedad escolar establecida –tanto para primaria como para educación secundaria–. En educación secundaria se busca fundamentalmente revertir la *tradición selectiva que caracterizó al nivel*, con énfasis en la inclusión de quienes abandonaron, así como la continuidad de los estudiantes matriculados y la culminación de este ciclo. En este escenario, en el año 2009 se aprueba el Plan Nacional de Educación Obligatoria y en 2010 se comienza a implementar el Plan de Mejora Institucional para la Educación Secundaria, que supuso mejoras edilicias, en las condiciones materiales, pedagógicas e institucionales y que se materializó en el diseño y la puesta en marcha de nuevos planes curriculares que apostaron a la calidad y el acompañamiento de las trayectorias educativas de los estudiantes. Dentro de esta nueva *matriz de programas*, y a partir de un mayor financiamiento para la educación pública, surgen la Propuesta de Apoyo Socioeducativo para alumnos, que promovió el derecho a la educación de jóvenes y adolescentes *en situación de vulnerabilidad socioeducativa* generando garantías para el ingreso, la permanencia y la promoción; y el Programa Conectar Igualdad, cuyo objetivo fue lograr la inclusión digital y la democratización del conocimiento a través de la entrega de notebooks a alumnos y docentes de educación secundaria. La

preocupación por la inclusión educativa en Argentina está presente en los dos períodos a los que se hizo referencia. Las iniciativas de política –sobre todo en el segundo– están vinculadas especialmente al concepto de inclusión educativa –sobre todo de adolescentes y jóvenes desvinculados de la educación–, y a formas de reversión de situaciones, es decir la puesta en marcha de programas específicos.

Al igual que para el caso argentino, las políticas educativas en Chile plantean elementos tanto de continuidad como de ruptura. En este sentido la historia reciente, es decir el gobierno militar de 1973, frenó iniciativas incipientes en el campo educativo, disminuyó el presupuesto dedicado a la educación –de 7,5% a 2,6% del producto interno bruto–, impulsó un modelo macroeconómico de libre mercado, e intentó reducir el tamaño del Estado y modificar el currículo nacional, todos factores que ubican al Estado en un rol de menor incidencia en varias áreas, entre ellas la educación. Al respecto, Valenzuela, Labarrera & Rodríguez (2008) dicen:

La privatización de la educación en Chile se ha constituido en uno de los elementos clave que caracterizan nuestro sistema educativo, y ha acrecentado la brecha existente entre la educación a la que accede la población con mejores ingresos y aquella que reciben los sectores más vulnerables (p. 129).

Durante la dictadura en Chile la educación se caracterizó por un escaso control del Estado sobre los centros educativos, así como por un importante proceso de privatización de la oferta educativa –en general con subvención estatal–. La existencia de diferencias sociales se perpetúa a través de un sistema que otorga educación de calidad a los sectores que tienen posibilidad de acceso, mientras que los vulnerables acceden a un sistema que les ofrece bajos estándares de calidad y funcionamiento; esto último se ve reflejado en los rendimientos académicos de los estudiantes.

El advenimiento de la democracia¹⁵ (1990) supuso posibilidades de cambios, si bien los referidos al sistema educativo estuvieron restringidos por leyes previas. En este contexto histórico la realidad educativa suponía mejoras en la cobertura, el aumento de la escolaridad promedio de los

¹⁵ Presidencia de Patricio Aylwin (1990-1994).

chilenos y el descenso del analfabetismo; no obstante, la calidad y la gestión constituían puntos críticos. Se estableció como una iniciativa –a propuesta de la Concertación de Partidos por la Democracia– la implementación del programa de las 900 escuelas,¹⁶ que focalizó –desde el Ministerio de Educación– acciones en las 900 escuelas con mayores dificultades, es decir escuelas de primaria y centros de educación media con estudiantes en situación de vulnerabilidad social, apostando a la calidad y la equidad. La puesta en marcha de este tipo de iniciativas de política, junto a otras con foco en el mejoramiento del sistema educativo, asignan a la educación el compromiso de reducir la brecha social entre ricos y pobres. Esta iniciativa no obtuvo los resultados esperados, manteniéndose la diferencia entre quienes accedían a una educación de calidad y quienes no.

A partir del retorno democrático, al igual que en los casos de la mayoría de los países de la región, Chile puso acento en la necesidad de contar con un sistema educativo que asegurara *calidad y equidad*, con el objetivo de disminuir la brecha social a través de la educación, pero sin salirse de la estructura neoliberal dominante. Esto supuso transformaciones en lo referente a aspiraciones sobre logros de los aprendizajes, mas no obstante dejó de lado reformas sustantivas en la organización/estructura de la educación.

Ya en 1996, durante el segundo gobierno de la Concertación, presidido por Eduardo Frei, se instituyó –tomando como antecedentes los desarrollos de transformación en materia educativa– la denominada Reforma Educacional. Dicha reforma fue concebida como un *proceso de renovación gradual*, que implicaba que tanto en educación primaria como media se realizaran acciones para la transformación y la adecuación de las condiciones de la sociedad nacional e internacional, modernizando así la educación del país. Este planteo tuvo su contracara en la reticencia de los docentes a llevar adelante, sobre todo, nuevos diseños curriculares basados en el *aprendizaje significativo y de construcción del conocimiento* inspirados en los utilizados en Latinoamérica y Europa durante esos años.

¹⁶ El objetivo de este plan (denominado P-900) era mejorar la calidad de los aprendizajes de los niños desde educación inicial hasta el 8° año de enseñanza general básica. Se desarrolló en los centros que tenían población más vulnerable.

Como antecedente valioso para este trabajo, surge que durante este proceso o reforma se plantea la transformación de los sistemas que propone abandonar gradualmente la centralidad históricamente arraigada en pos de generar, en palabras de Valenzuela, Labarrera & Rodríguez (2008), un “sistema educativo abierto a la sociedad, con múltiples puntos de contacto con ella y, a la vez flexible, para adaptarse a los cambios que esta requiere”. Complementan los autores:

Por lo tanto, esta concepción de reforma no tiene un solo y exclusivo hito que permita identificarla como tal, sino que también depende de las capacidades crecientes que desarrollen sus actores para llevarla a cabo, es decir de la gestión realizada por los propios centros educativos (p. 138).

Este aspecto puede ser visto como un punto en común en la realidad de la región, y más específicamente del caso uruguayo desde 2005 en adelante, debido a una puesta en escena de modelos que intentan captar las necesidades de cada centro y su contexto –territorialidad– para el desarrollo de programas educativos, poniendo en un rol clave a los docentes u otras figuras de los centros educativos.

La Reforma Educacional chilena se caracterizó por intentar ser modernizadora. Se centró en la equidad, entendida como la posibilidad de brindar una educación de calidad, homogénea, tratando las diferencias existentes a favor de los grupos más vulnerables, e intentó transformar la gestión del sistema poniendo énfasis en las recompensas a los logros en aprendizajes y resultados obtenidos, así como cambiar la concepción y la acción desde los centros educativos a través de una perspectiva de instituciones abiertas a las demandas de su contexto, con trabajo en red e interinstitucional desde una lógica del contexto del centro educativo.

Por una parte, para lograr la mejora de la calidad y la calidad educativa se desarrollaron los programas de mejoramiento de la calidad y equidad de la educación. Se trató de políticas dirigidas a los diferentes niveles educativos (educación primaria, media y superior). Se basaron en el otorgamiento de fondos concursables a las instituciones educativas, dotándolas de autonomía para el desarrollo de proyectos contextualizados. Este envión hacia un modelo de gestión descentralizada no tuvo el éxito esperado, y ello condujo

a estos programas a su progresiva desaparición.

Por otra parte, dejando de lado la reforma curricular y la función de los docentes (dos pilares importantes de esta Reforma Educacional), se dieron una serie de medidas denominadas *medidas relevantes* de la reforma, a saber: a) ampliación de cobertura para educación inicial y primaria al 100%, b) incorporación de alumnos con necesidades educativas especiales a la educación regular, c) extensión de hasta los doce años de la educación obligatoria (garantizando la gratuidad de la educación para todos los niños y jóvenes hasta los 21 años), d) implementación del plan lector para los primeros años básicos, e) desarrollo del programa Lectura, Escritura y Matemáticas, orientado al trabajo con niños desde los niveles de educación primaria, y f) creación de la Red ENLACES, programa destinado a la alfabetización digital.

En el año 2006, durante la presidencia de Michelle Bachelet, se dan una serie de protestas por parte de estudiantes de educación secundaria que abogan por la mejora en la calidad de su educación y plantean la necesidad de regular con mayor rigurosidad los accesos a las direcciones de los centros educativos. El impacto de este movimiento determinó el análisis de los planteos estudiantiles y se propuso una nueva estructura legal, denominada Ley General de Educación.

Es clave señalar que, al igual que lo que sucedió en el resto de la región, al restituirse la democracia en política educativa se intentó mejorar la calidad y equidad de la educación. En este ensayo se diseñaron diferentes propuestas, estrategias, programas, que hasta 2006, en el caso chileno, no cubrieron las expectativas en término de resultados.

Argentina, Chile y Uruguay, iniciativas del período 2005-2010

Durante el período 2005-2010 Argentina, Chile y Uruguay impulsaron políticas públicas con énfasis en la igualdad y la inclusión social, y en ese marco se instrumentaron iniciativas cuyo objetivo fue propiciar la inclusión educativa. A modo de síntesis, Mancebo & Goyeneche (2010) recogen:

En Argentina, se desarrollaron el Programa Nacional de Inclusión Educativa, el Programa Integral para la Igualdad Educativa, el Programa

Nacional de Becas Estudiantiles y el Programa de Alfabetización “Encuentro Alfabetización”. En Chile el Ministerio de Educación (MINEDUC) aplicó, a través de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), varios programas de becas: la Beca de Apoyo a la Retención Escolar y la Beca Práctica Técnico Profesional; por otro lado, el Mineduc –a través del Plan de Fortalecimiento de la Escolaridad– ejecutó el Programa Intersectorial de Re-escolarización. Finalmente, Uruguay lanzó el Programa de Maestros Comunitarios (PMC), el Programa de Aulas Comunitarias (PAC), el Programa de Impulso a la Universalización del Ciclo Básico (PIU), el Programa de Formación Profesional de Base (FPB), el Programa Uruguay Estudia (UE) y el Plan Nacional de Educación y Trabajo (PNET-CECAP) (p. 4).

Estos programas, de acuerdo a lo que plantean las autoras, tuvieron objetivos sociopedagógicos similares, con un fuerte énfasis en la inclusión netamente educativa, el apoyo a los centros educativos, el trabajo de estos en coordinación con otras instituciones, y el respeto al cumplimiento del derecho a la educación.

En lo que refiere a las modalidades de intervención, en los programas seleccionados para el análisis de estos tres países se aprecia el énfasis en la educación media básica, la formación y la capacitación docente, y el desarrollo de innovaciones pedagógicas, así como en el vínculo de las instituciones educativas con la comunidad. Asimismo, se implementaron programas con transferencias de recursos (por ejemplo, becas económicas) dirigidas a los estudiantes en situación de vulnerabilidad socioeconómica. En suma, se generaron nuevas modalidades educativas, que incluyeron la creación de nuevos perfiles/figuras pedagógicas, modificaciones en aspectos de corte académico y la articulación con otras organizaciones sociales (Mancebo & Goyeneche, 2010).

Perspectiva general latinoamericana y el caso uruguayo (período 2000-2015)

Tal como plantea Rivas (2015), el camino recorrido en las agendas de política educativa de los siete países que este autor toma para el análisis – Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Uruguay– es pujante y variada. Si bien estos tomaron rumbos diferentes a partir de sus realidades

específicas, comparten rasgos en común que se traducen en agendas con ejes convergentes.

A través del análisis identifica y resume lo que denomina *las fuerzas afines de la política educativa en el nuevo siglo*. Distingue *dos constelaciones* de política educativa para América Latina, la primera corresponde a la década de 2000 y la segunda a la de 2010; las diez tendencias identificadas se traducen el siguiente cuadro.

Tabla 6. Las dos constelaciones de política educativa para América Latina según Rivas

América Latina, primera constelación de políticas educativas, década de 2000	
Tendencia 1: Los nuevos alumnos: la justicia educativa pasa de los márgenes al centro de la escena	<p>Políticas de acceso al sistema educativo para revertir la exclusión (especialmente estudiantes en situación de pobreza, con riesgo de abandono y/o repetición).</p> <p>Políticas a favor de la inclusión educativa y con una renovada concepción del derecho a la educación.</p> <p><i>Supuso la creación de nuevos centros educativos y cargos docentes, nuevas leyes, nuevos modelos académicos (flexibles, adecuados a realidades de estudiantes y contextos), políticas compensatorias, aumento del presupuesto educativo, programas de transferencias condicionadas, y ampliación del tiempo escolar</i></p>
Tendencia 2: De la descentralización a la renovada gobernabilidad centralizada	<p>El Estado tomó un rol central, de ejecución y de control (continuidades y cambios con relación al modelo de los años noventa).</p> <p>Pasaje de la descentralización (típica de los años noventa) a la recentralización estratégica de ministerios de educación en la década de 2000.</p> <p><i>Supuso el diseño de nuevos dispositivos y la utilización de existentes. Se realizaron reformas curriculares de corte más prescriptivo y/o con foco en estándares plasmados en planes nacionales, tomando en cuenta las evaluaciones y la gestión por resultados. Se reunificaron los sistemas de información.</i></p>
Tendencia 3: Guiones para enseñar y aprender: un canal de entrada en las aulas	<p>Se puso énfasis en la entrega de materiales gratuitos para la enseñanza y el aprendizaje.</p> <p>El foco estuvo en los resultados, y para lograrlos se recurrió a contenidos empaquetados –en la mayoría de los países del estudio–.</p>
Tendencia 4: Iluminados desde afuera: los nuevos dispositivos de evaluación de la calidad	<p>Cobran fuerza las políticas de evaluación de la calidad. Por ejemplo: Chile pasó de evaluaciones diagnósticas generales a evaluaciones con alto nivel de impacto en la regulación del sistema educativo.</p> <p>Las evaluaciones dieron paso a nuevos sistemas de metas por escuela, a la presión pública con respecto a la rendición de cuentas o de pago por</p>

resultados a los docentes.
Surgen nuevas tipologías dentro de los centros y de las escuelas de acuerdo a resultados, lo que conlleva ayudas diferenciadas.

Tendencia 5: De la gestión a la docencia: el nuevo círculo virtuoso del cambio educativo	<p>Se modificó el nivel y el tipo de gestión de las escuelas. Dejó de estar en el centro la descentralización de la gestión de los centros educativos, su autonomía. El énfasis estuvo en repensar la docencia, esto se acompañó con nuevas evaluaciones de los docentes.</p>
América Latina, segunda constelación de políticas educativas, década de 2010	
Tendencia 6: Una tendencia bisagra: el salto digital de las políticas 1 a 1	<p>En Uruguay el Plan Ceibal fue el primero en masificarse, con importante insistencia en la reducción de la brecha digital. Simultáneamente se desarrollaron instancias novedosas de formación docente, aplicaciones y nuevos contenidos digitales.</p>
Tendencia 7: El nuevo foco en la escuela: los directivos y los planes de mejora	<p>Renovada visión de la autonomía escolar. Los directivos juegan un rol central en la conducción pedagógica institucional, en algunos casos esto se acompañó de especializaciones específicas. Los planes de mejora cobraron relevancia, se trató de la asignación de recursos para el desarrollo de un plan, y esto se acompañó de autonomía para los ejecutores y rendición de cuentas. <i>En varios países este proceso supuso acciones dirigidas al apoyo y la capacitación en las escuelas más vulnerables o de bajos resultados (Chile y Argentina). En algunos países la publicación de resultados de calidad de las escuelas sumó el efecto de la competencia y la presión pública con los rankings, esto no ocurrió en Argentina y Uruguay.</i></p>
Tendencia 8: El nacimiento educativo de la primera infancia	<p>Entre 1990 y 2015 se expandió la oferta educativa en el nivel inicial.</p>
Tendencia 9: Extender el tiempo escolar: ¿nuevo pasaje al cambio?	<p>En los últimos 20 años, y con más ímpetu desde 2010, la extensión del tiempo escolar fue una aspiración (con excepción de Chile, que tiene este modelo instalado desde los años noventa) de todos los países de América Latina.</p>
Tendencia 10: La escuela secundaria como centro de las nuevas políticas	<p>La educación secundaria y su reforma supusieron políticas de cambio en los regímenes académicos, espacios, tutores, becas y apoyos para garantizar la expansión del nivel; sin embargo, en general no se dieron los resultados esperados. Se desarrollaron nuevas prácticas, el trabajo por proyectos, interdisciplinario, el uso de TIC, la creación de trayectos optativos y la revisión de la educación técnica.</p>

Fuente: Elaborado a partir de la publicación de Rivas (2015).

En el caso uruguayo, las tendencias 1 y 2 de la década de 2000 están ligadas a procesos de la educación en general y media en particular. La primera hace referencia a la incorporación de los *nuevos alumnos* desde una perspectiva de inclusión educativa que se enmarca en el derecho a la educación para todos, especialmente en educación media, donde alcanzar el

reto de la universalización sigue vigente en términos de acceso, permanencia y egresos. La segunda plantea un nuevo tipo de gestión centralizada, en la que el rol del Estado a través de los organismos que rigen la educación es crucial.

Las tendencias 7 y 10 de la década de 2010 también se traducen en acciones que han sido puestas en marcha en la educación media uruguaya. La séptima hace referencia al foco en las instituciones educativas, más precisamente en los equipos directivos y la ejecución de planes de mejora; para el caso uruguayo surgieron durante este período iniciativas diversas, como por ejemplo el programa Pro Mejora. Y finalmente la décima tendencia, que pone como centro el impulso de nuevas políticas ligadas a la educación media, para el caso uruguayo se traduce en una importante batería de planes, programas y proyectos con diversas características, pero que apuestan, en general, fuertemente a la inclusión educativa.

2.1.3 El caso uruguayo (período 2000-2015)

Uruguay presenta porcentajes preocupantes de abandono en educación media. En los años 90 el dato era de 25%. Mientras que este guarismo descendió a partir de 1999,¹⁷ no logró bajar del 20% hasta entrado el año 2002, y posteriormente ascendió colocándose en el 40%.¹⁸ Con ánimo de revertir esta realidad se fueron gestando las políticas de inclusión educativa en el país, a través del diseño y la puesta en marcha de planes y programas tendientes a “fortalecer la integración a la escuela de adolescentes y jóvenes escolarizados pero que tienen un alto nivel de riesgo de abandonar el curso [...] revincular a quienes han abandonado la educación formal sin completar el nivel que estaban cursando” (Fernández & Pereda, 2010, p. 205).

El estudio longitudinal realizado por Cardozo (2016) supone una nueva perspectiva sobre las trayectorias educativas en la educación media, en tanto toma la cohorte de estudiantes uruguayos evaluados por PISA en el año 2009 y pasados cinco años se les consulta sobre diversos aspectos de su

¹⁷ En Uruguay durante el período 2000-2005 ejerció la presidencia Jorge Batlle, perteneciente al Partido Colorado, mientras desde 2005 y hasta 2020 el partido que estuvo en el gobierno fue el Frente Amplio (Tabaré Vázquez 2005-2010, José Mujica 2010-2015 y Tabaré Vázquez 2015-2020).

¹⁸ Fuente: ANEP, 2005; MEC, 2005.

vida, entre ellos la escolarización. Este autor plantea que:

El abandono de los estudios es uno de los problemas más serios que enfrenta la educación media uruguaya y se traduce en que buena parte de las trayectorias educativas no culminan con la acreditación de un ciclo escolar, sino que se interrumpen cuando el estudiante decide dar por finalizada su escolarización en forma prematura, esto es, a edades tempranas o antes de completar los niveles académicos definidos normativamente como obligatorios o incluso previstos por el propio joven. [...] La posibilidad de reconstruir las trayectorias escolares a lo largo del tiempo permite conocer otros aspectos complementarios de interés (p. 47).

Desde la perspectiva de Cardozo (2016) es posible diferenciar el abandono escolar como fenómeno que tiene lugar durante el año lectivo, la decisión de no asistir a clases en un determinado año y la suspensión más concluyente de la actividad educativa. El autor realiza una precisión sobre los conceptos *abandono*, *no matriculación* y *desvinculación*. El primero, el abandono, refiere a “un evento puntual en la trayectoria de un estudiante que implica que, luego de iniciado un curso determinado, el joven deja de asistir a clases durante el año” (p. 47); mientras el segundo, la no matriculación, se trata de la decisión de no iniciar el proceso educativo; en ambos casos son episodios en la trayectoria escolar que podrían derivar en situaciones de desvinculación temporal o definitiva.

En concordancia con los resultados del estudio, es posible suponer que:

El abandono de los cursos constituye una condición (casi) suficiente, aunque no necesaria para una no matriculación posterior. Esto es, dado un evento de abandono durante el año, es altamente probable que el joven decida posteriormente no matricularse en la enseñanza media (condición suficiente). En cambio, no toda decisión de no matricularse es antecedida por experiencias de abandono (condición no necesaria) (Cardozo, 2016, p. 50).

Asimismo, los resultados de este estudio permiten apreciar las importantes inequidades sociodemográficas y socioeconómicas que atraviesan las trayectorias educativas. Dice Cardozo (2015):

La estructura de inequidad de origen sigue operando después de la primera desvinculación: los jóvenes de condiciones más ventajosas enfrentan menos riesgos de interrumpir sus estudios y más altas posibilidades de retomarlos si, a pesar de todo, se verificó una interrupción (p. 51).

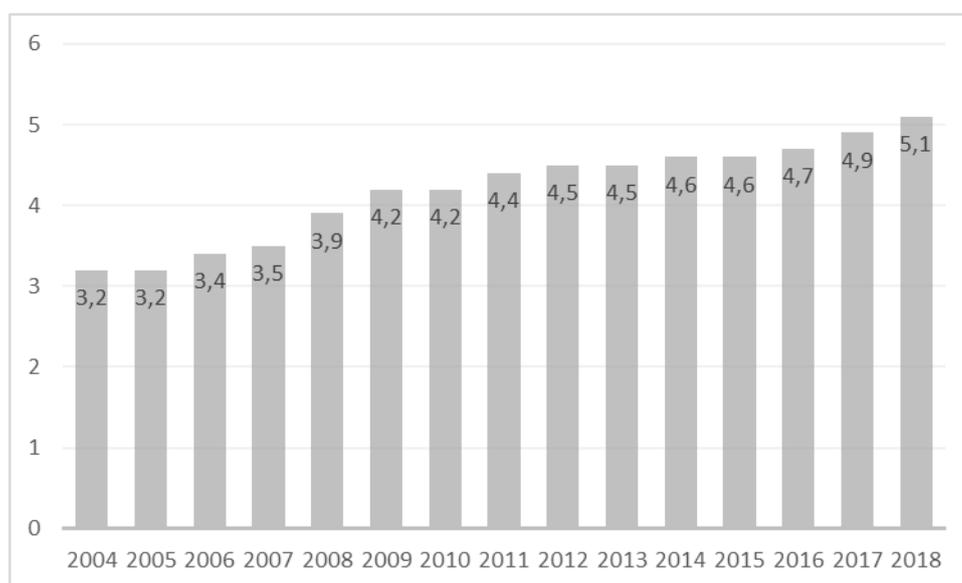
El estudio PISA-L (por sus siglas en inglés: Programme for International Student Assessment) presenta una serie de conclusiones sobre los factores asociados a las trayectorias educativas. Concluye considerando, entre otros puntos, que: i) el origen socioeconómico de los estudiantes condiciona las trayectorias educativas, tanto con respecto a los logros como a la vinculación o desvinculación educativa, ii) existen diferencias relativas a los territorios¹⁹, iii) las competencias académicas (lectoras para este caso) son un factor determinante para conseguir logros educativos, el más significativo es la finalización de la educación media superior, y iv) el estudio permitió observar diferencias en las trayectorias educativas vinculadas a las adscripciones institucionales de los estudiantes, dichas divergencias se explican por las *características sociales y académicas* que presenta la población que asiste a las distintas instituciones de enseñanza media (CES, CETP o instituciones privadas).

Comportamiento de indicadores educativos clásicos

El gasto público en educación –como porcentaje del producto interno bruto– para Uruguay se incrementó desde 2004 hasta 2018, tal como se aprecia en la siguiente gráfica.

¹⁹ Al respecto, Cardozo (2016) dice: “mientras las condiciones la acreditación de la educación media superior es significativamente menor en Montevideo y su Área Metropolitana que en las restantes regiones del país, muy particularmente respecto a lo que hemos definido en el marco del estudio como región oeste, pero también a las regiones este y nordeste” (p. 83)

Gráfico 1. Gasto público en educación como porcentaje del PIB en Uruguay. En porcentajes. Años 2004 a 2018

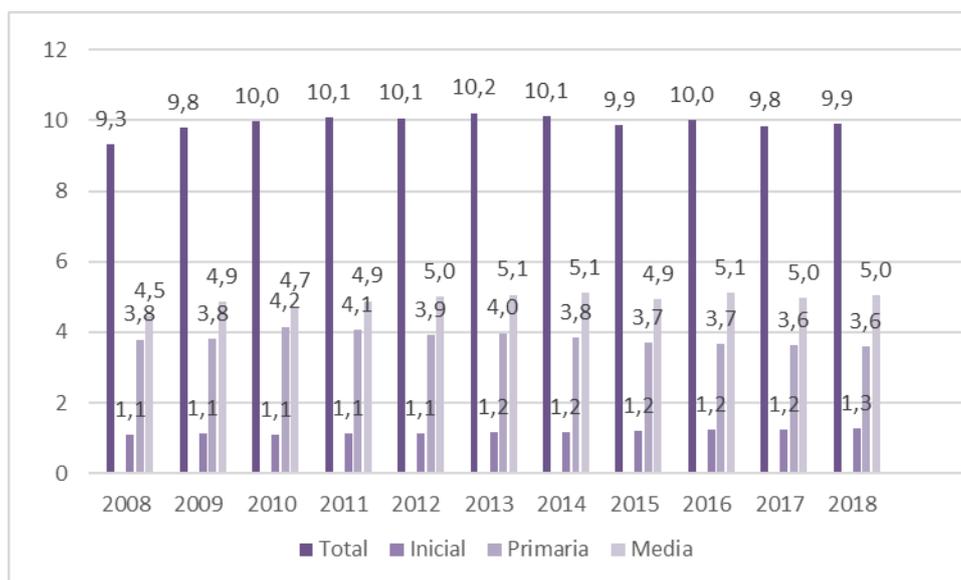


Fuente: Elaborado por el Mirador Educativo del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd).

En la última década Uruguay ha aumentado los recursos públicos dirigidos a la educación, destinando un 4,7% del PIB a la educación en 2016 y 5,1% en 2018 (INEEd, 2019). Si bien se trata de un incremento, el país continúa estando entre los países de menor ratio, y en un nivel inferior a países de la región tales como Argentina, Brasil o México, y muy inferior al promedio de países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Sin embargo, al tomar el gasto público por estudiante con relación al PIB per cápita, la situación de Uruguay en el panorama internacional mejora relativamente con respecto al gasto en educación primaria y media (sin superar a Argentina y Brasil).

Dado el escaso o nulo establecimiento de metas claras en cuanto a resultados y a verificación de su cumplimiento, no hay información suficiente o no se utiliza regularmente, así como la evaluación y el monitoreo de programas no son una práctica frecuente para el caso de los programas que apoyan el sistema formal (Castro & Llambí, 2015). Esto último remite a la insuficiente información sobre la asignación de recursos a los programas de inclusión, fundamentalmente, en educación media.

Gráfico 2. Gasto público en educación obligatoria como porcentaje del gasto público total, según nivel educativo en Uruguay. Años 2008 a 2018

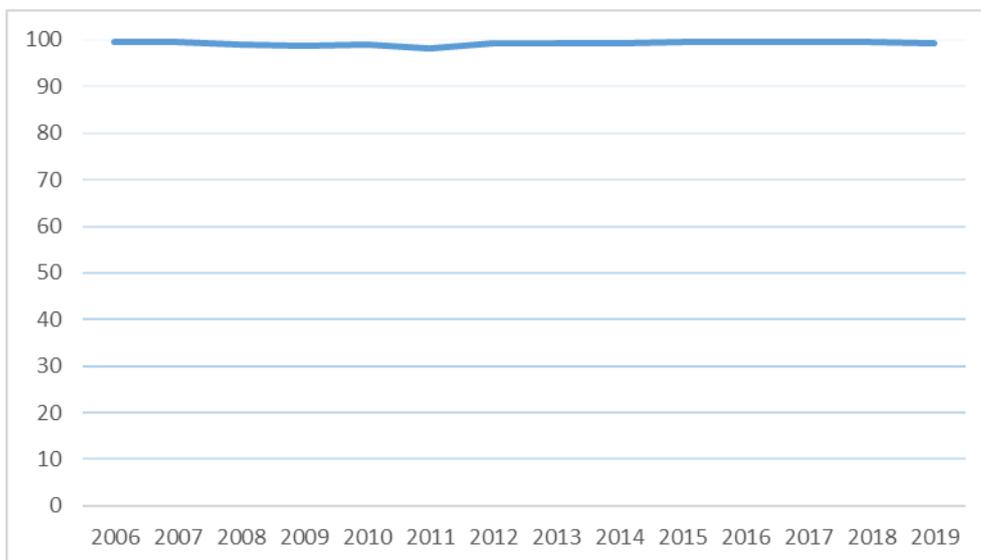


Fuente: Elaborado por el Mirador Educativo del INEEEd.

La evolución del gasto público en educación obligatoria muestra un crecimiento continuo entre los años 2008 y 2013. A partir de 2014 y hasta 2015 oscila entre 10,1 y 9,9%, mientras en 2016 se instala en 10 % y se mantiene en 9,9% para 2018 (INEEd, 2019).

Con respecto a otro indicador clásico, en este caso la cobertura, asociada a la inclusión de las personas en las instituciones educativas, a partir de los datos obtenidos del Monitor Educativo del INEEEd (actualización 2019) es posible advertir una cobertura universal y estable en los últimos años (99,3%) para el caso de la educación primaria obligatoria (6 a 11 años). Asimismo, se destaca que no se advierten diferencias por edad, sexo, región de residencia o nivel socioeconómico (INEEd, 2019).

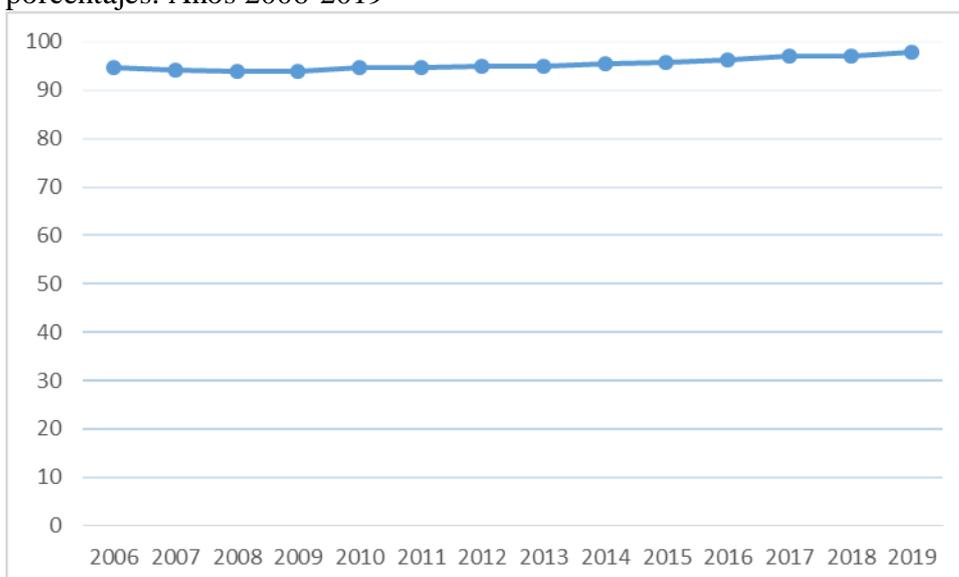
Gráfico 3. Cobertura total entre los 6 y 11 años de edad en Uruguay. En porcentajes. Años 2006 – 2019



Fuente: Elaborado por el Mirador Educativo del INEEEd.

Para el caso de la cobertura, entendida como la proporción de personas de determinada edad o grupo de edades atendida por el sistema educativo, entre los adolescentes de 12 y 14 años se aprecia una continuidad con respecto al alcance: mientras en 2006 la cobertura se ubicaba en 94,6%, en 2019 alcanzó 97,9%. De acuerdo al análisis que realizan los técnicos del INEEEd, al desagregar la información por otras variables no se aprecian diferencias significativas (INEEd, 2019).

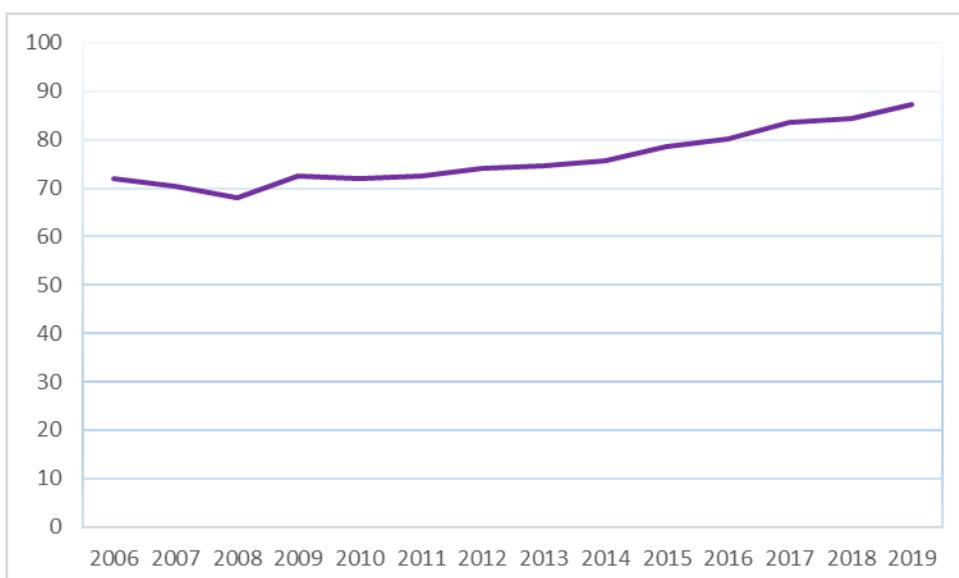
Gráfico 4. Cobertura total entre los 12 y 14 años de edad en Uruguay. En porcentajes. Años 2006-2019



Fuente: Elaborado por el Mirador Educativo del INEEEd.

Al observar la cobertura de la educación obligatoria en el tramo de edad de 15 a 17 años se aprecia un aumento constante en los últimos 12 años. Mientras en 2006 alcanzaba 72%, en 2019 ascendió a 87,4%, es decir más de 15 puntos porcentuales en dicho período de tiempo; no obstante, aún no se alcanza la universalización. Es clave detenerse en las diferencias que surgen al analizar la cobertura por ingresos de los hogares de los adolescentes, en tanto 96,7% de los pertenecientes a un nivel socioeconómico muy alto se encuentran dentro del sistema educativo obligatorio, en tanto quienes pertenecen a hogares con un nivel socioeconómico muy bajo solo logran acceder en 75,1% de las veces (INEEd, 2019).

Gráfico 5. Cobertura total entre los 15 y 17 años de edad en Uruguay. En porcentajes. Años 2006 a 2019

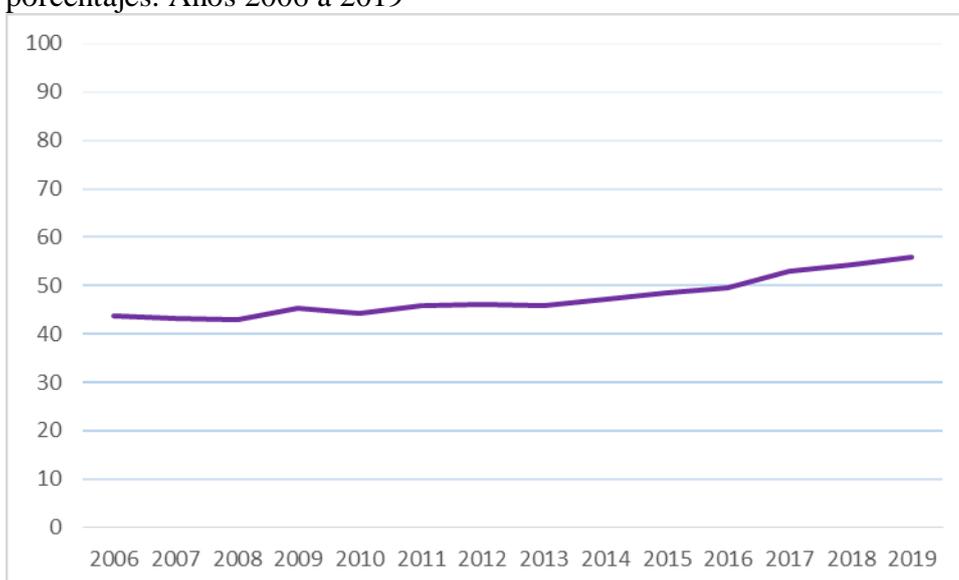


Fuente: Elaborado por el Mirador Educativo del INEEEd.

El aumento que presenta la cobertura en educación obligatoria entre los 18 y los 24 años de edad es de más de doce puntos porcentuales en el período 2006-2019. Mientras que en 2006 se ubicaba en 43,8%, en 2019 llegó a 55,9%. En este caso, de acuerdo a la desagregación por ubicación geográfica se aprecia que la cobertura es mayor en Montevideo (64,4%), mientras que en el interior del país alcanza a menos de la mitad de la población comprendida en este rango de edad (47,8%). Asimismo, hay disparidades

por sexo, con un acceso mayor de las mujeres que representa el 60,9% y un 47,9% para el caso de los hombres. La diferencia más significativa se da al observar la cobertura educativa con relación a los ingresos de los hogares a los que pertenecen los jóvenes; en el caso de los que se ubican en el nivel socioeconómico muy alto la cobertura supone 82,8%, mientras que solo un tercio en el total (33,9%) de los jóvenes que pertenecen a hogares de nivel socioeconómico están insertos o han egresado de la enseñanza media (INEEd, 2019).

Gráfico 6. Cobertura total entre los 18 y 24 años de edad en Uruguay. En porcentajes. Años 2006 a 2019



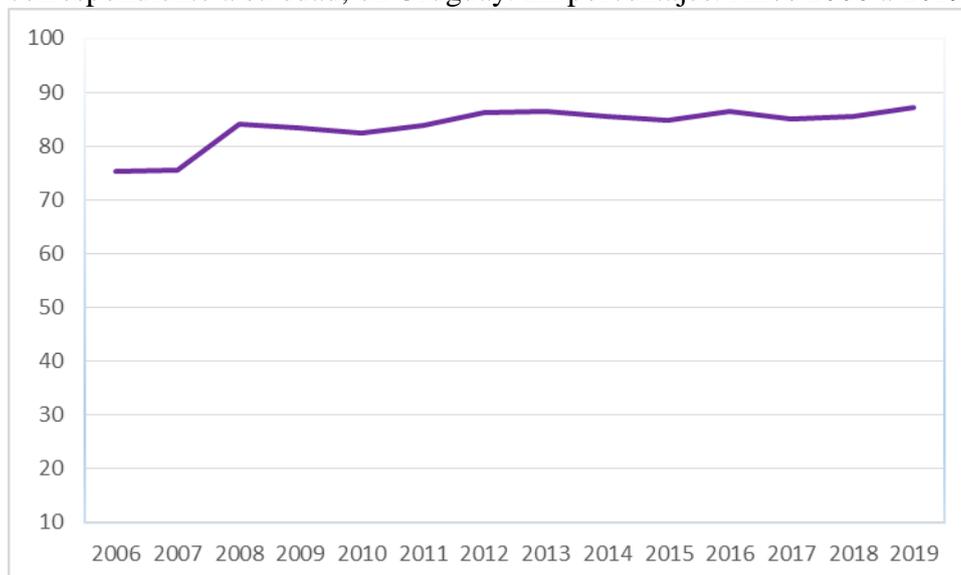
Fuente: Elaborado por el Mirador Educativo del INEEEd.

Los datos presentados confirman que si bien Uruguay presenta porcentajes importantes de cobertura en enseñanza obligatoria en el nivel primario, llegando a la universalización, no sucede lo mismo para la enseñanza media.

Es imprescindible fijar la atención en las trayectorias educativas, en este sentido los datos que proporciona el INEEEd (2019) con respecto a las personas en determinado rango de edad que asisten al nivel del sistema educativo que teóricamente les corresponde –y que denomina cobertura oportuna– presenta particularidades para los diferentes rangos. Para el caso del grupo que comprende desde los 7 a los 11 años de edad se advierte que la cobertura oportuna es menor a 100%, aunque se desataca que la

disminución de la repetición en educación primaria en los últimos años ha significado una mejora de diez puntos en la cobertura oportuna, de 75,2% en 2006 a 87,3% en 2019.

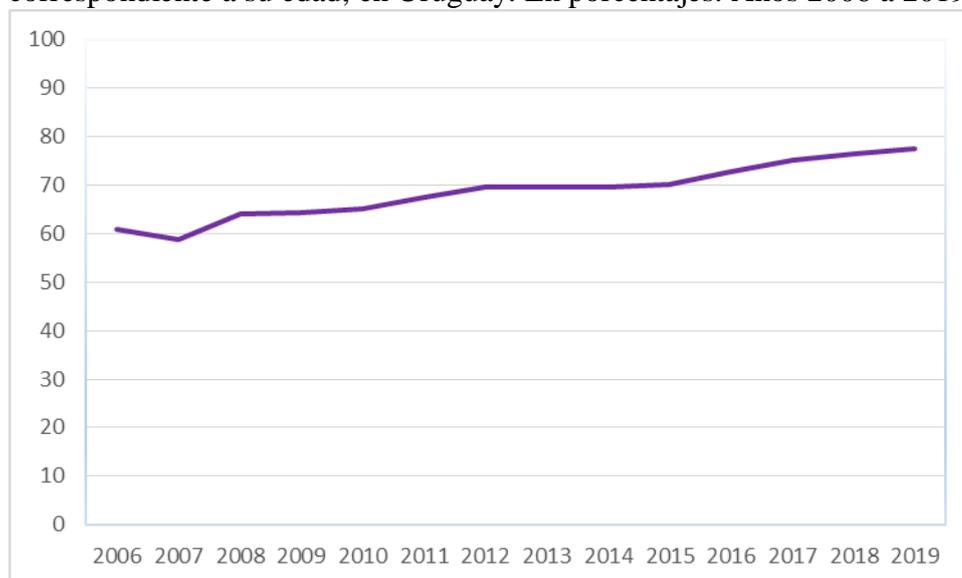
Gráfico 7. Cobertura oportuna entre 7 y 11 años en el grado correspondiente a su edad, en Uruguay. En porcentajes. Años 2006 a 2019



Fuente: Elaborado por el Mirador Educativo del INEEEd.

Para el caso del rango que abarca desde los 12 a los 14 años se advierte una mejora sostenida en la cobertura oportuna que presenta la serie. En 2019 77,5% se encontraba desarrollando estudios en el grado que correspondía a su edad. Cuando se desagrega el indicador por nivel socioeconómico se aprecia que, al igual que para la cobertura general, quienes pertenecen a hogares con nivel socioeconómico alto representan 91,8%, mientras quienes pertenecen a los hogares más desfavorecidos constituyen 65,7%. Como lo plantea el Mirador Educativo del INEEEd (2019), la “brecha de 33,2 puntos porcentuales da cuenta de las mayores dificultades de los adolescentes pertenecientes a hogares de bajos ingresos para sostener la trayectoria teórica, promediando el ciclo obligatorio”.

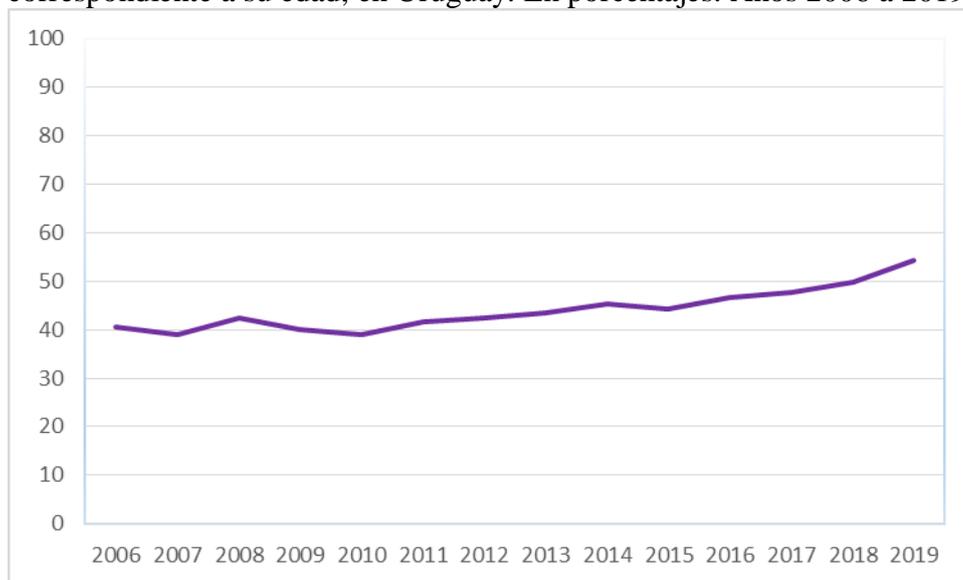
Gráfico 8. Cobertura oportuna entre 12 y 14 años en el grado correspondiente a su edad, en Uruguay. En porcentajes. Años 2006 a 2019



Fuente: Elaborado por el Mirador Educativo del INEEEd.

Al observar la cobertura para el rango de edad que comprende desde los 15 a los 17 años, que se corresponde con la EMS, se aprecia un crecimiento de más de catorce puntos porcentuales (de 40,6% a 54,3%) en el período que va desde el año 2006 a 2019. No obstante, presenta diferencias por edades, siendo la cobertura oportuna mayor para los adolescentes de 15 años (67,6%) y menor para los de 17 (44,8%). En este caso, la mayor diferencia la representa el ingreso de los hogares a los que pertenecen los adolescentes, en tanto los pertenecientes a hogares de nivel socioeconómico muy alto, 84%, se encuentran cursando el nivel teórico adecuado para su edad, mientras que en el caso de los que pertenecen a hogares con nivel socioeconómico muy bajo tan solo 36,2% se ubica dentro de la cobertura oportuna. Esta diferencia de 47,8 puntos porcentuales resulta muy significativa y demuestra las dificultades del sistema para lograr trayectorias ideales en EMS para los casos en que los adolescentes pertenecen a hogares con menores ingresos.

Gráfico 9. Cobertura oportuna entre 15 y 17 años en el grado correspondiente a su edad, en Uruguay. En porcentajes. Años 2006 a 2019



Fuente: Elaborado por el Mirador Educativo del INEEd.

Capítulo III. Marco teórico

Los ejes teóricos que orientan la investigación son la inclusión educativa, el ciclo de las políticas educativas, las características y la implementación de los programas sociales, la coordinación/articulación interinstitucional y las capacidades estatales.

3.1 Inclusión educativa

El problema de la inequidad educativa, como ya se ha mencionado, no es novedoso para Latinoamérica. De hecho, se advierten cuatro etapas de políticas que han intentado mitigarla. Durante los años 40 y 50 el problema de la inequidad educativa se centró en el acceso universal a la escuela primaria y se intentó modificar esta realidad a través de la inclusión de apoyos concretos (el comedor escolar, la distribución de útiles y vestimenta). En las décadas de 1960 y 1970 se hizo foco en los aprendizajes en educación primaria, lo que originó la inclusión de la psicopedagogía para pensar nuevos dispositivos. En los 80 y 90 la preocupación por la equidad se vinculó con el tema de la calidad de la educación y los logros en el aprendizaje, y se desarrollaron programas compensatorios con el objetivo de mejorar este aspecto. Con mayor cercanía temporal, y a partir de la detección de procesos de exclusión educativa, se enfatizó en el concepto de inclusión y se desarrollaron nuevos modelos con la pretensión de lograr la equidad educativa, visibles en el modelo uruguayo desde 2005 y hasta la actualidad (Mancebo & Goyeneche, 2010).

Ante la necesidad de la inclusión educativa, se desarrollan diseños que suponen diversas modalidades de articulación institucional, en algunos casos ligadas a procesos de descentralización, entendida como la transferencia de la responsabilidad de planeamiento, gestión y asignación de recursos desde el gobierno central y sus órganos a las unidades de gobierno local en el territorio (Winkler y Gershberg, 2000), y dan paso a una serie de innovaciones en la gestión, no exentas de los desafíos y los obstáculos que presupone este tipo de formato en sistemas de alta burocratización y

arraigado centralismo.

La UNESCO define inclusión educativa como un proceso. En esencia se trata de la necesidad de que las políticas educativas den respuestas adecuadas a la diversidad de las personas, garantizando la inclusión en el sistema educativo y el derecho a la educación:

El proceso de identificar y responder a la diversidad de necesidades de todos los estudiantes a través de la mayor participación en el aprendizaje, las culturas y las comunidades, y reduciendo la exclusión en la educación. Involucra cambios y modificaciones en contenidos, aproximaciones, estructuras y estrategias, con una visión común que incluye a todos los niño/as del rango de edad apropiado y la convicción de que es la responsabilidad del sistema regular, educar a todos los niño/as (UNESCO, 2005, p. 14).

3.1.1 Políticas educativas, exclusión versus inclusión

Para aproximarse al abordaje de la noción de inclusión educativa es necesario partir del concepto de políticas concebidas como un marco de orientación para la acción (Meny & Thoenig, 1992). Las políticas públicas son, entonces, aquellas que se producen de las decisiones de las autoridades de un sistema político (Aguilar Villanueva, 1994), que poseen determinada intencionalidad, en cuyo proceso intervienen diversos actores (gubernamentales o no) e involucran recursos para el abordaje de determinado *problema*, como es la inclusión de los adolescentes y los jóvenes en la educación formal. Las políticas educativas pueden definirse como “conjuntos de líneas de acción diseñadas, decididas y efectivamente implementadas por la autoridad educativa en el ámbito de su competencia, estableciendo procesos, formatos y contenidos” (Mancebo, 2002, p. 140).

El desarrollo de una política supone la identificación de determinado problema y su instalación en la agenda nacional, y es frecuente que se den condiciones tales como: i) se trate de situaciones que se entiende deben ser modificadas, ii) suponga un problema digno de atención pública, y iii) la competencia de una autoridad pública que pueda intervenir en la materia.

La exclusión educativa es concebida como un problema de política

educativa, y por tanto plausible de políticas para su *modificación*. Constituye el antónimo de la inclusión social, se trata de un concepto que ha evolucionado a través de la historia y ha identificado a determinados grupos, en diferentes contextos. En la actualidad supone *no tener lugar*, quedar fuera, en general por no contar con las herramientas para *estar incluido*. Para Castells (1997) se trata de un proceso por el que “determinados sujetos y grupos ven sistemáticamente prohibido el acceso a las posiciones que les permitirían tener una vida autónoma dentro de los estándares sociales enmarcados por las instituciones y los valores en un contexto dado” (p. 98). Este proceso opera privando de una socialización efectiva a los sujetos, lo cual implica limitantes para su vida.

La definición de *políticas educativas inclusivas* –en el marco de esta investigación– está ligada específicamente al acceso y la permanencia en los sistemas educativos formales, es decir que intenta revertir situaciones de exclusión en esta área que suponen, además, exclusiones en otras dimensiones de la vida de las personas. En las últimas dos décadas en América Latina han cobrado relevancia este tipo de iniciativas, están presentes en las agendas regionales, y un punto de partida para esta orientación se puede identificar en la Conferencia Mundial sobre Necesidades Educativas Especiales: Acceso y Calidad, celebrada en Salamanca (España) en 1994, cuyos conceptos han sido retomados luego por organizaciones como la UNESCO, en sus lineamientos programáticos, y con el fin de dar respuesta a las necesidades de los estudiantes a partir de la participación de diversos actores, de contextos sociales y culturales diversos. Lo anterior implica la responsabilidad de los sistemas educativos de generar modificaciones, tanto de contenidos como de formatos, para lograr el acceso de todos los individuos a la educación.

Pueden distinguirse distintas formas de exclusión educativa. Para Terigi (2009b) esta puede significar: i) estar fuera del centro educativo; ii) abandonar la educación luego de haber transitado durante años por ella; iii) tener una escolaridad de *baja intensidad*, es decir con poco involucramiento de los estudiantes en el proceso educativo; iv) relacionada a *aprendizajes elitistas o sectarios*, dentro de diseños curriculares que no se corresponden

con los intereses de todos los estudiantes; y v) modalidad de exclusión, relativa a aprendizajes poco relevantes que pueden determinar la continuidad o no continuidad en el sistema educativo.

Para Tenti (2007) en Latinoamérica los sistemas educativos “tienen que resolver, al mismo tiempo, dos desafíos estrechamente relacionados. Por una parte, tienen que ampliar las oportunidades de escolarización, por la otra deben mejorar la calidad de los aprendizajes de quienes frecuentan la escuela” (p. 2). Este desafío se complejiza a partir de la idea de que las trayectorias académicas de las personas no son homogéneas, sino que, por el contrario, son diversas, y no necesariamente responden *positivamente* a un determinado modelo educativo, tanto desde una perspectiva curricular como en lo concerniente a formatos escolares, figuras educativas, metodologías, etcétera. En el Cono Sur, luego del advenimiento de los gobiernos progresistas, se ha implementado una serie de programas con diseños variados, con el común denominador de tener como objetivo la inclusión educativa de todas las personas desde una perspectiva de derechos.

Existe la necesidad de concebir ofertas educativas heterogéneas, que permitan a los adolescentes y los jóvenes acceder y transitar por los procesos educativos; este paradigma “exige dejar atrás el dispositivo escolar único y buscar la innovación en la conjugación de las propuestas curriculares, las metodologías de enseñanza, los tiempos y espacios de instrucción” (Mancebo & Goyeneche, 2010, p. 15).

Al hacer referencia a las políticas de inclusión educativa en este caso se parte de la conceptualización de exclusión social que realiza Castells (Morales Ramos, 2008), y que alude a las prohibiciones de acceso a determinadas *posiciones* que enfrentan algunos grupos en ciertos contextos. Este concepto se vincula a la noción de pobreza, que se entiende como la confluencia de diversas exclusiones que hacen que los sujetos no alcancen una plena socialización. La exclusión educativa es un factor que dificulta los procesos de inclusión social.

Castells refiere en forma concreta al proceso a través del cual algunos sujetos y grupos ven constantemente vedado el acceso a aquellas posiciones que les permitirían desarrollar una vida autónoma en el marco de los

estándares sociales óptimos y vinculados a determinados contextos (Morales Ramos, 2008).

El uso del término *exclusión* puede considerarse controversial, “en esa ambivalencia de continuidad y novedad que ofrece el concepto de exclusión, reside precisamente su interés y su creciente uso por parte de analistas y operadores políticos” (Subirats, 2004, p. 138). Una perspectiva, a la que adhiere Castells (1997) se vincula con la concepción del fenómeno de la exclusión social asociado al costo que implica el cambio de modo de desarrollo que no contempla la equidad en amplio sentido. Sin embargo, Castel (1997a, 1997b, 2004) tiene algunos reparos para el uso del término *exclusión*, y plantea la posibilidad de sustituirlo por *desafiliación*, al igual que otros autores (Karsz, 2004, 2005; Paugam, 1991; Autès, 2004).

Las categorías *inclusión* y *exclusión* son controversiales y pueden ser abordadas desde distintas perspectivas, pero no dejan de ser complementarias (Echeita, 2013). Ahora bien, ¿cuál es la raíz del significado de la noción de inclusión educativa y cuáles son las dimensiones claves para lograrla? De acuerdo a Ainscow *et al.* (2006) la exclusión educativa es antónimo de *inclusión*, se trata de un concepto y una práctica que encierran múltiples significados.

Por una parte, se puede señalar que la inclusión refiere al:

Derecho a ser reconocido (...) de todos los estudiantes por igual, pero al mismo tiempo no puede perderse de vista que hay sujetos y grupos en mayor riesgo que otros a la hora de vivenciar con plenitud ese sentimiento de pertenencia y reconocimiento [refiere a las denominadas minorías] (Echeita, 2013, p. 106).

Sin embargo, lo contrario a la cita anterior es considerar que las políticas y las prácticas inclusivas deben estar dirigidas únicamente a grupos específicos. En este sentido, Castel (2004) refiere a la necesidad de no caer en *la trampa* que está presente en muchas de las prácticas de inserción o inclusión extremadamente focalizadas.

Asimismo, Echeita (2013) plantea:

La inclusión educativa no es solo un sentimiento de pertenencia y de

bienestar emocional y relacional al que se pueda llegar desde la periferia de la acción educativa. La inclusión educativa debe entenderse con igual fuerza como la preocupación por un aprendizaje y un rendimiento escolar de alta calidad y exigente con las capacidades de cada estudiante (p. 107).

Echeita (2013) concibe la inclusión desde una perspectiva que también comprende los procesos de aprendizaje de las personas, e introduce así el concepto de *igualdad de oportunidades* educativas en sentido amplio, así como la necesidad de generar mejores prácticas educativas y de innovar para la mejora.

La inclusión educativa es admitida como la posibilidad de promover cambios sustantivos y sistemáticos (Booth, 2006; Booth y Ainscow, 2011) con el objetivo de lograr mayor justicia social a través de, por ejemplo, la equidad y el acceso a oportunidades.

La noción de educación inclusiva puede ser definida de diversas maneras (Ainscow *et al.*, 2000; Dyson, 2001; Echeita, 2006, 2008; Escudero & Martínez, 2011), y esto conlleva que las políticas educativas proinclusión sean diversas, por ejemplo, según el país del que se trate y sus particularidades propias. También entran en juego aspectos relativos a la inclusión de determinados grupos (por ejemplo, los que demandan necesidades educativas especiales).

De acuerdo a lo que plantean Ainscow & Miles (2008) sobre la definición de inclusión, existe una confusión en el plano internacional:

En este terreno procede, por lo menos en parte, del hecho de que el concepto de educación inclusiva se puede definir de diversas maneras (Ainscow, Farrell y Tweddle, 2000). También es importante recordar que no hay una única perspectiva de la inclusión en un solo país, ni siquiera en una escuela (Booth, 1996; Booth y Ainscow, 1998; Dyson y Millward, 2000). Un análisis reciente de las investigaciones internacionales (Ainscow *et al.*, 2006) muestra una tipología de cinco concepciones de la inclusión, que son: a) la inclusión en relación con la discapacidad y las necesidades educativas especiales; b) la inclusión como respuesta a las exclusiones disciplinarias; c) la inclusión referida a todos los grupos vulnerables a la exclusión; d) la inclusión como promoción de una escuela para todos; y e)

la inclusión como Educación para Todos (p. 19).

Para Mancebo & Goyeneche (2010), en tanto:

El término “inclusión educativa” tiene aún un carácter polisémico, su uso recurrente en la actualidad puede ser interpretado como una resignificación del concepto de equidad educativa y remite a la noción de “igualdad de oportunidades”, con la distinción entre “el punto de partida” y ‘el punto de llegada’ (p. 8).

Esta cita considera aspectos relativos a la igualdad de oportunidades/equidad para el acceso a la educación –relativo a la cobertura del sistema educativo– y a la igualdad de oportunidades en los procesos y la obtención de *logros* educativos, es decir la existencia de equidad para que, partiendo de puntos distintos, los resultados puedan ser similares –en lo relativo a la calidad de la educación ofertada–.

En las últimas décadas el concepto de inclusión se ha ido instalando progresivamente en las agendas nacionales e internacionales, manteniendo una relación compleja y tensa con los conceptos más tradicionales de *educación especial e integración*. La profundización y el afinamiento de la educación inclusiva surgen como elementos clave de una sociedad que aspira a ser *inclusora*, y en tal sentido las interfaces de inclusión social y educativa son vistas crecientemente como ejes complementarios de las políticas sociales en su concepción e implementación. Las interfaces entre inclusión social y educativa son entendidas como un componente clave para forjar enfoques y prácticas que contribuyan al logro de sociedades más cohesivas e inclusivas.

3.1.2 La inclusión, un desafío para las organizaciones educativas

El diseño y la implementación de las políticas de inclusión educativa remiten a las realidades de las organizaciones educativas a la hora de su implementación, en tanto son parte del proceso interactivo de las políticas: agenda, diseño, implementación, monitoreo y evaluación.

La escuela es una organización social que posee fines y metas claramente determinados por la sociedad, que le encomienda la educación. Se trata de la organización formal más primitiva, posee diferentes funciones que le asigna

la sociedad en la que se encuentra inmersa, la coordinación es racional e intencionada y cuenta con un alto grado de complejidad y jerarquización que se perpetúa en el tiempo. Algunas de las características que la diferencian de otras organizaciones son aspectos normativos, las edades de sus usuarios, el contexto donde desarrollan sus actividades y los fines que estas se proponen (Gairín, 1988, 1993, 1996; Santos Guerra, 1994).

Cabe destacar, tal como plantea Tenti (2007), que “las políticas educativas actuales se desarrollan en un contexto social, económico, político y cultural que es muy diferente del que acompañó el momento fundacional de los sistemas educativos modernos” (p. 63). Esto, a su vez, se sustenta en una corriente que plantea que el centro educativo ya no funciona como una institución. Asimismo, la idea de las políticas educativas denominadas *compensatorias* ya no se considera válida, y se apuesta a la innovación del modelo educativo, dejando atrás al tradicional y hegemónico e intentando estrategias diversas que Tenti (2007) resume de la siguiente forma:

a) diversificación de la oferta (multiplicación de modalidades, recorridos, secuencias y métodos pedagógicos, etc.); b) fortalecimiento de las iniciativas de las instituciones para adecuarse a las particularidades (aliento a proyectos institucionales, autonomía pedagógica de los agentes y las instituciones, etc.) y c) despliegue de políticas compensatorias para darle más a quienes más lo necesitan y que pretenden romper con los clásicos criterios “igualitaristas” (p. 65).

De acuerdo a De la Torre y Barrios (2002), es posible pensar que los procesos de cambio que genera el trabajo con actores internos al sistema educativo, pero “externos” a la institución, conciben transformaciones en la lógica de la gestión institucional, en la construcción de la oferta educativa y en la modalidad de funcionamiento de esa oferta. También se dan variaciones en lo que se requiere de parte de los diferentes actores (docentes, estudiantes y comunidad) para el éxito de la propuesta. Se trata de un cambio que tiene como centro a las instituciones, los sujetos y sus prácticas cotidianas.

Innovar supone un aprendizaje ligado a la acumulación y la aplicación del conocimiento, el establecimiento de redes y la generación de aprendizajes

con los diferentes actores implicados. Constituye un proceso que implica trabajo en equipo, colaborativo, para el logro de resultados, y que genera posibilidades de cambio y nuevas estrategias. Las interpretaciones más frecuentes en este sentido han apuntado a la dificultad de articular las innovaciones con las inercias derivadas de la gestión cotidiana de instituciones sumamente complejas y fuertemente limitadas por las condiciones macro que impone el sistema, tales como la alta rotación de los elencos docentes y directivos.

Esta tensión entre la implementación de políticas de inclusión y el funcionamiento general de los centros educativos puede ser considerada como un rasgo constante y transversal a todas las experiencias que introducen cambios en las organizaciones educativas. Con distintos énfasis, los planes, los programas, los proyectos y las políticas en general son definidos bajo el supuesto explícito de que las instituciones deberían apropiarse de las innovaciones e impulsarlas como líneas medulares y estructurantes de su proyecto de centro. Este supuesto constituye una de las hipótesis básicas relativas a cómo se procesan las transformaciones educativas, sobre la cual descansa una parte importante de la estrategia general de los programas de inclusión, y más aun de la instauración de sistemas de protección de trayectorias educativas.

En este contexto, parece necesario revisar el supuesto de apropiación. Lo que se sugiere, más bien, es la valoración de la necesidad de incorporar dichas estrategias como componentes sistémicos inherentes al propio diseño curricular, institucional y pedagógico en su conjunto. En definitiva, la pregunta sustantiva que subyace a este proyecto de tesis es si la lógica de la política educativa actual de Uruguay, es decir el SPTE, constituye en el mediano plazo una estrategia razonable para impulsar intervenciones y para lograr y sostener en el tiempo la clase de resultados que se busca en términos de inclusión educativa.

Estas políticas intentan cumplir con el mandato de la obligatoriedad y la universalización de la educación media, y para lograr ese objetivo es indispensable el diseño de estrategias diversificadas que atiendan a poblaciones con características específicas, es decir políticas focalizadas.

Dichas iniciativas buscan establecer mecanismos para la inclusión, la revinculación y la continuidad en el sistema educativo formal.

En el intento de diseñar nuevas y adecuadas iniciativas de política de inclusión educativa predomina una lógica de modelos pensados desde fuera y desde *arriba*, es decir, prescindiendo de las perspectivas de los actores educativos de los centros, quienes deben implementar nuevos dispositivos sin haber participado en su generación, lo que podría significar un obstáculo para la gestión efectiva. Es imprescindible incorporar la perspectiva de la cultura organizacional para analizar los procesos relativos a la implementación de los programas en los centros educativos (Sainsaulieu, 1977; Cameron y Quinn, 1999).

Las organizaciones se crean para orientar sus acciones al cumplimiento de un objetivo o varios, se trata de una unidad social creada con la intención de alcanzar metas específicas. Las organizaciones humanas se caracterizan por construir un sistema de relaciones sociales integrado, son “agentes libres y fuertemente imprevisibles” (Arocena, 2013, p. 17). Según Gairín (1996), en las diferentes sociedades surgen organizaciones específicas que tienen como objetivo la educación, la transmisión de valores y la socialización de las personas.

Numerosos estudios clasifican a las instituciones educativas como organizaciones, pero no dejan de reconocer sus características particulares, paradigmáticas y con fines particulares; esto es de relevancia para no transferir los típicos esquemas y caracterizaciones de otro tipo de organizaciones a las escolares (Gairín, 1996).

El concepto de organización escolar, con determinada cultura institucional (modos de funcionamiento cotidiano) serán clave para analizar las percepciones y las valoraciones de los operadores sobre la implementación del SPTE.

3.2 El ciclo de las políticas públicas

Hay una etapa previa a la implementación de las políticas públicas vinculada a la cristalización del diseño en documentos que guiarán la

ejecución. El proceso de implementación, posterior a dichas definiciones, suele ser subestimado. Meny & Thoenig (1992) consideran *tres creencias* al respecto: i) la superioridad jerárquica de la autoridad, ii) la distinción entre lo político y lo administrativo, y iii) la búsqueda del principio de eficiencia, que implica lo administrativo exento de desafíos. Estas creencias restan importancia a aspectos de la implementación que suelen convertirse en puntos críticos en el proceso de ejecución de determinada política, se trata de una visión un tanto inocente que considera que los decisores dan lineamientos claros –técnicos, de competencia y legalidad– a los ejecutores, que se traducen en guías para la acción o documentos específicos de cómo debe llevarse adelante la política, y los ejecutores ponen en práctica las iniciativas en las instituciones.

La implementación de políticas públicas, desde la perspectiva de Van Meter y Van Horn (1975), comprende acciones de individuos o grupos públicos y privados que intentan cumplir con objetivos previamente establecidos. La implementación es el proceso que se desarrolla entre las declaraciones formales de la política y el resultado final, y durante ese transcurso pueden intervenir diversas variables que operan en el cumplimiento o incumplimiento de los objetivos tal como fueron planteados.

Desde un marco analítico la puesta en marcha de una política se compone de actividades individuales y organizativas que generan cambios amparados en la autoridad competente. Si se entiende que las políticas denotan una teoría del cambio social, la ejecución se vuelve clave y es el ejecutor el centro del proceso. Desde esta perspectiva se plantea la falta de neutralidad del ejecutor y su capacidad para moverse en cierto sistema de acción y romper con la perspectiva *top-down*, puesto que tendrá que dar batalla para ganar a la rigidez de la burocracia y del aparato administrativo. Queda claro que la ejecución se da en determinado marco de acción y que en él hay diversos actores, además de estar integrado por los ejecutores y los destinatarios, quienes forman parte de un mismo universo, en el que se suceden interacciones (Meny & Thoenig, 1992).

En síntesis, la ejecución contiene tres elementos: i) las características propias de los programas, ii) los comportamientos de los ejecutores, y iii) las

relaciones que se establecen entre los grupos objetivo.

Si se contemplan las actividades relativas a lo burocrático se aprecia que no siempre reflejan la idea inicial del diseño de la política. En efecto, la burocracia puede generar dificultades en la implementación ligadas a: i) la intervención en un mismo ámbito de políticas y operadores diferentes, ii) una escasa motivación de los agentes, iii) criterios poco objetivos para evaluar iniciativas políticas, iv) la gestión administrativa, y v) las formas de las tecnologías administrativas. En esta línea es posible advertir tres escenarios: el primero es la adaptación a las circunstancias a partir de una rigidez limitada y racional en la ejecución; el segundo es el ritualismo, que no acepta correrse de la planteado; y el tercero es el arreglo negociado, caracterizado por una gran flexibilidad y adaptación que puede desviar el cauce de la política (Meny & Thoenig, 1992).

Existe una tendencia de la literatura sobre políticas y programas sociales a privilegiar el lugar de las concepciones que las representan, es decir las orientaciones de las políticas y sus contenidos, relegando el tema de la ejecución. Hacer énfasis en los procesos de implementación y gestión supone:

Abordar el análisis de la acción pública desde la perspectiva de los procesos desencadenados, de las relaciones establecidas y del impacto producidos en la sociedad. La implementación consiste en transitar un sendero que conduce desde el mundo simbólico altamente plástico de quienes toman decisiones, planificadores y productores de conocimiento, al más incierto y resistente de realidades sociales cristalizadas en escasez de recursos, relaciones de poder, conflictos de valores, resistencias, retraimiento y pasividad (Martínez Nogueira, 2007, p. 63).

Mejorar la gestión se relaciona con identificar aquellas exigencias asociadas a la diversidad de programas y los contextos en los que se desarrolla la gerencia. En este sentido Martínez Nogueira (2007) centra su análisis en tres fuentes de heterogeneidad e incertidumbre: las tareas necesarias para la producción y entrega de bienes y servicios, la participación social y la coordinación interinstitucional.

Los tipos de política pueden ser, de acuerdo a Van Meter y Van Horn (1975), tanto una ley promulgada como una resolución judicial, un decreto un programa, sin especificar diferencias entre estos. Los estudios de implementación no han fijado su atención en la naturaleza de las políticas, si bien esta puede marcar diferencias en dicho aspecto. Las leyes obedecen a procesos más formales en comparación a la creación de programas, planes o regulaciones administrativas, estos últimos están más sujetos a la voluntad del gobierno, y por ello con menores posibilidades de continuidad en el tiempo.

Desde una perspectiva institucionalista (Evans, P. et al. 1985; D. North, 1993) el comportamiento de los individuos está limitado por instituciones, y para lograr modificaciones es necesario transformar las instituciones.

La burocracia es una cuestión central para la implementación de las políticas, sin embargo también intervienen en el proceso múltiples variables, y esto ha sido admitido por autores que apoyan tanto el enfoque *top-down* como el *bottom-up*.

Uno de los enfoques de la implementación es el *top-down*, al cual adhieren los especialistas Sabatier y Mazmanian (1979), pone el foco inicial en la toma de decisiones –basadas, por ejemplo, en determinado estatuto– y explora de qué forma los objetivos han sido alcanzados y por qué. Estudia el comportamiento de los burócratas y de grupos objetivo hacia la decisión política, el logro de esos objetivos en el tiempo, los factores que afectan los impactos de la política, así como sus resultados, y finalmente la reformulación de la política. El enfoque ha sido objeto de críticas que se focalizan en la limitación de la idea de determinado control jerárquico de programación, así como en el supuesto de la existencia de objetivos claros en el estatuto y en la dificultad de la perspectiva *top-down* para observar cambios en la política y procesos de aprendizaje, y en que no tiene en cuenta las acciones y las estrategias de otros actores (organizaciones particulares, burócratas, actores independientes, académicos, etcétera).

La perspectiva *top down* plantea cómo a través de procesos poco complejos se realiza la implementación, se simplifica el modo en que desde la

centralidad y hacia la periferia se logra un éxito basado, fundamentalmente en el poder de la autoridad, las jerarquías y la apropiación instrumental de los ejecutores (Meny & Thoenig, 1992). Este enfoque ha sido interpelado por los sociólogos de la organización, quienes demuestran que la implementación no se da de modo lineal, dado que en la base se suceden procesos diversos y complejos que no siempre la facilitan.

Existen algunas formas para minimizar los riesgos, y muchas de las condiciones de partida para un buen funcionamiento están fuera del alcance de quienes ejecutan las políticas (por ejemplo, los contextos político, institucional, etcétera son elementos que pueden actuar o bien facilitando, o bien obturando el desarrollo de determinadas estrategias), mientras que otros aspectos pueden ser modificados y/o manejados por los ejecutores. Asimismo, la forma en la que pueden acrecentarse las dificultades podría estar relacionada con la falta de claridad o vaguedad en el planteamiento de la política y, en consecuencia, en los programas, la hostilidad en la opinión pública, responder a intereses particulares, distancias importantes entre la autoridad y quienes ejecutarán la política, o que estos últimos no cuenten con estímulos adecuados.

El papel de los diferentes actores –sobre todo de los ejecutores, así como de los destinatarios de determinada iniciativa– que intervienen en la implementación es clave, puesto que no se trata de seres pasivos o neutros. Asimismo, los riesgos se acrecientan cuando las definiciones carecen de claridad para su aplicación.

En contraposición, el enfoque *bottom-up* (Hjern & Vorter, 1980; Elmore, 1979, 1980) se presenta como una alternativa al enfoque *top-down*, y pone el énfasis en una lógica de las políticas desde abajo hacia arriba, partiendo de las situaciones concretas.

Elmore esgrime que el mayor problema del enfoque *top-down* es suponer que quienes crean la política controlan los procesos organizacionales, políticos y tecnológicos que intervienen en la implementación. Este nuevo enfoque pone el énfasis en comprender las organizaciones –nivel más bajo de la implementación– para analizar el proceso, es decir las relaciones entre

los burócratas de primer piso y los receptores de la política, un estudio de lo que sucede desde abajo hacia arriba, con un examen de la capacidad para afectar el comportamiento de la política y los recursos para el logro de objetivos propuestos en cada nivel.

Elmore (1978) esgrime que la rigidez de la estructura legal o el uso de elementos convencionales de la política hacen menos posible el éxito en la implementación. Se le critica la importancia que asigna a la periferia con relación al centro, y por no dotar de importancia a la ley como principal instrumento para modificar comportamientos (Revuelta Vaquero, 2007).

Hay acuerdo en que entre el diseño y la implementación existen diferencias sustantivas, primero porque son etapas del ciclo de las políticas públicas de naturaleza diferente, y segundo debido a los contrastes que surgen entre lo que se plantea desarrollar y lo que efectivamente se lleva a cabo. Con respecto a las diferencias entre el diseño de la política y lo que se ejecuta, Grindle (2009) plantea:

Emergen obstáculos no previstos después que los diseñadores, partidarios y agentes nuevas iniciativas declaran la victoria. Con frecuencia, nadie presta atención mientras estos obstáculos gradualmente magullan la intencionalidad y el efecto de la política y surge una brecha de la implementación (p. 33).

Esta consideración refiere a la existencia de actores e intereses diversos, que forman parte del proceso de ejecución de la política y se transforman en obstaculizadores de la puesta en marcha de las iniciativas previamente delineadas.

Asimismo, Grindle (2009) identifica el contexto como un posible problema de implementación, es decir las realidades económicas, políticas y sociales, que se conjugan con los costos de las políticas y, en consecuencia, con la existencia de ganadores y perdedores, los últimos, naturalmente, con mayores resistencias para el cambio.

Hay un predominio, sobre todo en las políticas que brindan servicios, a la existencia de largas cadenas de acciones en las que intervienen múltiples actores. Esto supone que el éxito en la implementación depende del modo

en que funciona cada eslabón de la cadena. Estos enlaces, inherentes a determinados formatos de política, se aprecian con frecuencia en la educación.

En América Latina las decisiones políticas son impulsadas, en general, por el Poder Ejecutivo. El contexto también está configurado por las capacidades administrativas y de gestión de los actores responsables de su ejecución, y esto se relaciona con la complejidad de las cadenas de acción y respuesta, que implican seguimiento, coordinación y gestión.

Respondiendo a la pregunta de si las políticas pueden hacerse más implementables, Grindle (2009) sugiere que quienes son responsables del diseño se planteen esta interrogante en entornos democráticos, lo que supone posiblemente un diseño con mayor nivel de participación de los actores implicados en la cadena.

3.3 Características de las políticas, los programas y los proyectos sociales

Las políticas, los programas y los proyectos sociales tienen dos características fundamentales observables durante el proceso de implementación, i) la heterogeneidad y ii) la contingencia. La heterogeneidad se vincula con las particularidades de la población objetivo, los actores implicados, las instituciones, el contexto, entre otros aspectos; mientras que la contingencia está relacionada con los conflictos y las tensiones a superar que se enfrentan desde la gestión de determinada iniciativa (Martínez Nogueira, 2007).

Los programas son componentes de las políticas públicas y buscan generar cambios en determinadas poblaciones, se plantean objetivos dirigidos a introducir transformaciones para mejorar, en algún aspecto, la vida de las personas. Para esto utilizan diferentes mecanismos, en algunos casos se trata de subsidios, en otros de la prestación de servicios, la protección de derechos o la generación de capacidades. Para poner en práctica estos mecanismos también se ponen en movimiento las organizaciones y sus recursos –humanos y materiales–, es decir el desarrollo de decisiones y acciones para alcanzar los objetivos planteados en el diseño.

Sobre los programas, en Martínez Nogueira (2007) Squires plantea:

Expresan una gran simplificación de “lo social”, universo extremadamente complejo de fenómenos, relaciones, procesos, situaciones y construcciones simbólicas. “Lo social” es una arena política en la que se debaten cuestiones relativas a la distribución de recursos sociales, y en la que se despliegan concepciones sobre el orden moral de la sociedad y sobre la posibilidad de convergencia de intencionalidades sociales y colectivas (p. 66).

La cita refiere a la naturaleza de los programas, en tanto construcciones de lo social y formas de su abordaje para la transformación no exentas de consideraciones políticas, éticas, filosóficas, entre otras. Asimismo, primero requieren de normas, de conceptualizaciones y de una noción de problema para desplegarse; segundo, de prácticas institucionales basadas en conocimientos y con determinada racionalidad. Su fundamento está basado en:

Aspiraciones, descripciones y abstracciones de situaciones, y en apuestas sobre los comportamientos de los actores. Sus objetivos suelen contener imprecisiones y generalmente los criterios de definición de prioridades son ambiguos, por lo que con frecuencia la apreciación de su éxito o fracaso es el resultado de juicios arbitrarios con sustento cuestionable (Martínez Nogueira, 2007, p. 66).

Los programas y los proyectos basan su concepción en la transformación de la realidad, sin embargo a lo largo de su desarrollo se aprecia que deben enfrentarse a dificultades en diversos planos, en los que intervienen actores con intereses, contribuciones y voluntades distintas, así como a interacciones con otras políticas. La gestión comprende acciones estratégicas, diálogo y negociación.

Los programas se analizan desde la perspectiva de su *economía política* como un campo de fuerzas en disputa (Repetto, 2005), un territorio en el que intervienen distintos sectores, organismos, instituciones que necesitan conjugar las acciones para un fin común.

Las iniciativas de política educativa relativas a la inclusión y la permanencia en la EMB uruguaya muestran claramente rasgos específicos de diseño, tanto en la modalidad de programas y proyectos que predominaron hasta 2016 como en el reciente SPTE. La *heterogeneidad* está presente en cuanto a la definición de los beneficiarios, es decir adolescentes y jóvenes con dificultades para permanecer y finalizar su tránsito en el sistema educativo formal; la participación de actores internos al sistema (actores políticos de la educación, técnicos, docentes de rango medio, docentes de los centros educativos), así como actores externos estatales (ministerios, etcétera), y organizaciones de la sociedad civil, en contextos específicos de la realidad nacional y local.

La *contingencia* está presente a partir de las resistencias y las dificultades para la gestión que permean ambos modelos, esto es anterior a la puesta en marcha del SPTE (pos año 2016), que impulsó la llegada de múltiples programas a los centros educativos, incluyó nuevas figuras y articulaciones, y especificó diversas pautas de gestión relativas, por ejemplo, al relacionamiento con los responsables de las políticas, todo lo cual complejizó las prácticas educativas y generó resistencias y tensiones. Un proceso similar, en cuanto a las *contingencias*, se presenta en el actual enfoque de la política educativa (SPTE), vinculado a las prácticas descentralizadas y a su vez a la realización de tareas que responden a la centralidad, con sus consecuentes cadenas de acciones y gestiones, para nada exentas de tensiones entre los actores y las instituciones participantes.

En los modelos de política educativa en Uruguay a los que se hace referencia, a partir del año 2005 se aprecia una tendencia al uso de *mecanismos* múltiples, es decir becas (subsidios), prestación de servicios a través de acciones multisectoriales y, como rasgo más notorio, el desarrollo de estrategias para la protección de derechos.

Es clave destacar que la matriz de políticas educativas de inclusión social previas a 2016, en cuanto a la *economía política*²⁰ de los programas, supuso

²⁰ Se denomina economía política al conjunto de influencias y prácticas que se ponen en juego durante el diseño y la implantación de la política, se trata de un escenario en el que

una lógica de intervención entre diversos sectores y con amplia participación de algunos ministerios (el más notorio en términos de diseños e implementación conjunta fue el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

3.3.1 *Apuntes sobre la burocracia educativa*

Si se realiza una retrospectiva, es posible advertir cómo la educación de América Latina en los años 90, de acuerdo con la CEPAL, enfatizaba en la transformación científico-tecnológica, su impacto en la economía y la necesidad de “adquirir, transmitir y aplicar el conocimiento al trabajo y a la vida cotidiana” (CEPAL, 1992, p. 120). Para adaptarse a los cambios resultaba imprescindible el desarrollo y la transformación del sistema educativo, esto es “la gestión del sistema educativo y de sus instituciones, flexibilizándolos y reemplazando la antigua administración burocrática por mecanismos de incentivos y de evaluación de resultados, en general, adoptando criterios de gestión ya probados en el campo empresario” (Tiramonti, 2018, p. 11). En la región se implantaron políticas educativas focalizadas, destinadas a la atención de los sectores más vulnerables.

De acuerdo a Tiramonti (2018), las distintas reformas educativas en la región supusieron cambios en los modos de funcionamiento de los centros educativos, con énfasis en la *eficiencia* –con el centro en el currículum escolar– y el impulso hacia la descentralización del sistema educativo. No obstante, tal como señala la autora, la forma de organización institucional no logró, entre otros aspectos, transformaciones sustantivas. En esta misma línea, plantea tres puntos a considerar como desafíos de los sistemas educativos: “la cuestión de la gobernabilidad del sistema, el tema de la docencia y la redefinición del papel del Estado” (p. 18).

La *gobernabilidad* es un aspecto fundamental, debido a que los actores del sistema educativo:

No responden a los requerimientos de la autoridad constituida, o porque la incidencia de la autoridad es marginal en relación con los temas centrales que importan a la orientación del sistema educativo o porque los intereses

los diferentes sectores buscan alcanzar distintos fines (políticos, sociales, económicos, entre otros) a partir de los recursos brindados para el desarrollo de determinadas iniciativas.

de los diferentes actores no pueden ser procesados de acuerdo con la norma y los desacuerdos generan un alto nivel de conflictividad (Tiramonti, 2018, p. 19).

Interesa identificar, por una parte, conflictos para que las disposiciones gubernamentales sean aceptadas por los actores. Esto se pone en evidencia, por ejemplo, cuando surgen resistencias ante los mandatos de implementar determinada política. Por otra parte, la estructura jerárquica que posee el sistema educativo, regulado por normas explícitas (estatutos), facilita que los gremios controlen determinados aspectos del sistema y obturen algunos procesos de cambio, con el incremento de la conflictividad en el manejo de las relaciones que esto conlleva (Tiramonti, 2018).

Con respecto al rol del Estado, los procesos de descentralización del sistema educativo generan cambios en las formas de trabajar de los actores involucrados, y modifican tanto sus responsabilidades como sus funciones.

Se aprecia una separación relativa a las responsabilidades centrales y jurisdiccionales. Desde el nivel central el Estado continúa definiendo las políticas educativas, mientras las jurisdicciones quedan a cargo de aspectos de la gestión, la administración y otros relativos a los subsistemas educativos de cada territorio. Tiramonti (2018) refiere a la presencia de programas nacionales que se implementan desde determinados territorios – para el caso argentino, se trata de territorios provinciales– y plantea que, si bien estos diseños de política educativa otorgan, por ejemplo, recursos financieros a los espacios locales, también “generaron redes paralelas de gestión que se superponían a las tradicionales estructuras burocráticas” (Tiramonti, 2008, p. 21).

La autora plantea que las nuevas iniciativas de política, con énfasis en la descentralización, suponen nuevos escenarios relativos a las normas, a las formas de operar y a las “exigencias burocráticas”. En el nuevo espacio que suscitan se aprecia la posibilidad de transitar por una “zona franca”, en la que “no rigen las reglas ni las estructuras burocráticas y/o corporativas que actúan como reaseguro de la reproducción de lo instituido y como freno de lo que se pretende cambiar” (Tiramonti, 2008, p. 22).

En la tradición de Weber (1992) la burocracia constituye la forma de organización racional que más se adapta al modo de producción capitalista. Las principales características de la burocracia moderna, en forma resumida, refieren que: i) las facultades de los funcionarios son fijadas a través de leyes, ii) existe jerarquía de las funciones y ellas se dan en el marco de un sistema; iii) la actividad administrativa está formalizada (escrita) en documentos; iv) el desempeño de las funciones supone *un aprendizaje profesional*; y v) el funcionario debe transitar los requerimientos de una formación profesional (Tiramonti, 1989).

De acuerdo a Oszlak (1984) el modelo racional weberiano es orientador, constituye un punto de partida para analizar las burocracias estatales. No obstante, no deben confundirse sus elementos constitutivos, de análisis, con leyes absolutas.

Asimismo, este autor plantea la necesidad del análisis a partir de las singularidades relativas al proceso de conformación del aparato estatal de acuerdo a los contextos, no adhiere a la burocracia como *sistema ideal* y desarrolla la noción de burocracia pública en relación a lo que efectivamente se hace a través de la implementación de determinadas políticas públicas (Oszlak, 2006). De este modo, la burocracia es vista como el diseño y la puesta en marcha de políticas con determinados contenidos desde el Estado, supone una arena de conflicto en la que se dirimen diferencias, las *agencias* implicadas toman postura, se forjan alianzas, así como se despliegan estrategias y recursos para hacer prevalecer los intereses, por ejemplo, de las instituciones. Esta perspectiva teórica ofrece virtudes para el análisis del SPTE, dado que supone concebir al Estado como un espacio en el que intervienen distintos agentes e instituciones, y en que los intereses pueden ser divergentes.

Es plausible analizar la realidad del SPTE uruguayo desde la perspectiva de la burocracia educativa,²¹ en tanto los antecedentes regionales en este tema

²¹ Con respecto a la burocracia educativa, específicamente para el caso argentino y replicable en la región, en Tiramonti (1989) Rodríguez plantea que el modelo educativo del período 1976-1983, es decir el que se corresponde con las dictaduras, puede ser representado a través de cinco objetivos que naturalmente constituyen un antecedente para las burocracias actuales y que posiblemente aún prevalecen en algunos casos y en otra

pueden ser objeto tanto de continuidades como de transformaciones ligadas a la implementación de la política.

3.4 Toma de decisiones en contextos de intra e intersectorialidad

Para esta investigación, y de acuerdo a las características de las políticas educativas en Uruguay, es adecuado poner la mirada sobre dos modelos decisionales específicos: el de racionalidad limitada y el incremental.

Tabla 7. Cuatro tipos de modelos decisionales

Modelo decisional	Decisor	Condiciones cognitivas	Criterio decisional básico
Racional sinóptico	Unitario	Certeza	Optimización
Racionalidad limitada	Unitario/coalición	Incertidumbre	Satisfacción
Incremental	Interdependencia parcial	Parcialidad	Mutuo acuerdo
Garbage can	Variable	Ambigüedad	Azar

Fuente: Dente y Subirats (2014).

Respecto del modelo de racionalidad limitada, Dente y Subirats (2014) refieren:

En la aceptación de los límites cognitivos y en la adopción explícita de un criterio decisorio mucho menos exigente que el implícito en el modelo racional. Tiene un valor prescriptivo, en el sentido de que propone detener el proceso de búsqueda de las alternativas en cuanto aparece una opción que considera satisfactoria, y un valor descriptivo y explicativo, en el sentido de que acepta que la elección del decisor pueda no solo no ser la mejor posible en absoluto, sino que pueda estar basada en análisis incompletos o incluso erróneos (p. 57).

En cambio, el modelo incremental se sustenta en *la idea de lo que resulta posible*. Los actores tienen relaciones de interdependencia parcial, pues tienen objetivos en conflicto, pero se necesitan para el logro de objetivos comunes. Deben salvar las contradicciones para poder acordar:

medida: “La clausura de los mecanismos de participación social en la orientación y conducción del sistema de enseñanza; la verticalización de la administración bajo control militar directo; la adaptación de los valores que se difunden a través del aparato educativo a las demandas de constitución de una sociedad disciplinada autoritariamente; el disciplinamiento autoritario de los comportamientos de todos los agentes comprometidos con la actividad escolar; y la transferencia de la lógica burocrática al ámbito escolar” (p. 7).

Se opta por aquello sobre lo que nos podemos poder de acuerdo y, de este modo, la elección recaerá casi siempre en la alternativa que se aleje lo menos posible del statu quo, del sitio en el que ya nos encontramos. No será ni la alternativa óptima, ni la satisfactoria, sino aquélla sobre la que es posible el acuerdo. De ahí que hablemos de decisión incremental (Dente y Subirats, 2014, p. 61).

Cuando se trata de actores colectivos coexisten preferencias e intereses diversos, y ello supone:

1) Que sea reconocible un interés propio y específico del ente o unidad colectiva y que estén claras las condiciones para su supervivencia, para su autonomía y para su desarrollo; 2) Que existan reglas, formales e informales, que tienen que cumplir quien actúe en nombre del actor colectivo; y 3) Que exista un grado, aunque sea mínimo, de identidad colectiva compartida internamente y comunicada externamente y que, a su vez, facilite la definición de las preferencias del actor colectivo que interviene en un proceso de toma de decisiones. (Dente y Subirats, 2014, p. 77).

Asimismo, los objetivos pueden ser variados, cuando se trata de los relativos a la resolución de determinado problema. Dente y Subirats (2014) los denominan de contenido, y acotan que en los procesos de *policy making* – que se dan en el marco de determinados sistemas políticos– las interacciones se vinculan al poder político y a la autoridad, por lo cual los actores pueden tener objetivos no vinculados al problema, sino relacionados a sus vínculos con el resto de los actores; se trata de los objetivos de proceso.

En suma, en los procesos de *policy making* los actores tienen objetivos tanto relativos al problema a abordar como vinculados a sus relaciones con los otros, es por ello que la articulación, la coordinación y la interacción no resultan, en general, un proceso simple.

Del mismo modo, los actores tienen determinados recursos para influir –en poca o gran medida– en el proceso de toma de decisiones, y ello supone generar efectos relevantes para los demás actores. Las relaciones se dan en el marco del *intercambio político*, que es la capacidad de intervenir con

eficacia, esto es lograr que se den determinados resultados a partir de la influencia en las acciones de los demás actores. Los recursos políticos, relativos al consenso que un actor puede lograr, y los recursos económicos son clave en los procesos. Estos son complejos debido a la diversidad de puntos de vista, las características de los actores –sus intereses y lógicas– y la *dimensión de lo local a lo global* que refiere a lo territorial.

Una forma de abordaje de los problemas puede referir, por ejemplo, a la creación de una organización *ad hoc* para realizar determinada transformación, y potencialmente este nuevo actor puede generar nuevas formas de articulación. Esto supone que:

Según las circunstancias [...] la creación de un nuevo sujeto organizativo destinado a ocuparse de una problemática específica puede ser encuadrada en dos de las diversas familias de estrategias [...]. Por un lado, en la estrategia de ampliación o cambio de ámbito de la decisión, en tanto que modifica el problema de *policy*, y por otro, en lo referente al manejo o la gestión del entramado de actores, ya que constituye la aparición de un nuevo actor, lo que provocará consecuencias sobre la complejidad y la centralidad de la *network* y probablemente también en el lado de la densidad de la misma (Dente y Subirats, 2014, p. 89).

La articulación intra e interinstitucional es una característica que han adoptado los diseños educativos actuales para hacer frente a las dificultades ya enunciadas, que se dan en la EMB. Para Lasker *et al* (2001) el producto de la articulación es la sinergia, se trata del trabajo conjunto, de la cooperación para lograr un determinado objetivo. La sinergia se genera a partir de la interacción de dos o más instituciones, cuyos resultados de sus prácticas conjuntas trascienden a la suma de las partes. Para estos autores existen tres dimensiones de la sinergia: en el pensamiento, en las acciones y en la relación con la comunidad o la sociedad. En este sentido, es posible establecer que:

A nivel del pensamiento, la colaboración de los actores involucrados permite aportar una dimensión creativa, comprensiva y pragmática, al tiempo que abre espacios para la innovación. A nivel de las acciones, el trabajo conjunto entre actores similares (que tienen objetivos similares o

implementan programas para la misma población objetivo, o tienen perspectivas parecidas) o entre actores diferentes permite planificar y llevar adelante intervenciones comprensivas que conecten múltiples programas, servicios y sectores. En cuanto a la relación con la comunidad, la incorporación de actores locales introduce apoyos y desarrolla interés en la comunidad de la experiencia. Como resulta obvio, cuanto mayores son los objetivos de la colaboración, más demanda ésta liderazgo, coordinación y capacidades de gestión (Trujillo, 2009, p. 38).

Las realidades de las sociedades contemporáneas, con su complejidad, y en particular las latinoamericanas, por sus grados de desigualdad y segregación social, hacen imprescindible el desarrollo de intervenciones públicas integrales para modificar las realidades de las personas que presentan carencias. Dichas acciones estatales derivan en la necesidad de la coordinación de los esfuerzos por parte de los diversos organismos ejecutores de programas y políticas, para de ese modo impactar en la calidad de vida de la población, aun cuando no se altere el marco de la clásica organización sectorial del Estado. La educación no está exenta de ser una de las áreas que requieren desarrollar acciones conjuntas para lograr determinados objetivos, por ejemplo el de la inclusión de las personas en procesos educativos obligatorios.

Para Repetto (2005) coordinar supone un:

Proceso mediante el cual se va generando sinergia entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de gestión pública, al mismo tiempo que en dicho proceso se va construyendo [...] un sistema de reglas de juego formales e informales, a través de los cuales los actores participantes encuentran fuertes incentivos a cooperar, más allá de sus intereses e ideologías particulares, habitualmente en conflicto entre sí (p. 42).

Dicho de otro modo, se trata de objetivos, recursos y acciones que distintas instituciones correlacionan para actuar en determinada área de la gestión pública, y requiere de acuerdos entre las partes y de estímulos para la cooperación.

Asimismo, Repetto (2005) define una serie de términos. Plantea la noción

de *coordinación pro-integralidad*, en referencia a una buena coordinación, en la cual se distribuyen las responsabilidades y se implementa en línea con los objetivos trazados por los responsables de las políticas y los programas sociales, y asocia *lo público* a la esfera de influencia de la política en general y pública en particular, esta última ligada a las necesidades de las personas y con intervención tanto del Estado como de otros organismos no gubernamentales.

Para que las coordinaciones funcionen es imprescindible que los actores partícipes del proceso puedan verse como parte constitutiva de la iniciativa, unidos por determinada problemática común, para la puesta en marcha de acciones conjuntas con determinado sentido. Sin embargo, no es suficiente condición para el *éxito de la coordinación* sentirse parte, sino que hay otros factores relativos al cumplimiento de acuerdos colectivos, la claridad en la definición de acciones, el establecimiento de formas de seguimiento y evaluación de los procesos, así como los incentivos que fortalezcan una *institucionalidad*.

Las dificultades de la coordinación en la esfera de las políticas públicas requieren de autonomía institucional, esto es “algo más que exclusivamente la sinergia de voluntades, intereses y recursos de los actores involucrados [...] se necesita una cierta armonía institucional formal e informal, en el sentido de que las reglas que deben estructurar el ‘juego de la coordinación’” (Repetto, 2005, p. 46). Es requisito para una coordinación efectiva la disminución de la *distancia* entre la regla formal y la informal, sin restringir la posibilidad de flexibilidad e innovación que encierra la segunda. Dicho de otro modo, las instituciones se basan en reglas formales e informales para su funcionamiento y las relaciones se estructuran con base en ellas, lo que repercute en las posibilidades de cooperación entre sectores sobre determinado tema:

La interacción entre los individuos y/o grupos interesados en una temática pública determinada se da dentro de un cierto marco de reglas de juego, razón por la cual remarcar el papel de las instituciones se vuelve central en tanto las mismas rigen y orientan la acción de los actores, ayudando a éstos a crear recursos políticos (Scharpf, 1997).

Las normas de las instituciones no siempre tienen la misma incidencia, así como las instituciones tienen distintos niveles de influencia y poder en el marco de las relaciones. Cuando se dan dificultades para el cumplimiento de las reglas, ello puede suponer una pérdida de confianza entre los actores que forman parte de la política pública. Este tema no es menor cuando se lo asocia a los procesos de coordinación, como vemos:

Una cierta institucionalidad, por ejemplo, la que opera al interior y en el entorno de los ámbitos de la coordinación de programas y/o políticas sociales, si busca realmente ser apropiada al objetivo de una coordinación pro-integralidad, tendrá la enorme tarea de facilitar formas más o menos cooperativas de intercambio a través del tiempo, de modo tal que se posibiliten compromisos creíbles y que den como resultado bajos costos de transacción. [...] debe evitarse la tentación de la ingeniería institucional formal de regular todas las interacciones posibles, debiéndose prestar mucha atención a las reglas no escritas. Esto, en tanto los actores del sistema político en general y de áreas concretas de gestión pública en particular, despliegan sus estrategias atendiendo al entramado institucional como un todo (Repetto, 2005, p. 48).

La política puede entenderse como *un proceso de inclusión/exclusión* en el que se establece la agenda pública, esto supone que los actores representan determinados intereses e ideologías. Cuando se trata de políticas públicas y sociales intervienen diversidad de instituciones y actores con diferentes peso, formas de comportarse y capacidades.

La articulación –tanto de los actores individuales como de los colectivos– da lugar al proceso político. Sus acciones están íntimamente ligadas a una intencionalidad que se explica por los mandatos de las instituciones sobre los individuos, así como a otros incentivos a los que el actor está expuesto.

Las características de un país (dimensión, diversidad, especificidades del aparato estatal, los recursos, etcétera) se ponen en juego a la hora de las coordinaciones y articulaciones que la política puede suponer, además es clave la forma en que el Estado se organiza en el territorio “en tanto este aspecto incidirá fuertemente sobre las relaciones intergubernamentales no solo en el plano vertical sino también en el plano horizontal de las

organizaciones del nivel central” (Repetto, 2005, p. 51).

De acuerdo a Repetto (2005) hay una serie de elementos o capacidades importantes para considerar en el marco de los procesos de participación en la formulación de la política, se trata de *lo político, lo económico, lo administrativo y lo ideológico*. En las coordinaciones, en los espacios de interacción, los cuatro aspectos mencionados se ponen en juego, y cada actor tiene determinado peso de acuerdo al *quantum* de capacidades que posee, allí radica su capacidad de incidir de una u otra manera. Los recursos pueden potenciarse cuando existen intereses compartidos por los actores, cuando las prioridades son las mismas y se logra ponerlas en agenda.

Desde una perspectiva político-institucional se aprecian una serie de condiciones que habilitan la coordinación en el campo de las políticas públicas, en este sentido Repetto (2005) expresa que se trata de los siguientes:

Voluntad y cohesión política para la coordinación; cultura de cooperación e incentivos para la coordinación; estructuras y mecanismos de coordinación con objetivos y funciones concretas y claramente definidos; participación y concertación de los actores; legitimidad de la institucionalidad de la coordinación; capacidad técnica y operativa de los programas y proyectos coordinados; creación de espacios de diálogo y concertación; búsqueda de sinergias financieras y operativas; búsqueda de complementación de los objetivos y focalización de las acciones; y creación de sistemas de información, comunicación, monitoreo y evaluación (p. 58).

El Estado y sus intervenciones están condicionados por la institucionalidad política y la *estructura de governance*, entendida como:

La coordinación y coherencia entre un amplio y heterogéneo conjunto de actores con diferentes objetivos y propósitos, tales como actores políticos, instituciones, organizaciones corporativas, sociedad civil y organizaciones transnacionales. Roles que antes eran incuestionablemente realizados por el gobierno, en la actualidad son cada vez en mayor medida vistos como problemas del conjunto de la sociedad que pueden ser resueltos por las

instituciones políticas pero también por otros actores (...) Este concepto se refiere a qué capacidad de conducción 'steering' mantienen las instituciones políticas ante los nuevos y cambiantes desafíos que se le plantean al Estado (Pierre, 2000, p. 4).

No obstante, el desarrollo de las políticas sociales, los programas y los proyectos –para este caso, los educativos– se dan en determinado campo de la política pública, y ello supone actores y normas –formales e informales– específicos de dicha esfera.

Existe un conjunto de *aspectos críticos* del ámbito político-institucional que condicionan las coordinaciones, en general, en los países de América Latina. Esto refiere a que se dan en el marco de un discurso que tiende a estimular los procesos de articulación de los diversos sectores para intervenciones integrales. De acuerdo a Repetto (2005) los aspectos son los siguientes: i) la preferencia por las reglas formales que *creen decretar la articulación*, pero que no garantizan en absoluto que ella suceda; ii) la negligencia con respecto a las reglas no establecidas que ordenan el *conflicto político*; iii) la desconfianza de los actores implicados en las políticas sobre la institucionalidad social (supone que quienes participan del juego de la coordinación y cuentan con poder propio no se preocupen por las medidas institucionales que deberían regular sus interacciones); iv) los cambios en los intereses de las autoridades que impiden estrategias de coordinación a mediano y largo plazo; v) la forma en que se constituyen los equipos de gobierno, dado que las coaliciones electorales pueden estar sujetas a *desconfianzas entre integrantes de partidos o fracciones políticas distintas*; y vi) el escaso poder que suelen tener los actores designados para promover articulaciones vinculadas a lo social.

La intersectorialidad refiere a la integración de diversos sectores para solucionar problemas sociales; no obstante, las acepciones del término son diversas. De acuerdo a lo que plantea Cunill Grau (2005) hay dos premisas a tener en cuenta: i) la integración entre sectores hace posible explorar soluciones integrales, lo que se vincula con lo político, es decir la planificación de políticas públicas integrales para mejorar la calidad de vida de las personas; y ii) la combinación de sectores posibilita el uso productivo

de las diferencias para la resolución de problemas, esto se relaciona con un fundamento técnico de la intersectorialidad y supone mejores soluciones con base en la cooperación de recursos de cada sector implicado.

El abordaje entre sectores prevé la integración de objetivos, de procesos administrativos, en contraposición a la separación que supone la lógica por sector. Asimismo, plantea la inclusividad durante todo el proceso de las políticas, es decir su diseño, implementación y evaluación, y mancomunidad, que supone solidaridad, puesto que se comparten recursos, responsabilidades y acciones (Mendes & Fernández, 2004).

La intersectorialidad se convierte en una necesidad cuando se desarrollan políticas transversales, por ejemplo de género. Asimismo, cobran relevancia las políticas integrales, es decir desarrollar estrategias para el abordaje de cuestiones sociales que no obedecen a una sola causa, así como el territorio en el cual suceden los procesos.

Para poder desplegar agendas acordadas o tener un marco de acción común, por lo general se crean ámbitos o procesos articuladores de los distintos sectores, y ello propicia la coordinación entre las instituciones vinculadas a las políticas sociales y crea una nueva institucionalidad *colectiva*.

Asimismo, la intersectorialidad puede desarrollarse en diferentes fases de las políticas, tales como la formulación o la implementación, y puede darse en ambas o en una de ellas. La decisión de dónde ubicar la intersectorialidad se vincula con la naturaleza de la política pública de la que se trate. En lo local hay determinadas agendas que tienden a articularse mejor, por ejemplo: salud, educación y políticas agrícolas o de desarrollo rural. También importa la inclusividad de la política, y se destaca que lo local en general es más adecuado que el nivel central, dado que se logra mayor desconcentración en el espacio y ello permite gestionar la intersectorialidad (Cunill Grau, 2005).

3.5 Las capacidades estatales

El tema de las capacidades estatales puede ser considerado central para comprender los procesos relativos al campo de la política pública, sobre todo en el caso de las políticas sociales. A partir de los años 90 este

concepto se tornó relevante debido a la –nuevamente– fuerte presencia del Estado en los procesos de desarrollo social de América Latina. Se dieron una serie de cambios en la región, relacionados a las necesidades de la población, que llevaron a reformas en la “descentralización de los servicios universales; la privatización/desregulación de la seguridad social; la focalización en los sectores más pobres; el aumento del gasto social; la apertura a la participación comunitaria; y el mayor énfasis en el monitoreo y la evaluación” (Repetto, 2004, p. 3).

Al tomar los cambios pertinentes para el análisis de políticas públicas educativas se destaca, de acuerdo a Repetto (2004), la descentralización, cuyo planteo estructuró parte de las reformas sociales desde los 90 y hasta 1999 y tuvo como principal objetivo quebrar la lógica del centralismo, sobre todo en las áreas de la salud y la educación. Asimismo, la estrategia de la focalización cobró relevancia en las políticas dirigidas a la lucha contra la pobreza, así como la participación de organizaciones no gubernamentales en la vida social y la promoción de los mecanismos de monitoreo y evaluación en el marco de la implementación de nuevos proyectos y programas. Repetto (2004) plantea que “no puede haber descentralización exitosa en el campo social sino se redefine el papel que desempeña el Estado, así como el tipo de capacidades administrativas y políticas que debe tener para asegurar niveles mínimos de calidad de los servicios” (p. 5), y esto se ha constatado.

Cuando se analizan las dificultades que presenta la política social en la región, Repetto (2004) refiere a las insuficiencias de las capacidades administrativas y políticas, es decir al tema de las capacidades estatales.

La definición de capacidad estatal es “la aptitud de las instancias gubernamentales de plasmar a través de políticas públicas los máximos niveles posibles de valor social” (Repetto, 2004, p. 8). Se trata de cómo se toman decisiones y realizan acciones que tienen como objetivo el valor social, es decir aquello que se acuerda como deseable –por parte de individuos y grupos pertenecientes a ideologías diferentes, con intereses y recursos de poder– para la sociedad.

Las capacidades estatales se ponen de manifiesto en las esferas de intervención del Estado, esto supone diferentes áreas, políticas, programas y

proyectos, en niveles que van desde lo general o macro (por ejemplo, el cumplimiento de la ley), así como en el marco de organizaciones dedicadas a la implementación de políticas específicas. La capacidad estatal la ejerce tanto el Poder Ejecutivo como este con los otros poderes del Estado, su objetivo es dar respuestas adecuadas a problemas públicos a través de las acciones de actores del ámbito de la política o de grupos (Repetto, 2004).

En la construcción de la capacidad estatal juegan un rol primordial las instituciones. En este sentido:

Al forjar la política, los actores sociales y el Estado interactúan; los unos requieren del otro. La interacción de los actores sociales es afectada por las reglas y las instituciones por las cuales actúan. Pero el efecto de las reglas y de las instituciones depende de quién trate de usarlas y con qué propósito (Gourevitch, 1993, p. 268).

Para Repetto (2004) las capacidades administrativas y políticas son componentes esenciales de la capacidad estatal. La primera remite al desarrollo tanto de recursos humanos como del aparato organizacional estatal. Diversos autores han profundizado en este aspecto (Oszlak y Orellana, 2001; Palermo, 1998; Alonso, 2001) y en las dificultades relativas a lo técnico-burocrático cuando se trata de la implementación de políticas públicas. Asimismo, lo administrativo está ligado a la capacidad política, que es:

La capacidad de los gobernantes para ‘problematizar’ las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses y las ideologías de los mismos, más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública (Repetto, 2004, p. 16).

Para desarrollar las políticas públicas el poder puede provenir tanto del aparato del Estado como de la sociedad civil, e incluso del contexto internacional. Evans (1996) desarrolla el concepto de conectividad externa. Supone ligar a la capacidad administrativa con la política, entender que se combinan y que, finalmente, la capacidad estatal es tan dependiente de la primera como de la segunda.

En otro orden, como una forma de identificar expresiones de la capacidad

estatal, Repetto (2004) plantea mirar las políticas públicas y establece los siguientes atributos –de cómo se expresa dicha capacidad– para el análisis: i) la coordinación, en tanto forma en que se relacionan los actores tanto públicos como privados, en los diferentes niveles y jurisdicciones, con el fin de lograr objetivos; ii) la flexibilidad, entendida como la forma en que las políticas se adecuan a los cambios; iii) la innovación, relativa a la capacidad de generar respuestas a nuevos escenarios por parte de las políticas públicas, establecer modificaciones e incluso crear nuevas iniciativas; iv) la calidad, como la satisfacción apropiada de las demandas, mediante mecanismos estatales transparentes y adecuados; v) la sostenibilidad de las intervenciones públicas; vi) la evaluabilidad, en tanto confirmación de que las políticas públicas logran los objetivos propuestos; vii) la eficiencia, relativa a la correcta asignación de recursos; viii) eficacia, vinculada al logro de objetivos; ix) *accountability*, vinculada a la rendición de cuentas del gobierno ante la sociedad y a balances de poder entre los políticos; x) legitimidad, respecto del logro de acuerdos entre los diferentes actores para intervenir en determinada problemática social; y xi) equidad pertinente, que significa la igualdad de oportunidades en sentido amplio y las soluciones adecuadas a los problemas.

Tal como plantea Repetto (2004), el cambio institucional es complejo y dicha complejidad crece si se trata de políticas sociales. Asimismo, el autor plantea una serie de razones que dificultan el cambio y, en consecuencia, la capacidad estatal:

Número muy amplio de involucrados en la política social; muchos de los cuales no logran constituirse en actores políticos. Además la estructura de incentivos con la que todos interactúan, por lo general, es difusa y contradictoria; los objetivos de la política social no suelen sustentarse en consensos amplios y fuertes, sino que están sometidos a la volatilidad de las coyunturas políticas y fiscales, siendo además poco delimitables y precisos; el peso de los legados por la baja y/o mala institucionalidad es común en las diversas áreas que componen la política social; los resultados de la política social suelen madurar en el largo plazo, lo cual choca de frente con la necesidad de ciertos actores de obtener impactos inmediatos para aumentar su poder relativo (Repetto, 2004, p. 27).

Capítulo IV. Metodología

En este capítulo se describe el enfoque metodológico de la investigación, la estrategia utilizada, las técnicas aplicadas, la fundamentación de su elección, así como se brinda una descripción del trabajo de campo.

Cabe señalar que en el primer semestre de 2018, a partir de diversas acciones realizadas en el marco del proceso inicial de la investigación, más precisamente de intercambios con informantes calificados y entrevistas a decisores políticos, se estimó necesario modificar el proyecto de tesis original –cuyo objetivo radicaba en los programas y los proyectos de inclusión educativa en la educación media uruguaya previos a la nueva política educativa: el SPTE– y se decidió colocar el énfasis en esta novedosa política inclusiva.

El cambio se justificó, en primer lugar, por el comprobado surgimiento de una nueva generación de políticas de seguimiento de trayectorias educativas del sistema educativo público uruguayo, que se desarrollan en el marco del SPTE que llevan adelante la ANEP-CODICEN desde 2016 y que se cristaliza en un formato que deja atrás el de programas y proyectos. Este sistema desarrolla acciones integrales de inclusión educativa –si bien se apropia de algunas iniciativas de la generación anterior de políticas, es decir incluye programas y proyectos *exitosos* dentro de las estrategias de su diseño, denominándolos *dispositivos*–.

En segundo lugar, porque los programas y los proyectos de inclusión educativa del período 2005-2015 o bien fueron, en general, absorbidos por el SPTE, o se encuentran en proceso de *desmantelamiento*. En tercer lugar, porque existe una carencia en cuanto a producciones académicas que den cuenta de esta nueva realidad de la política.

Las modificaciones antes mencionadas no implicaron cambios significativos en el enfoque metodológico que se utilizó para realizar la investigación. Este es fundamentalmente de corte cualitativo y centrado en las percepciones de los actores, sin perjuicio de que se complementa con la sistematización y el análisis de datos cuantitativos. Se privilegió la estrategia cualitativa para

indagar en los aspectos del fenómeno en estudio, profundizando en el conocimiento y la interpretación de los procesos de diseño, implementación y articulación para el desarrollo de las políticas educativas desde el SPTE.

Las técnicas que se utilizan son diversas. No obstante, las entrevistas individuales son la fuente de información seleccionada y fundamental en el marco de la elección metodológica cualitativa. Esta decisión no es casual, sino que responde a la construcción del problema y el objeto de estudio. Asimismo, se utilizó la encuesta para recoger las percepciones de todos los presidentes o encargados de las Comisiones Departamentales Descentralizadas.²²

4.1 Enfoque metodológico: las estrategias y las técnicas

El enfoque metodológico utilizado en esta investigación privilegió la estrategia cualitativa para indagar en los aspectos del fenómeno en estudio, es considerado un estudio de caso y, tal como plantea Walton (1992), consiste en un estudio entre lo particular y lo general, lo específico y lo genérico, con interés puntual en la descripción y el análisis del SPTE. Podría plantearse que se trata de un estudio de *caso instrumental*, en tanto la importancia de estos radica en las características propias del universo de casos y no necesariamente en cada caso particular (Forni, 2011). Los criterios para la selección se basan en su centralidad, es decir en la importancia de los aportes –relativos a las políticas educativas y específicamente al SPTE– que estos tienen en el marco del universo al que pertenecen.

En el proceso de investigación se consideró imprescindible recurrir a la triangulación, a efectos de profundizar en el conocimiento. En forma complementaria, se recurrió a un análisis cuantitativo de información preexistente sobre las características –estructurales, objetivas– del sistema educativo público, considerando indicadores educativos tradicionales.

Un eje central del estudio está constituido por el análisis de los discursos, que complementariamente al de los datos que arrojó la encuesta a los referentes de las comisiones supone comparar, apreciar diferencias y

²² Ver el formulario en Anexo.

similitudes que se establecen entre los discursos y las opiniones de los distintos actores, ubicados en diferentes lugares del sistema educativo. Esta estrategia supuso la posibilidad de analizar perspectivas que refieren: i) al nivel macro, relacionado con los diseños de política, tanto desde la visión de actores políticos como de técnicos; y ii) al nivel meso, relativo a la fase intermedia entre diseño e implementación, es decir los discursos y las opiniones de los presidentes de las Comisiones Departamentales Descentralizadas (CDD) y los coordinadores técnicos de las Unidades de Coordinación de Integración Educativa (UCDIE).

La investigación siguió diversas etapas que vale la pena recapitular:

i) Para identificar y especificar características de algunas iniciativas de política educativa desarrolladas desde 2005 a 2015, con el objetivo de contextualizar la política educativa previa al SPTE –recortando en educación media, puesto que en ese nivel se desarrollaron la mayoría de las iniciativas–, y conocer sus diseños y objetivos, así como las formas de ejecución e introducción de nuevas figuras educativas, se realizó una revisión de la información sistematizada existente en los organismos encargados de la evaluación educativa del país (ANEP, INEE). Esta revisión permite responder una serie de preguntas sobre las características de los programas (desconcentrado al que pertenece, convenio/s o acuerdos marco o específicos ratificados por los organismos que ejecutan el programa, población destinataria, breve descripción del programa, objetivo general, articulaciones dentro de la ANEP –con CEIP, CES, CETP y/o CFE–, articulaciones con organismos externos a la ANEP, y figura/s del programa referente/s en el territorio) y describir qué forma asumía la política de inclusión educativa en la educación media antes del año 2016.

ii) Para analizar las percepciones y las valoraciones de los decisores políticos y técnicos del nivel central sobre la puesta en marcha del SPTE, así como explicitar y caracterizar las lógicas y racionalidades que operaran en los procesos de articulación intra e interinstitucional, se realizaron entrevistas semiestructuradas.

iii) Para obtener las perspectivas de los actores intermedios, es decir

presidentes y/o referentes de las Comisiones Descentralizadas Departamentales, se realizaron entrevistas semiestructuradas (a seis de ellos), así como una encuesta a todos.

iv) La visión y la valoración de los técnicos y los coordinadores de las UCDIE se recogió a través de entrevistas semiestructuradas (a los seis que desarrollan su tarea en los territorios de las CDD seleccionadas para la realización de entrevistas).²³

En referencia a las técnicas utilizadas, pueden distinguirse tres, si bien se privilegió la entrevista.

i) Análisis documental

Para dotar de un marco histórico y contextual al SPTE se realizó un relevamiento de los programas y los proyectos de inclusión educativa desarrollados hasta el año 2015, con un recorte en educación media. Esto permitió identificar y describir las características más recurrentes de las iniciativas previas a la puesta en marcha del SPTE. Supuso la lectura y el análisis de los diversos informes y documentos elaborados,²⁴ en general, por organismos oficiales vinculados al ámbito educativo nacional, en concreto los relevamientos de programas y proyectos tanto de la ANEP-CODICEN, como del INEE.

ii) Entrevistas

Si bien las técnicas que se utilizaron son diversas, las entrevistas son la fuente de información seleccionada fundamental en el marco de la elección metodológica cualitativa. Esta decisión no es casual, sino que responde a la construcción del problema y el objeto de estudio. La técnica empleada fue la entrevista individual semiestructurada. Permite comprender el fenómeno desde la perspectiva de los actores escogidos y aportó al análisis del mismo. La muestra *finalística*, no aleatoria, tuvo en cuenta criterios relevantes concernientes a los fines de la investigación. Los entrevistados pertenecen a los niveles macro e intermedio; en el primer caso cumplen con la condición

²³ Las Comisiones Descentralizadas de la ANEP y los equipos de las UCDIE (nivel intermedio) son los dispositivos encargados de impulsar el desarrollo del SPTE y brindan información sobre los modos en que opera la racionalidad clásica en estos espacios interinstitucionales.

²⁴ Estos informes y documentos se incluyen en la bibliografía.

de ser autoridades designadas políticamente y técnicos que se desempeñaban con *autonomía política*. Para el caso de los presidentes de las CDD –y los técnicos de las UCDIE–, tal como se detallará, se construyó una tipología a partir de las evaluaciones de los actores del nivel macro sobre la forma de funcionamiento de estas comisiones, que se tradujo en *menos adecuado* y *más adecuado*.

Las entrevistas se realizaron, durante el segundo semestre de 2018, dentro de un marco común, que es la ANEP, y su propuesta fue enmarcada dentro del SPTE. Asimismo, si bien hay una institucionalidad que atraviesa al SPTE, los actores y sus ubicaciones en las estructuras organizacionales en que se desarrollan los procesos en estudio expresan –en sí mismos– nociones de tiempo, espacio y categorías diferentes. Se trató de instancias presenciales, con una duración de aproximadamente 45 minutos, en locaciones diversas dependiendo de los entrevistados; para el caso de los del nivel macro se desarrollaron en los despachos u oficinas de la ANEP, y para el caso de los representantes del nivel meso o intermedio, en general, se llevaron a cabo en espacios no institucionales.

En suma, se realizaron: i) entrevistas a actores del nivel central (técnicos y técnicos-políticos), ii) en el nivel medio, a seis presidentes de las CDD, y iii) a los seis técnicos de las UCDIE que se desempeñaban en el mismo territorio de las CDD seleccionadas. La elección de las comisiones se basó en la idea de *adecuado* o *inadecuado funcionamiento* de acuerdo a las percepciones de diferentes informantes calificados del nivel central. Los dispositivos descentralizados (CDD) se ubican –para el caso de la investigación– en los departamentos de Montevideo (2), Canelones (1), Artigas (1), Colonia (1) y Tacuarembó (1).

Tabla 8. Entrevistas realizadas a referentes de la CDD y coordinadores de UCDIE por regiones del país. Agosto, 2018

Región	Referente de la CD	Coordinador UCDIE	Funcionamiento
Metropolitana	3	3	Menos adecuado
Norte	2	2	Más adecuado
Litoral	1	1	Más adecuado

Fuente: Elaboración propia.

Las decisiones para la inclusión de los casos antes mencionados tienen como base los discursos de informantes calificados y de los técnicos del nivel central, quienes advierten un funcionamiento que varía posiblemente en función de la localización geográfica de las comisiones. Tres de ellas se ubican muy cercanas a la centralidad –es decir a la capital del país, en la cual funcionan los órganos centrales de la ANEP–, en la región metropolitana, dos en el norte y una en el litoral. Desde la perspectiva de los actores consultados las comisiones ubicadas fuera del área metropolitana, específicamente las elegidas, *funcionan mejor*. Asimismo, identifican con funcionamiento *menos adecuado* a las seleccionadas para la investigación.

iii) Encuesta a los presidentes y/o encargados de las Comisiones Descentralizadas

Las CDD son en total 23, de las cuales tres corresponden al departamento de Montevideo, tres al de Canelones y el resto (17) a cada uno de los departamentos del interior del país. Se alcanzó una cobertura del 87%, esto significa que reportaron información 20 comisiones y no lo hicieron tres (Colonia, Flores y San José).

Se realizó una encuesta *online*, en el segundo semestre del año 2018, dirigida a todos los presidentes o encargados de las CDD del CODICEN.²⁵

A través del formulario se intentó indagar sobre las siguientes dimensiones: i) características relativas a los cargos y la pertenencia institucional de los encargados, ii) integración de la CDD y frecuencia de los encuentros, iii) temas y líneas prioritarias de trabajo relativas a la agenda de la comisión en 2018, iv) desarrollo de proyectos específicos y vinculados con el SPTE, v) intersectorialidad, y vi) debilidades y fortalezas del funcionamiento (por ejemplo, la capacidad o incapacidad para generar acuerdos) y relacionamiento con el nivel central (CODICEN).

4.2 Resumen de estrategias y recogida de información

Recurrir a diversidad de técnicas y fuentes para recabar y posteriormente contrastar la información relevante supuso como ventaja la triangulación,

²⁵ Ver Apéndice.

esto es “adquirir un conocimiento más amplio y profundo del objeto de análisis” (Cantor, 2002, p. 58). De este modo, resultó posible lograr la mayor fiabilidad y validez de la información desde los parámetros que aplican a una investigación cualitativa.

En lo que respecta al muestreo y los criterios utilizados, antes de establecer la muestra teórica, de seleccionar a los entrevistados, fue necesario definir qué discursos contribuirían en forma suficiente a la investigación. Como ya se mencionó, se seleccionaron aquellos actores vinculados con el campo teórico en estudio, con discursos posibles de comparar y contrastar. Dentro de las categorías de entrevistados existen tanto semejanzas como diferencias que permiten el ejercicio de la comparación, dado que se trata de: a) actores políticos y técnicos que estuvieron durante el diseño y la puesta en marcha del SPTE y b) referentes de los espacios intermedios de la política, tanto los presidentes de las CDD como los técnicos coordinadores de las UCDIE. Asimismo, se tuvo en cuenta la inclusión de varones y mujeres, así como el abordaje de la realidad de las organizaciones ubicadas tanto en la zona metropolitana como en el interior urbano del país.

De esta forma, se construyó una muestra teórica –para el caso de las entrevistas a referentes de las UCDIE y CDD– basada en información que brindaron informantes calificados y se logró la saturación teórica, es decir, la información relevada dio cuenta de las categorías investigadas. Se consideró la saturación en aquellos casos en que los discursos de los entrevistados no agregaron más información significativa para la investigación, luego de haber ido *a campo* en las oportunidades planificadas.

Si bien se partió de teorías relacionadas con el fenómeno y las primeras hipótesis se basaron en el conocimiento *a priori* de este, conocer la realidad implicó nuevos supuestos que abrieron el abanico de aspectos a indagar.

Se trató del desarrollo de un proceso dinámico que supuso la elaboración de macrocategorías que se complementaron a partir de los datos que arrojaron los relatos obtenidos, sobre todo, a través de las entrevistas individuales. Dichas categorías están implícitas en el desarrollo de los objetivos y en ellas se basaron los ítems de las pautas de las entrevistas.

El diseño se orientó a comprender en profundidad la singularidad del SPTE desde el propio contexto. A partir de la metodología cualitativa se estudió la relación entre las políticas educativas y su efectiva implementación desde la perspectiva de niveles macro e intermedio, en momentos en que aún era incipiente el arribo de la política a los centros educativos equiparables al nivel micro –de acuerdo a las percepciones de los actores consultados–, a través de un análisis de dimensiones definidas como relevantes y de la interacción entre ellas con el contexto, utilizando como herramienta de trabajo un *modelo teórico tentativo* que incluyó dimensiones referentes a las políticas educativas.

La elección metodológica tiene la intención de sintetizar y comprender el fenómeno en sus diferentes niveles (macro y meso), por lo que se emplearon técnicas de recogida de información como el análisis de contenido (de documentos) y de discurso (de personas), y se contrastaron con información que conjuga datos cuantitativos preexistentes.

La elección del estudio de caso se relaciona con el análisis profundo de la situación de Uruguay en cuanto a sus políticas de inclusión educativa. Permitió realizar un análisis en profundidad, una descripción y una caracterización densa del SPTE y un análisis de cómo se dan las articulaciones en el nivel intermedio, nivel clave para el desarrollo de esta política.

El objetivo de recurrir a una multiplicidad de técnicas de producción de información y fuentes posibilitó la obtención de datos confiables e información densa y saturada que permitiera reflexionar sobre el fenómeno en toda su complejidad. A través de la complementariedad de herramientas se buscó construir un abordaje exhaustivo del fenómeno que permitiera iluminar las distintas dimensiones del problema de investigación.

A continuación se presenta, en un cuadro resumen, información relativa al trabajo de campo realizado. Se detallan los actores consultados, el nivel al que pertenecen, su pertenencia institucional, las técnicas utilizadas en cada caso y un detalle de las cantidades de entrevistas cumplidas.

Tabla 9. Trabajo de campo, 2018. Breve descripción

Nivel de los actores	Tipo de actor	Adscripción Institucional	Técnica	Cantidad
ANEP - Central	Técnico	CODICEN (DSIE y DSPE)	Entrevista semiestructurada	4
ANEP - Central	Técnico político	CODICEN (Consejo – CETP – CES – DSIE) ²⁶	Entrevista semiestructurada	4
ANEP - Medio	Presidentes de las CD	CEIP - CFE – CETP - CFE	Entrevista semiestructurada	6
ANEP - Medio	Técnicos de las UCDIE	CODICEN (DSIE)	Entrevista semiestructurada	6
Fuera de la ANEP	Informante calificado	Instituciones de investigación y enseñanzas	Entrevista semiestructurada	2
Total de entrevistas semiestructuradas				22
ANEP - Medio	Presidentes de las CD	CEIP - CFE – CETP - CFE	Encuesta a los 23 presidentes de las CD	Cobertura 87% ²⁷

Fuente: Elaboración propia.

4.3 Dimensiones

Los ejes que estructuraron las entrevistas fueron tres: i) las percepciones sobre las políticas de inclusión previas al SPTE, ii) las perspectivas sobre el funcionamiento del SPTE con foco en el nivel medio y la articulación intra e interinstitucional, es decir lo que sucede en el marco de las CD y desde la mirada de los técnicos de las UCDIE, y iii) las valoraciones generales sobre el SPTE de los actores implicados en todos los niveles abordados.

Los niveles que ocupan los actores permiten comparar sus perspectivas sobre cada una de las dimensiones. La encuesta dirigida a los presidentes y/o encargados de las CD brinda información general y complementaria sobre la forma en que funcionan estos colectivos, a la vez que amplía la mirada sobre el funcionamiento del SPTE y la articulación intra e interinstitucional.

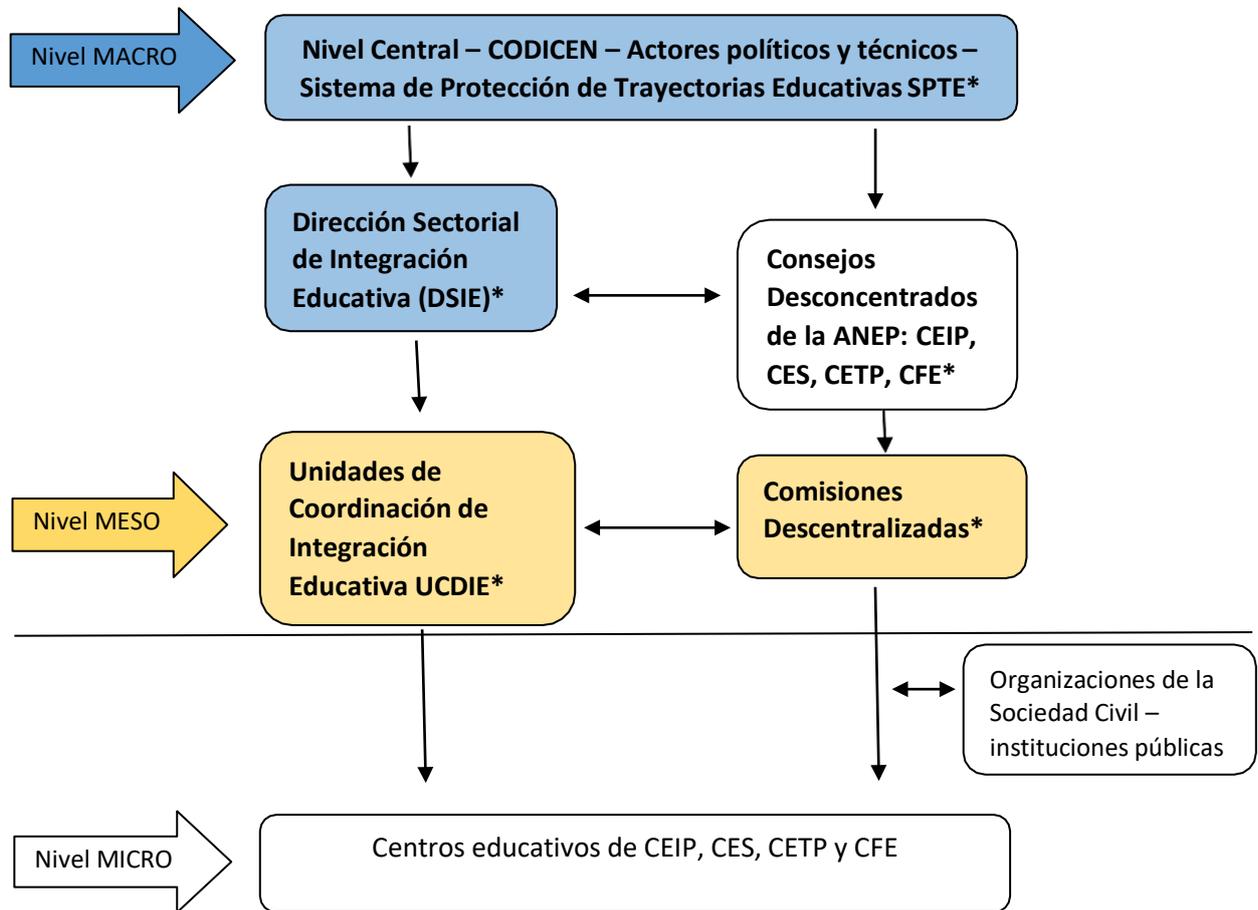
El esquema que sigue ilustra la forma en que se estructura el SPTE en el marco institucional, así como los niveles en los que se ubican los actores consultados. La parte coloreada es la que se ha abordado en la investigación, mientras que la que no está coloreada y se ubica debajo de la línea

²⁶ Se entrevistó a informantes de los subsistemas de educación media (CES y CETP) que pertenecen al grupo coordinado por la Dirección Sectorial de Integración Educativa (DSIE) del CODICEN, como referentes de la implementación del SPTE.

²⁷ La encuesta se realizó a todos los presidentes de las CD (23), se recibieron 20 respuestas.

horizontal remite al nivel micro, que ha quedado excluido del análisis por los motivos ya enunciados.

Figura 2. Niveles y actores de la política - SPTE



Fuente: Elaboración propia.

Las dimensiones de análisis asociadas a los actores y las técnicas de relevamiento de la información se traducen en los ejes ya mencionados y se presentan en forma sintética a continuación.

Tabla 10. Cuadro de dimensiones de análisis, técnicas y entrevistados

Dimensiones a indagar/analizar	Técnica a utilizar/Estado actual	Entrevistados/ Encuestados
<p>Eje 1. Las políticas de inclusión focalizadas –para la EMB– previas al sistema de protección de trayectorias educativas (SPTE). Antecedentes del SPTE (2005-2015). Cómo surgen. Concepciones de partida. Datos sobre fechas o períodos de implementación. Objetivos. Características del diseño vinculadas a la inter e intrainstitucionalidad. Actores intervinientes y nuevas figuras. Permanencias y discontinuidades. “Brecha de implementación”. Resultados.</p> <p>Eje 2. El funcionamiento del SPTE relativo a la articulación intra e interinstitucional del período 2016-2019. Proceso de diseño de la política (SPTE). Redefinición de las formas de articulación intra e interinstitucional (con respecto a las anteriores). Tipos de cooperación intrainstitucional del sistema de protección de trayectorias educativas (SPTE). Tipos de coordinación entre la administración central y los ejecutores.</p> <p>Eje 3. Valoraciones sobre el SPTE Opiniones y valoraciones respecto del diseño de SPTE y su implementación. Virtudes y dificultades que se aprecian en el marco del nuevo sistema. Capacidades de las Comisiones y equipos de las UCDIE. Tipos de coordinaciones y articulaciones.</p>	Entrevistas semiestructuradas (14)	Decisores políticos y técnicos (nivel central, 8) y los presidentes de las CD (gestores intermedios, 6)
<p>Eje 2. El funcionamiento del SPTE relativo a la articulación intra e interinstitucional del período 2016-2019. Percepciones sobre las Comisiones Descentralizadas, su funcionamiento, agenda.</p>	Encuesta online (20 respuestas)	Presidentes de todas las Comisiones Descentralizadas (23)
<p>Eje 2. El funcionamiento del SPTE relativo a la articulación intra e interinstitucional del período 2016-2019. Eje 3. Valoraciones sobre el SPTE</p>	Entrevistas semiestructuradas (6)	Integrantes técnicos de equipos de las UCDIE que trabajan vinculados a las Comisiones y los centros educativos (6)

Fuente: Elaboración propia.

Capítulo V. Contexto, análisis de las políticas educativas (2005-2015)

Para elaborar un panorama de las iniciativas de las políticas de inclusión educativa previas al SPTE se realizaron dos acciones complementarias y fundamentales. Por una parte, se revisó y buscó información publicada por organismos especializados que diera cuenta de algunas de las iniciativas implementadas por el gobierno de la educación pública desde el año 2005 y hasta 2015, con un recorte que implicó tomar las que se desarrollaron en educación media, puesto que en este nivel se constata que fue mayor el repertorio de políticas.

Por otra parte, se consultó a los actores ubicados en el nivel macro e intermedio, en el marco de las entrevistas, sobre apreciaciones con respecto a los programas y los proyectos educativos implementados durante la década anterior a la creación y el desarrollo del SPTE. El análisis de sus consideraciones se presenta tanto en el sexto capítulo como en los subsiguientes, y por ese motivo en esta sección se da cuenta de la revisión de fuentes secundarias.

5.1 Programas y proyectos para la inclusión educativa en Uruguay (2005-2015)

Se han seleccionado los programas y los proyectos directamente relacionados con dispositivos para la inclusión y la continuidad educativa, en su mayoría posteriores al año 2005. No se toman en cuenta los que pertenecen a la educación primaria, la educación media superior y la educación terciaria no universitaria. Asimismo, no son objeto de este trabajo las iniciativas estrictamente orientadas a adultos, así como a poblaciones específicas como las personas privadas de libertad, estudiantes rurales, deportistas, etcétera. Ello reduce el repertorio a ocho iniciativas que se describen a continuación.²⁸ Asimismo, para la sistematización se tomaron como referencia diversas publicaciones nacionales (INEEd, 2014;

²⁸ La información sobre cada uno de los programas reportados fue extraída de los relevamientos de los programas centrales y los proyectos de la ANEP realizados en los años 2013, 2014, 2015 y 2016, por la Dirección Sectorial de Planificación Educativa, División de Investigación, Evaluación y Estadística, Departamento Investigación y Estadística Educativa. Disponibles en: www.anep.edu.uy.

Fernández *et al.*, 2018; Fernández & Pereda, 2010; Fernández & Ríos, 2014; Mancebo & Monteiro, 2009; Mancebo & Goyeneche, 2009).

i) Plan de Tránsito entre Ciclos Educativos. Este plan pertenece al CODICEN, tiene convenios con el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Su población objetivo la constituyen los alumnos de 6to. año de educación primaria y 1er. año de Educación Media Básica (EMB).

Su diseño comprende tres ámbitos institucionales: i) político, liderado por una comisión técnico-política integrada por representantes del CODICEN, el CEIP, el CES, el CETP y el MIDES; ii) de gestión, se trata de una unidad conformada por representantes técnicos de la ANEP y del MIDES encargada de la implementación del plan; y iii) ubicadas en diferentes puntos del país se desarrollan las unidades educativas territoriales, conformadas por centros educativos de educación primaria y media, así como por actores territoriales del MIDES.

El objetivo general de este plan es “abordar los riesgos específicos de desvinculación de los adolescentes del sistema educativo en su pasaje de la educación primaria a la educación media básica –riesgos que se agudizan en situación de vulnerabilidad social–” (ANEP, 2019).

Presenta articulaciones dentro de la ANEP, así como con instituciones y actores externos a esta. Plantea la introducción de la figura del referente del CES y del CETP.

ii) Ex Impulso a la Universalización del Ciclo Básico (PIU), desde 2012 llamado Liceos con Tutorías. Pertenece al CES y no registra convenios. Está dirigido a estudiantes de EMB matriculados en determinados liceos, se trata de adolescentes en situación de alta vulnerabilidad social y educativa, con antecedentes de fracaso escolar.

El proyecto está orientado a “mejorar y profundizar los procesos de enseñanza y aprendizaje a los estudiantes de mayor vulnerabilidad” (ANEP, 2019).

Presenta articulaciones dentro de la ANEP. Asimismo, articula con organismos externos (Intendencia Municipal de Montevideo, MIDES, MEC, y UNICEF). Este proyecto no presenta la creación e incorporación de

nuevas figuras.

iii) Áreas Pedagógicas 2001. Esta iniciativa se ubica en la órbita del CES. Tiene convenios con el Instituto Nacional del Adolescente del Uruguay (INAU), la Comuna Canaria y los Salesianos (ubicados en Juan Lacaze, Colonia). Su población objetivo son jóvenes de entre 15 y 21 años desertores o expulsados del sistema educativo, repitientes sistemáticos y alumnos privados de libertad.

El objetivo general es “lograr la reinserción de los estudiantes en el entramado social, ya sea en el sistema educativo y/o en el mundo laboral” (ANEP, 2019).

Esta política no presenta articulaciones dentro de la ANEP, no obstante sí con organismos externos a ella (MIDES, Comisión de Inclusión interinstitucional, INAU). Tiene como figuras en territorio a los coordinadores del INAU y los del CES. Además, en cada uno de los centros hay un referente responsable del programa que permanece durante todo el turno en que se desarrolla la iniciativa.

iv) Aulas Comunitarias (PAC). Se ubica en la órbita del CES. Presenta convenios con el MIDES y Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs).

Está dirigido a adolescentes de entre 13 y 17 años que habiéndose inscripto anteriormente en EMB no han logrado superar primer año y buscan una nueva oportunidad de regresar al sistema educativo.

Se implementa en un espacio denominado aula comunitaria (AC), gestionado directamente por las OSCs especializadas en el trabajo con adolescentes y seleccionadas mediante concurso público. En él se articula la labor de profesores de educación secundaria y de equipos técnicos de dichas organizaciones.

Las AC trabajan en forma complementaria con los centros educativos del territorio de referencia, articulando estrategias y modalidades de acompañamiento para los adolescentes; en este proceso se involucra también a las familias, preparando la revinculación del adolescente hacia el próximo tramo en su trayectoria educativa (cursar liceo o escuela técnica).

El objetivo general es incluir en la educación a “adolescentes que se encuentran desvinculados de la EM, constituyéndose en el dispositivo puente que contribuye a reconstruir la vinculación de los estudiantes con la EMB y con el aprendizaje, garantizando de este modo el su derecho a la educación” (ANEP, 2019).

Dentro de la ANEP las articulaciones son con el CETP - Plan FPB, mientras que también coordina con organismos externos tales como el Instituto Nacional de Alimentación (INDA), Jóvenes en Red de Presidencia/MIDES, y las intendencias de Maldonado, Durazno y Canelones.

Dentro del equipo de la OSC se cuenta con un coordinador, un trabajador social y un educador social. Un operador social se desempeña como referente de los adolescentes, realizando acciones para la permanencia en el AC y la continuidad educativa de los estudiantes. Los talleristas coordinan y desarrollan talleres transversales y de fortalecimiento de los aprendizajes. Asimismo, el CES cuenta con un equipo integrado por un profesor referente, profesores de asignatura, un docente de estrategias de *Aprender a Aprender*, y un psicopedagogo.

v) Proyecto Interfase 2014. Pertenece al CES, en convenio con el Programa de Apoyo a la Educación Media y Técnica y a la Formación en Educación. Los destinatarios son estudiantes de primer año de bachillerato de determinados liceos de Montevideo.

Se trata de un proyecto que procura fomentar la articulación entre niveles y modalidades facilitando la transición entre la EMB y la EMS, con el foco puesto en el tránsito entre tercer año de EMB a primero de EMS.

El objetivo general es:

Fortalecer políticas educativas de inclusión en los centros de EM que permitan integrar y brindar herramientas a los alumnos que ingresan a primer año de bachillerato diversificado (segundo ciclo de enseñanza secundaria), para que los jóvenes accedan, permanezcan y puedan completar sus trayectorias educativas hasta su egreso de la EMS (ANEP, 2019).

Mantiene articulaciones dentro de la ANEP con el CES y el CETP, así como

con el programa Compromiso Educativo del CODICEN. Asimismo, articula acciones con organismos externos.

Presenta la inclusión de nuevas figuras, tales como referentes académicos y comunitarios (articuladores), y dispone de un equipo de docentes tutores para cada una de las asignaturas según las necesidades del centro educativo.

vi) Formación Profesional Básica FPB 2007. Se trata de una iniciativa del CETP, en convenio con el MIDES e INAU. Su población destinataria está compuesta por mayores de 15 años que no tengan culminada la EMB.

Su objetivo general es garantizar la culminación de la EMB. Se trata de un plan que habilita a sus egresados a continuar estudios en EMS del CETP o del CES. Otorga también una certificación de operario práctico en la orientación de taller cursada por el alumno.

Dentro de la ANEP articula con el CES (Aulas Comunitarias), con el CODICEN (Dirección Sectorial de Adultos), con el CFE y con la Estrategia Cercanías. Asimismo, mantiene vínculos con organismos externos tales como el MIDES, el INAU y los Centros de Capacitación Profesional (CECAP).

vii) Uruguay Estudia. Este programa pertenece al CODICEN, en convenio con el MEC, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la UDELAR, la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND), la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), el Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU) y el Instituto de Formación Profesional (INEFOP). Su población destinataria está conformada por jóvenes y adultos.

Su objetivo general es “promover y apoyar la continuidad y la culminación de ciclos educativos” (ANEP, 2019).

Articula dentro de la ANEP con CODICEN-DESEJA, CETP y CES. Asimismo, mantiene coordinaciones con organismos externos tales como el Consejo Directivo del PUE, los organismos convenientes, con los centros de Atención a la Infancia y la Familia (Plan CAIF), y mantuvo coordinaciones con el ex Sistema de Responsabilidad Adolescente (SIRPA).

viii) Campamentos Educativos. Este programa pertenece al CODICEN. No desarrolla convenios, de acuerdo a lo que surge de la información institucional. Su población destinataria está conformada por alumnos y docentes del CEIP, del CES y del CETP, en los dos últimos casos dirigidos a la población que transita la educación media básica.

Este programa lleva adelante campamentos educativos que permiten a los estudiantes vivir experiencias diferentes a las que les ofrecen los centros de enseñanza a los que asisten. Las vivencias que se dan en el marco de las actividades de esta iniciativa estimulan *aprendizajes con contenidos significativos*, que impactan en la convivencia y en la *relación con el saber y con la institución educativa*.

Su objetivo general es “ofrecer la posibilidad a niños, jóvenes y docentes del medio rural y suburbano, de convivir, conocer un entorno diferente al que viven y apreciar esa diversidad, redescubriendo el vínculo con los otros” (ANEP, 2019).

Dentro de la ANEP articula con el CEIP, el CES, el CETP y el CFE. Desarrolla articulaciones con los siguientes organismos externos a la ANEP: MEC, Educación No Formal, CECAP y el Ministerio de Turismo y Deportes (MTD).

Si bien no presenta la creación de nuevas figuras a la interna del sistema educativo, determina nuevos roles a algunas preexistentes a efectos coordinar acciones.

El primer relevamiento oficial –ANEP, CODICEN– de las políticas educativas de Uruguay vinculadas a la inclusión de los adolescentes y los jóvenes a la EMB data del año 2013. Al recorrer el panorama de planes, programas y proyectos se han seleccionado aquellos que: i) trabajan para garantizar la inclusión en EMB en los interciclos, ii) se orientan a la finalización de la EMB, y iii) son iniciativas destinadas a adolescentes y jóvenes. Este recorte deja fuera a múltiples diseños, muchos de ellos focalizados (por ejemplo, destinados a personas jóvenes y adultas, población rural, personas privadas de libertad, etcétera).

En 2013 fueron relevadas un total de 22 políticas implementadas por el

CODICEN, el CES y el CETP; en 2014 el número de iniciativas desarrolladas desde estos organismos suma 30, 27 en el año 2015, y en el último informe, de 2016, 23. Al observar las continuidades de las ocho iniciativas seleccionadas se aprecia que dos de ellas dejaron de funcionar en los últimos años, es el caso de Liceos con Tutoría e Interfase, ambas pertenecientes al CES.

Tabla 11. Programas y proyectos orientados a la inclusión educativa en la educación pública media básica (EMB) en Uruguay, vigentes entre 2013 a 2016²⁹

Programa/ Proyecto/año inicio	Dependencia/s	Objetivo	Articulaciones	2013	2014	2015	2016
1 Tránsito entre ciclos educativos ³⁰ 2011	CEIP – CES – CETP – CODICEN	Abordar riesgos de desvinculación de adolescentes en su pasaje de la Educación Primaria a la EMB	MIDES, MEC, INAU, ASSE y MSP	*	*	*	*
2 Impulso a la universalización del Ciclo Básico (PIU) 2008, desde 2012 Liceos con Tutorías	CES	Contribuir a que todos los estudiantes puedan culminar sus estudios de EMB.	ASSE – MSP – UCUDAL – UDELAR intenciones de Montevideo y Canelones – OSC — SOCAT – ONG.	*			
3 Áreas Pedagógicas 2001 (antecedentes: 1989)	CES – INAU	Lograr que el 100% de los estudiantes sostengan su permanencia en el Programa.	MEC – UTU – CAIF – intenciones – Instituto del Hombre	*	*	*	*
4 Aulas Comunitarias (PAC) 2007 extra edad	CES	Busca revertir la situación de desafiliación institucional.	MIDES - INFAMILIA	*	*	*	*
5 Programa Interfase 2010	CES	Facilitar el tránsito entre la EMB y la EMS.	--	*	*		
6 Formación Profesional Básica FPB 2007	ANEP – CETP	Apoyar a los estudiantes mayores de 15 años a que culminen sus estudios de EMB.	OSC	*	*	*	*

²⁹ El relevamiento oficial de la ANEP se reduce a los años especificados: desde 2013 a 2016.

³⁰ En el año 2016 pasó a desarrollarse en la órbita de la Dirección Sectorial de Integración Educativa (DSIE, CODICEN), en articulación con el MIDES.

7 Uruguay Estudia 2009	CODICEN – DSEJA – CETP- UTU y CES	Promover y apoyar la continuidad y la culminación de ciclos educativos.	MEC – MTSS – MEF – UDELAR – CND – OPP – BROU – INEFOP.	*	*	*	*
8 Campamentos Educativos 2009 ³¹	CODICEN	Ofrecer la posibilidad a niños, jóvenes y docentes del medio rural y suburbano de convivir, conocer un entorno diferente (...) redescubriendo el vínculo con los otros.	MEC/CECAP, MTD	*	*	*	*

Fuente: Elaboración propia a partir de los relevamientos desarrollados por la ANEP – CODICEN.

Si se comparan los relevamientos de políticas realizados por el CODICEN, se advierte en el último –correspondiente al año 2016– una organización diferente de la información; esto se debe a que en ese año se registraron cambios en las definiciones de política educativa del CODICEN, así como en su organigrama institucional.

Con el fin de cumplir con los principios y los fines de la LGE, se dan una serie de transformaciones en la organización de los programas y proyectos durante el período del segundo gobierno de Tabaré Vázquez (2015-2019), mediante los cuales se pretende asegurar la estrategia para un abordaje sistémico desde el CODICEN. Es así que, a partir de la evaluación de políticas educativas desarrolladas con anterioridad, se identificaron líneas y dispositivos valorados positivamente, y se los capitalizó en el marco de nuevas formas con foco en las trayectorias educativas de los estudiantes y su continuidad y finalización de ciclos; esto supuso integrar y coordinar entre los diferentes niveles educativos. Asimismo, dejaron de implementarse algunos proyectos (por ejemplo: ProMejora) y programas en su formato original; se puso énfasis en las estrategias consideradas potentes, y fueron asignados a diferentes Direcciones Sectoriales del CODICEN.

Se trata de un cambio sustantivo en la política, que abre paso al Sistema de Protección de Trayectorias Educativas impulsado por la nueva Dirección

³¹ En el año 2016 pasó a desarrollarse en la órbita de la Dirección Sectorial de Integración Educativa (DSIE, CODICEN).

Sectorial de Integración Educativa (DSIE) del CODICEN,³² creada por la Resolución 69, Acta N° 9 del CODICEN, con fecha 24 de febrero de 2016.

El objetivo de la DSIE es “contribuir con la generación, desarrollo e implementación de una política de integración educativa” (ANEP, 2018). Su cometido es profundizar y fortalecer la articulación y coordinación tanto dentro de la ANEP como con otros organismos del Estado y organizaciones de la sociedad civil para el diseño de una oferta educativa adaptada, con enclave territorial, que garantice el derecho al acceso a la educación y trayectorias continuas y completas a toda la población de hasta 17 años.

La DSIE impulsa dispositivos seleccionados, entre los que se encuentran: “Generalización educativa de la experiencia artística”, “Impulso a la inclusión académica: fortalecimiento del razonamiento lógico-matemático”, “Compromiso educativo”, “Unidad de gestión de tránsito entre ciclos educativos”, “Campamentos educativos” y “Estímulo a la cultura científica y tecnológica”. Dentro de la Dirección Sectorial de Integración Educativa, de acuerdo a lo reportado, se encuentran las siguientes líneas de trabajo: “Generalización educativa de la experiencia artística” (antes ProArte), “Tránsito entre ciclos educativos”, “Compromiso educativo” y “Campamentos educativos”.

Posee tres líneas de trabajo estructurantes: i) la inclusión al sistema educativo de la población en edad de cursar los ciclos obligatorios de la educación media; ii) la protección de las trayectorias educativas; y iii) la ampliación del tiempo escolar.

³² Entre los cometidos del CODICEN –definidos por la Ley General de Educación, N° 18.437– se encuentran: a) Promover un clima de participación democrática y propiciar en forma permanente una reflexión crítica y responsable en todo el ámbito organizacional; b) Definir las orientaciones generales de los niveles y las modalidades educativas que se encuentran en su órbita; c) Designar a los integrantes de los Consejos de Educación, según lo establecido en el Artículo 65 de la Ley General de Educación; y d) Homologar los planes de estudio aprobados por los Consejos de Educación. Asimismo, se implementan diversas iniciativas de política en los centros educativos de los diferentes subsistemas. Está compuesto por 8 sectoriales: Dirección Sectorial de Educación de Jóvenes y Adultos; Dirección Sectorial Económico Financiera; Dirección Sectorial de Infraestructura; Dirección Sectorial de Integración Educativa; Dirección Sectorial de Planificación Educativa; Dirección Sectorial de Programación y Presupuesto; Dirección Sectorial de Gestión Humana; Dirección Sectorial de Información para la Gestión y la Comunicación y Dirección de Derechos Humanos.

5.2 Principales características de las políticas de inclusión previas al SPTE

Con respecto a las políticas de inclusión educativa previas al SPTE, en términos generales se puede aseverar que: i) están dirigidas a evitar la desvinculación de los adolescentes y los jóvenes del sistema educativo, tanto en el pasaje de un ciclo a otro como durante la trayectoria en educación media, así como a garantizar la reinserción educativa y ii) las poblaciones objetivo de los programas se caracterizan por ser adolescentes en situación de alta vulnerabilidad social y educativa, con antecedentes de fracaso escolar, que han abandonado su trayectoria educativa o presentan situaciones académicas poco favorables para la permanencia y la continuidad.

Si bien durante la década previa al SPTE (2005-2015) los documentos de los programas no evidencian la noción de *trayectoria educativa*, los diseños de las políticas respondieron a la necesidad de contribuir a la reinserción y la continuidad educativa en forma de intervenciones específicas, con la prioridad puesta en atender a los sectores en situación de mayor vulnerabilidad.

Presentan, además, una característica relevante con respecto a las inscripciones institucionales y las articulaciones. En general, se aprecia que las iniciativas fueron impulsadas por el CODICEN, por organismos desconcentrados (CES y CETP) o entre ambos.

Quizás el rasgo más distintivo de las iniciativas mencionadas sea la articulación con otros organismos del Estado, por ejemplo con el MIDES y el MEC, así como en algunos casos con organizaciones de la sociedad civil. Este aspecto, particularmente importante desde la perspectiva de la investigación, sugiere la instalación de capacidades que no necesariamente permanecen al iniciarse el proceso de la instalación del SPTE en el año 2016, y ello se vincula a que la nueva política pone énfasis en el fortalecimiento interno de la ANEP y pasan a segundo plano las acciones, por ejemplo, intersectoriales.

5.3 La política educativa de la última década en Uruguay

Como ya se ha señalado, en lo que respecta a políticas educativas pueden distinguirse cuatro olas de políticas proequidad en la región (Mancebo & Goyeneche, 2010). La cuarta, a partir del 2000, con una fuerte preocupación por las problemáticas relacionadas a los procesos de exclusión educativa, concepto que dio origen a una serie de nuevas iniciativas, vigentes en términos del logro de la inclusión.

A partir de 2005, coincidentemente con la llegada del Frente Amplio al gobierno, la preocupación por la inclusión educativa supuso el diseño y la implementación de diferentes programas y proyectos focalizados, que se ejecutaron sobre todo en educación media. Desde 2015 se aprecia un viraje con respecto a las políticas anteriores, iniciándose el proceso de la puesta en marcha del SPTE.

Para el análisis de los cambios en las políticas educativas en Uruguay se requiere hacer énfasis en las transformaciones que aparejó el advenimiento de los gobiernos del Frente Amplio. A tales efectos, resulta de gran utilidad tomar las perspectivas que plantean Bentancur & Busquets (2017) sobre las capacidades estatales y las transformaciones en las políticas públicas desde 2005 y hasta 2015. Los autores refieren a la gestión de este partido político y se interrogan sobre:

En qué medida las diferentes políticas públicas implementadas en ese período han supuesto cambios de relevancia en las orientaciones imperantes hasta el momento de su ascenso al gobierno, lo que conduce a reflexionar sobre el grado de innovación o tipos de cambio materializados. Y más específicamente, sobre las eventuales relaciones entre las capacidades estatales y esos cambios, en tanto dichas capacidades suelen identificarse en la literatura especializada como una de las variables claves para explicarlos (Bentancur & Busquets, 2017, p. 128).

Los autores analizan, como ya se ha mencionado, el cambio en las políticas públicas en Uruguay durante los dos primeros gobiernos del Frente Amplio. Se trata de un trabajo que toma como referencia estudios previos y se basa en el análisis realizado por los especialistas consultados para el caso de cada

una de las 13 políticas públicas examinadas,³³ que definen con homogeneidad externa por inscribirse en el proceso político institucional de los períodos del gobierno referido y con heterogeneidad interna derivada de las diferentes áreas de políticas que forman parte de su estudio. Si se toma este modelo para analizar las políticas educativas del período es clave tener presente la primera y sustantiva interrogante que plantean: “¿En qué medida ello [refieren a los gobiernos del Frente Amplio] generó novedades en las políticas públicas impulsadas?” (Bentancur & Busquets, 2017, p. 128).

Asimismo, tal como se desarrolló en el apartado teórico, se adopta como definición de capacidad estatal “la aptitud de las instancias gubernamentales de plasmar a través de políticas públicas los máximos niveles posibles de valor social” (Repetto, 2004, p. 8). Ello implica cómo se toman decisiones y realizan acciones que tienen como objetivo *el valor social*, es decir aquello que se acuerda como deseable –por parte de individuos y grupos pertenecientes a ideologías diferentes, con intereses y recursos de poder– para la sociedad.

Es clave enfatizar que se centran en las capacidades estatales, en tanto diversos estudios previos las asocian con las orientaciones de las políticas públicas en diferentes países de Latinoamérica. Se sitúan desde una perspectiva que supone analizar las capacidades de los Estados para definir objetivos y concretarlos, lo cual se relaciona con la gobernabilidad. Refieren a dos dimensiones:

- a) las técnico-administrativas involucran las capacidades derivadas de la existencia y funcionamiento de burocracias competentes y profesionalizadas, dotadas de recursos organizacionales, financieros y tecnológicos necesarios para conducir las acciones del gobierno de forma coordinada;
- b) las político-relacionales se asocian a las habilidades y procedimientos de inclusión de los múltiples actores (sociales, económicos y políticos) de forma articulada en los procesos de políticas públicas, buscando la construcción de consensos mínimos y coaliciones de apoyo a las políticas gubernamentales (Pires & Gomide, 2016, p. 130).

³³ Los casos seleccionados para el análisis son en las siguientes áreas: Educación Superior, Tributaria, Sanitaria, Laboral, Agropecuaria, Género, Asistencia Social, Seguridad Pública, Exterior, Seguridad Social, Defensa, Vivienda y Educación.

Para el caso de la política educativa uruguaya resulta interesante analizar ambas capacidades. Se aprecian diferencias notorias entre los modelos de dicha política si se comparan los dos primeros períodos de gobierno del Frente Amplio (2005-2015) con el tercero (2015 en adelante). Este último ciclo se corresponde con la puesta en marcha del SPTE, que se constituye en la *nueva ola de política educativa* y que deja atrás, en general, los formatos de programas y proyectos. En el nuevo escenario –que instala el SPTE– pueden apreciarse aspectos relativos a las capacidades técnico-administrativas y político-administrativas.

Primero, se puede establecer que tanto la política en estudio (SPTE) como las precedentes (programas y proyectos de inclusión educativa focalizados en el período 2005-2015) cumplen con la *homogeneidad externa*, al tratarse de iniciativas que son parte del proyecto del Frente Amplio en todos los casos.

En referencia al SPTE, a partir del análisis de parte de los discursos de los actores consultados se aprecia, con relación a las capacidades técnico-administrativas, la presencia de burocracias gubernamentales profesionalizadas con dificultades asociadas a la implementación de la política en el nivel intermedio. Los actores implicados en dicho proceso carecen de autonomía y de lineamientos claros para generar acuerdos y desarrollar acciones que habiliten la instalación del sistema.

Para el caso de los programas y proyectos previos al año 2016, los actores consultados señalan dificultades de implementación en el nivel micro (especialmente centros educativos), posiblemente por la ausencia de fases o actores intermedios que funcionaran como *eslabón* entre la centralidad –relativa a la gestión de los programas y los proyectos– y el nivel micro. Asimismo, la inserción de nuevas figuras educativas, ajenas a las instituciones educativas (por ejemplo, del campo socioeducativo, técnicos del MIDES, etcétera), es percibida como un obstáculo para el desarrollo de las iniciativas. Es así que ambas *olas* de política presentan debilidades relativas a las capacidades técnico-administrativas.

En el SPTE se advierten dificultades en el funcionamiento de mecanismos

de coordinación intragubernamental, puesto que se trata de una política que posee un fuerte componente de articulación a la interna de la ANEP, pero con escasas coordinaciones con otros organismos públicos. Es posible aseverar que este modelo de política deja atrás iniciativas de mayor coordinación entre organismos del Estado, por ejemplo con ministerios; no obstante, en el modelo de política anterior (2005-2015) se priorizaban las articulaciones intragubernamentales, y este rasgo distingue claramente diferencias de diseño entre unas y otras.

Los discursos de los actores consultados evidencian un escaso desarrollo con relación a los procedimientos de monitoreo de la implementación del SPTE en sentido amplio. Esto puede asociarse al estadio de implementación de la política –es de reciente puesta en marcha–, y no se advierten sistemas que den cuenta de su monitoreo; por otro lado, el monitoreo y las evaluaciones de programas, tanto dentro de la ANEP como con cooperación de actores externos a ella, pueden definirse como una constante en el período 2005-2015 (Bentancur & Busquets, 2017).

Con respecto a las capacidades político-administrativas se aprecia, a partir de los hallazgos de la investigación del SPTE, que las interacciones institucionalizadas entre actores burocráticos y agentes políticos es escasa; se trata de un diseño de política que se realiza desde la centralidad o nivel macro de la ANEP, como institución rectora del campo educativo. Asimismo, no se evidencian interacciones con representantes políticos, salvo las que se dan a la interna de la institución; este punto parece, desde la lectura del discurso de los actores entrevistados, similar para el caso de los programas y los proyectos previos al SPTE.

Sobre la existencia y el funcionamiento de mecanismos de participación social no se ha encontrado evidencia que dé cuenta de este aspecto ni para el SPTE ni para las políticas anteriores a este. Finalmente, la presencia de fiscalización realizada por agencias de control es un aspecto que no se ha constatado para ninguno de los casos.

Al igual que para las 13 políticas públicas analizadas por los autores, las capacidades estatales técnico-administrativas son algo mayores en el caso de la nueva política educativa que las político-relacionales, pero tampoco

presentan a la luz de la evidencia grandes progresos. Esto último puede deberse al momento de desarrollo de una política, que aún se puede considerar incipiente.

No obstante, y contrario a lo que señalan los autores en su estudio, con respecto a las capacidades político-administrativas y la existencia y el funcionamiento de mecanismos de participación social, no se advierten evidencias del desarrollo de este aspecto desde el análisis de la perspectiva de actores ubicados en el nivel intermedio.

Es importante señalar, con respecto a la innovación de la política, que el SPTE constituye un cambio con respecto a la matriz de políticas de inclusión educativa que lo preceden. Es así que se constituye en una transformación institucional significativa. Tal como plantean Bentancur & Busquets (2017), los cambios en la política –refieren a los graduales– deben ser objeto de atención, y para ello plantean la necesidad de aplicar categorías, en su caso la elaborada por Peter Hall (1989, 1993), que distingue entre “cambios de primer orden dirigidos a calibrar instrumentos de políticas existentes que perviven; de segundo orden, consistentes en modificaciones en los instrumentos empleados; y de tercer orden, representativos de ajustes paradigmáticos en los fines de las políticas” (Bentancur & Busquets, 2017, p. 132).

Para el caso de las políticas educativas uruguayas tendientes a la inclusión se puede distinguir en forma clara el desarrollo de programas y proyectos focalizados desde el año 2005 y hasta el 2015. Muchos de los aprendizajes de dichas políticas han sido capitalizados e incluso se les ha otorgado continuidad desde el SPTE, en general se trata de diseños que se han universalizado, lo que implica cambios de primer orden y de segundo orden.

La implantación del SPTE supone un cambio imputable al tercer orden, se trata de una nueva política que, si bien retoma e incluye aprendizajes previos, supone un ajuste paradigmático que intenta pasar de la fragmentación de iniciativas a la instalación de un sistema de corte universal.

El SPTE esgrime, en el marco de su documento fundacional, argumentos sobre la importancia de la inclusión educativa y de las trayectorias educativas continuas, completas y protegidas, lo que podría interpretarse como el diseño de una política pública que respeta y garantiza el derecho a la educación de la población, apostando a la justicia social. No obstante, la toma de decisiones y las acciones para su desarrollo podrían no cumplir con el requisito de los acuerdos por parte de individuos y grupos diversos – incluso los que componen el sistema educativo público–, lo que le resta *valor social* a la iniciativa.

Capítulo VI. Una mirada amplia: la perspectiva general de los referentes de las Comisiones Departamentales Descentralizadas

Tal como se planteó en el apartado de metodología, se realizó una encuesta *online*, en el segundo semestre del año 2018, dirigida a todos los presidentes o encargados de las CDD del CODICEN.³⁴

Los capítulos de análisis subsiguientes se estructuran en función de las hipótesis iniciales de la investigación, a saber:

1. A nivel del diseño, la articulación entre las políticas públicas orientadas a la protección de trayectorias educativas estuvo fuertemente condicionada por la escasa formalización de los acuerdos entre los actores de las distintas instituciones.
2. La escasa experiencia de las instituciones educativas implicadas en el campo de la cooperación/articulación intra e interinstitucional exhibe una forma artesanal de generar acuerdos que complejiza la implantación de las políticas.
3. A nivel de la implementación, la escasa experiencia de cooperación y articulación de las instituciones involucradas en SPTE a nivel meso complejizó la implantación de la política tanto a nivel territorial como central.
4. El lugar de los actores en el proceso del SPTE (diseño e implementación) incide fuertemente en la visión de los actores macro y meso respecto de la política en cuestión.
5. La visión de los actores políticos implicados en el diseño de las políticas de inclusión educativa es disímil con respecto a la de los gestores, debido al lugar/nivel desde el que operan cada uno de los actores.
6. Las capacidades estatales de cada uno de los subsistemas han operado como frenos al pleno desarrollo del SPTE.

³⁴ Ver Apéndice.

7. La articulación intra e interinstitucional es dificultosa debido a que es una tarea adicional que debe realizarse desde el nivel intermedio (CD, UCDIE) y demanda tiempo y recursos humanos no disponibles.

8. Para operativizar las iniciativas los operadores del nivel intermedio se enfrentan a los límites que surgen en la realidad de los subsistemas educativos en los que se ponen en práctica las políticas –debido a obstáculos derivados de la atomización de iniciativas, desconocimiento de actores escolares, etcétera–.

Estas hipótesis se abordan a la luz del análisis de los discursos de los diferentes actores entrevistados, así como a partir de información proveniente de la encuesta; el análisis de los datos que arrojó esta última requiere de un tratamiento que permita una descripción integral, y por ello se justifica este apartado.

A través del formulario se intentó indagar sobre las siguientes dimensiones: i) características relativas a los cargos y la pertenencia institucional de los encargados, ii) integración de la CDD y frecuencia de los encuentros, iii) temas y líneas prioritarias de trabajo relativas a la agenda de la comisión en 2018, iv) desarrollo de proyectos específicos, v) intersectorialidad, y vi) debilidades y fortalezas del funcionamiento (por ejemplo, capacidad o incapacidad para generar acuerdos) y relacionamiento con el nivel central (CODICEN).

En este capítulo se describe y analiza la información recogida mediante la encuesta, relativa particularmente a las hipótesis de partida sexta, séptima y octava. Cabe señalar que el desarrollo de la estrategia tuvo como objetivo obtener una mirada global, desde la perspectiva de todos los referentes de las CDD, sobre aspectos relevantes para la investigación. Asimismo, complementa el análisis de las entrevistas realizadas a dichos actores y permite la triangulación, otorgando mayor solidez metodológica.

6.1 Cargos y pertenecía institucional de los encargados de las comisiones

Se solicitó a quienes respondieran que explicitaran su función dentro de la CDD. Diecisiete de quienes completaron el formulario se desempeñaban

como presidentes, mientras dos lo hacían como tesoreros y uno como participante. Este aspecto se adecua a la lógica de trabajo que implica la instalación de estos colectivos, es decir la necesaria representatividad de las autoridades educativas del departamento en la comisión, en tanto constituyen actores técnicos con conocimiento del territorio y ocupan un determinado lugar en la escala jerárquica –de su institución, es decir subsistema– que debería facilitar la toma de decisiones.

Sobre la pertenencia institucional de quienes respondieron el cuestionario, es decir el subsistema al que pertenecen, se destaca que casi 50% de los presidentes tenía un cargo en el CEIP (9), mientras cinco pertenecían al CETP, cuatro al CFE y dos al CES.

Con respecto al tipo de cargo que desempeñaban los presidentes de las CDD en la ANEP, se apreció que la mayoría eran inspectores. Dentro de este grupo ocho cumplían funciones como inspectores departamentales, mientras seis como regionales y uno en el cargo de inspección de institutos y liceos. Asimismo, en cuatro casos se trató de directores o subdirectores de centros educativos, y en una CDD no había presidente al momento de la aplicación de la encuesta (respondió uno de sus integrantes).

El predominio de funcionarios del CEIP como presidentes de las CDD se relaciona con la expansión histórica de la enseñanza primaria –lo que supuso el desarrollo de las inspecciones departamentales– y el consecuente desarrollo institucional para el logro de la cobertura, lo que naturalmente supone una mayor cantidad de centros educativos en todo el país. Mientras, por su desarrollo histórico posterior y por las características de la educación media en términos de acceso, este nivel cuenta con menor desarrollo con respecto a la cantidad de centros, lo cual es aún menor para el caso del CETP. Asimismo, la formación de docentes que implementa el CFE se despliega en 33 centros e institutos instalados en los distintos departamentos del país. Este aspecto, relativo al desarrollo institucional dispar entre los subsistemas –asociado al nivel educativo del que se ocupan–, puede ser considerado para el análisis de las relaciones que se dan entre estos y la definición de temas y acciones prioritarias desde las CDD.

6.2 Integración y frecuencia de los encuentros

En cuanto a la permanencia de los presidentes y/o encargados de las CDD, independientemente de la función desarrollada en ellas durante el período de participación, 14 encuestados hacía más de un año que participaban, mientras cuatro estaban hacía entre siete y 12 meses, y dos hacía entre uno y seis meses. En las CDD se apreció una continuidad mayor a un año en casi 75% de los encuestados, lo que permitió establecer que los procesos inherentes a la participación en este espacio colectivo poseen un tiempo considerable tanto para el desarrollo del dispositivo en sí mismo como para el logro de acuerdos, la generación de líneas de trabajo y la detección de dificultades y aspectos exitosos.

Casi en el 100% de los casos reportados la integración de las CDD estaba compuesta por representantes de los cuatro subsistemas (CEIP, CES, CETP y CFE). La frecuencia de las reuniones era mayormente mensual: 15 CDD se reunían con esta periodicidad, mientras que cuatro lo hacían quincenalmente, y en un caso se especificó que no se habían mantenido los encuentros por falta de integración.

Se apreció que primaba la presencia de todos los subsistemas de la ANEP en las CDD. En general con encuentros escasos, con una frecuencia mensual – mayoritaria– que podría obturar los procesos de definición y puesta en marcha de acciones desde este órgano, si se considera que la coordinación y la articulación intrainstitucional requiere de encuentros cercanos en el tiempo, con el fin de generar conocimiento y confianza entre los actores, así como consensos, toma de decisiones y acciones para el abordaje conjunto de los temas definidos como prioritarios.

6.3 Temas y líneas prioritarias de la agenda de la CDD en 2018

Se consultó a los encuestados sobre los temas prioritarios de la CDD durante el año 2018. La pregunta fue abierta y se solicitó que mencionaran los tres temas más relevantes. Del conteo de las menciones realizadas surge que la temática más presente en las agendas de las comisiones es la relativa a la protección de las trayectorias educativas, es decir al trabajo que impulsa el SPTE. Le sigue la integración interciclos, que también se vincula con la

puesta en marcha del SPTE. Luego se ubican los temas relativos a aspectos edilicios o de infraestructura de los centros educativos –que han sido históricamente abordados en estos ámbitos–, la formación y actualización de los docentes, la integración entre los subsistemas de la ANEP y la oferta educativa de cada territorio. Se ubica luego el seguimiento de estudiantes o grupos de riesgo de abandono educativo, y con menos de dos menciones aparecen temas como el seguimiento de la inscripción y las preinscripciones –también vinculado al SPTE–, así como otros relativos al desarrollo de proyectos socioeducativos y la coordinación local. En una sola oportunidad se menciona como tema en agenda la descentralización, así como otros temas específicos vinculados a problemas puntuales del territorio (por ejemplo, el Ciclo Básico Rural Semipresencial, la organización y funcionamiento de la CDD, el acceso de estudiantes del medio rural a centros de educación media).

En lo que refiere a la definición de temas a trabajar por parte de las CDD, el desarrollo del SPTE resultó estructurante. Supone un marco de política nacional en el que se inscriben acciones específicas que se retoman desde la perspectiva departamental o territorial, así como desde figuras tales como los coordinadores de las UCDIE, que no solo suponen un nexo desde el SPTE –nivel central– con la CDD –nivel meso–, sino que pueden incidir en la construcción de la agenda y la priorización de determinadas temáticas en cada una de las comisiones.

Tabla 12. Los temas prioritarios en la agenda de las CDD en 2018

Temas prioritarios	Número de menciones
Protección de trayectorias educativas	10
Interciclos	7
Infraestructura edilicia	5
Formación y actualización permanente de docentes	4
Articulación intra ANEP	4
Oferta educativa	4
Seguimiento de estudiantes/grupos de riesgo	3

Inscripciones y preinscripciones	2
Articulación y coordinación con otros actores locales	2
Descentralización - Rezago - Ciclo Básico Rural Semipresencial - 1 (una Organización y funcionamiento de la CDD - Acceso de estudiantes del medio rural a centros de educación media	mención en cada caso)

Fuente: Encuesta de opinión dirigida a los presidentes o encargados de las Comisiones Descentralizadas realizada en el marco de esta investigación. Segundo semestre de 2018.

Sobre las principales líneas de trabajo desarrolladas durante el año 2018 por las comisiones, se presenta a continuación una tabla que refiere a la cantidad de menciones por temática. Se desataca que las acciones mayoritariamente refieren al trabajo de articulación interna de los subsistemas de las ANEP; este aspecto se corresponde con los discursos de los presidentes de las CDD seleccionados para las entrevistas, en tanto la intrainstitucionalidad se plantea como un desafío prioritario a la hora de consolidar acciones desde el territorio. Asimismo, y con relación a lo que supone la dinamización de estos espacios colectivos, se trabajó fundamentalmente en el marco de las líneas de política educativa que supone el SPTE, esto es: protección de trayectorias educativas, desarrollo de proyectos específicos financiados por el CODICEN y acciones con énfasis en el pasaje entre ciclos educativos.

Se menciona, en tercer lugar, el desarrollo de líneas de trabajo que cooperan con la formación y la actualización permanente de los docentes en ejercicio de su profesión, y en cuarto lugar la infraestructura edilicia. Con menor cantidad de menciones está presente el trabajo en el diseño de las ofertas educativas, el seguimiento de estudiantes en riesgo de desvinculación del sistema educativo, así como la articulación con actores extra ANEP. Este último aspecto refuerza los discursos de los presidentes de las CDD entrevistados, en tanto existen limitantes formales relativas a la conformación de las comisiones que no dinamizan las posibles estrategias de trabajo intersectorial.

Tabla 13. Las principales líneas de trabajo de las CDD en 2018

Líneas de trabajo de las CDD	Número de menciones
Articulación intra ANEP	8
Protección de trayectorias educativas	6
Proyectos específicos de intervención (seguimiento de alumnos con riesgo de continuidad, mejora de los centros, proyectos pedagógicos, proyectos de <i>inclusión educativa</i>)	6
Interciclos	6
Formación y actualización permanente de docentes	5
Infraestructura edilicia	3
Oferta educativa	2
Seguimiento de estudiantes/grupos de riesgo	2
Georreferenciación de territorios educativos	1
Articulación y coordinación con otros actores locales	1

Fuente: Encuesta de opinión dirigida a los presidentes o encargados de las Comisiones Descentralizadas realizada en el marco de esta investigación. Segundo semestre de 2018.

6.4 Desarrollo de proyectos con financiamiento del CODICEN

Poco más de la mitad de las comisiones (11) afirmaron que realizaban proyectos financiados desde el CODICEN, mientras el resto (9) afirmó lo contrario. Este escenario permitió advertir sobre el escaso trabajo en la ejecución de iniciativas locales desde las CDD, es decir proyectos que se diseñan y desarrollan a partir de estas comisiones y dan respuesta a necesidades educativas comunes. Asimismo, dado que implementar un proyecto supone el manejo de recursos financieros, puede indicar para el caso de quienes los implementan un mayor nivel de descentralización y/o autonomía tanto para el diseño como para la implementación de políticas situadas, es decir territoriales o departamentales específicas.

Dentro de las CDD que no desarrollaban proyectos financiados por el CODICEN se encontraban dos de las ubicadas en Montevideo y dos de

Canelones. Si bien se trata de las comisiones que desarrollan su tarea en los territorios con mayor densidad demográfica, más cantidad de centros educativos y mayores potenciales aliados, las características de estos departamentos –ceranos a la centralidad– podrían suponer menores estímulos para el desarrollo de propuestas específicas.

Las temáticas de los proyectos con financiamiento del CODICEN estaban mayoritariamente vinculadas al cuidado de las trayectorias educativas, lo cual las encuadra en el marco de la línea del SPTE. No obstante, planteaban el desarrollo de iniciativas relativas a la integración educativa, a cuestiones pedagógicas y ligadas a determinadas áreas disciplinares, así como el desarrollo de mejoras en la convivencia (por ejemplo, literatura y tecnologías de la información y la comunicación [TIC], educación rural, y un trabajo territorial destinado a fortalecer aspectos relativos a las relaciones sociales en determinada comunidad).

Tabla 14. Las temáticas de los proyectos con financiamiento del CODICEN desarrollados por las CDD en 2018

Temáticas de los proyectos

Protección de las trayectorias Primaria / Media - Formación TS Educativo -
Protección y continuidad de trayectorias educativas - Proyecto UET -
Emprendimientos educativos que relacionan a alumnos y docentes de Educación
Primaria con Educación Media - Inclusión y trabajo interciclo

Literatura y TIC

Integración educativa

Educación rural

Fortaleciendo lazos y construyendo comunidad en La Capuera

Fuente: Encuesta de opinión dirigida a los presidentes o encargados de las Comisiones Descentralizadas realizada en el marco de esta investigación. Segundo semestre de 2018.

6.5 Interinstitucionalidad

Más del 50% de quienes respondieron la encuesta (12) afirmaron que en las reuniones de la CDD habían participado actores representantes de otras instituciones, mientras siete respondieron negativamente y en un caso esta pregunta no fue contestada. Este aspecto permite apreciar una apertura al

trabajo con otros sectores, o al menos encierra una postura sobre la necesidad de generar coordinaciones por fuera de la ANEP de parte de más de la mitad de los referentes de las CDD.

Las instituciones que participaron de las instancias colectivas de las CDD, en general, se repiten. La presencia predominante ha sido de las intendencias departamentales y en igual proporción del MEC. En términos absolutos estos dos organismos han participado en al menos siete CDD, mientras las organizaciones de la sociedad civil lo han hecho en seis. Es posible advertir que, dada la estructura organizacional de las instituciones públicas mencionadas y su presencia en todos los departamentos del país, sean los aliados más próximos en el territorio. Asimismo, cabe destacar la baja presencia del MIDES en las comisiones si se la compara con su rol en las políticas previas al SPTE, en las que fue clave tanto en el diseño como en la implementación y la evaluación conjunta.

Cuando se aprecia la participación de otras instituciones externas a la ANEP en las comisiones por departamento se advierte que, por ejemplo, la presencia de las intendencias departamentales se da en el interior del país, pero no en Montevideo y Canelones, lo cual está ligado tanto a las características de los departamentos con respecto a su densidad y distribución territorial y poblacional, así como a las formas de operar y la cultura de estas instituciones, que cuentan con representación político-partidaria y despliegan diferentes estrategias de cooperación o apoyo en la búsqueda de soluciones a determinadas problemáticas.

También se aprecia la participación del MEC, que tiene alcance nacional a través de los centros que posee en todo el territorio y ha participado en las CDD del interior del país.

Las organizaciones de la sociedad civil organizada (OSC),³⁵ por su parte, representaban mayor presencia que, por ejemplo, la del MIDES, lo cual refleja la participación del denominado tercer sector cuando se trata de problemáticas locales, y muy especialmente si están relacionadas con el

³⁵ Hay una amplísima bibliografía respecto de la participación de las OSC en las políticas públicas en las sociedades contemporáneas. Para el caso uruguayo puede verse Rossel 2002, 2010, 2013a, 2013b.

campo educativo, tal como es el caso de los *nodos* o *redes* que ponen el énfasis en este tema y que cuentan con experiencia y desarrollo en el abordaje intersectorial de determinadas temáticas. Este potencial aliado no ha sido considerado desde la ingeniería de las CDD, pero representa un actor relevante para definir y llevar adelante acciones en el territorio.

Se apreció, asimismo, una escasa participación del sector privado empresarial en las comisiones. Este aspecto no es exclusivo del campo de las políticas educativas, sino que representa una constante nacional con respecto a las alianzas de este sector con los organismos públicos en general.

Tabla 15. Intersectorialidad en las CDD

Institución	Número de CDD en las que participó
Intendencia	7
Ministerio de Educación y Cultura (MEC)	7
Organización de la Sociedad Civil (OSC)	6
Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)	4
Ministerio de Salud Pública (MSP)	3
Instituciones y/o empresas privadas	2
Otros (INAU, SIPIAV)	1

Fuente: Encuesta de opinión dirigida a los presidentes o encargados de las Comisiones Descentralizadas realizada en el marco de esta investigación. Segundo semestre de 2018.

La intersectorialidad, de acuerdo a la información aportada por los presidentes o encargados de las comisiones entrevistados, es un aspecto muy escasamente desarrollado. El análisis de la encuesta permitió ratificar que la participación de instituciones ajenas a la ANEP en las CDD es exigua. Si bien se debe considerar que el ámbito de las comisiones no plantea en su diseño la inclusión específica de actores externos, sino el fortalecimiento de las relaciones entre los subsistemas de la ANEP, también es cierto que a partir de la información que arrojó la encuesta se advierte la existencia de algunas interacciones para el desarrollo de estrategias desde una mirada intersectorial.

6.6 Debilidades y fortalezas del funcionamiento de las CDD

Entre los temas en que hay mayor grado de acuerdo en las CDD están tanto los vinculados a cuestiones que la comisión gestiona para dar respuestas a demandas específicas como cuestiones relativas a su propio funcionamiento. En cuanto a las segundas, plantearon acuerdo en: i) lograr *mejores financiamientos* para la ejecución de proyectos, dado que esto permitiría mayor autonomía, y ii) la optimización de los tiempos de funcionamiento de la comisión.

Persisten acuerdos mayoritarios con respecto a las líneas de trabajo que implican el cuidado de las trayectorias educativas, y le siguen, con la misma cantidad de menciones, la ampliación y la adecuación de la oferta educativa, la formación y la actualización de los docentes, y la infraestructura. Con menor frecuencia en la mención se ubicaron la coordinación interciclos y el trabajo territorial.

También se mencionan, en una oportunidad, las propuestas de seguimiento a estudiantes, el apoyo a instituciones que la UCDIE solicite *con razón fundada*, el diálogo intra ANEP y actividades de carácter pedagógico.

En síntesis, en el seno de las CDD los acuerdos remiten al trabajo en línea con la política que instala el SPTE. Es así que las CDD forjan una identidad que ahora está ligada a la protección de trayectorias, mientras en sus orígenes mayormente coordinaban acciones relativas a la infraestructura y otros aspectos instrumentales del funcionamiento de los centros educativos. No obstante, la mención al trabajo en el acompañamiento de las trayectorias es *denominativa*, en general no se desarrollaron cuestiones conceptuales de lo que implica, e incluso las acciones que desarrollaban las comisiones pueden estar ligadas a la resolución de otros aspectos educativos.

6.6.1 Temas prioritarios

Con respecto a los temas en los que había coincidencia en las comisiones, la mayoría hizo mención a la necesidad de generar estrategias que posibilitaran la inclusión y la continuidad educativa (nueve menciones). Además, se apreciaron ocho menciones vinculadas a la estrategia de protección de las

trayectorias del SPTE. Podría indicarse que las menciones se corresponden con lo *denominativo* y lo establecido desde la política central, es decir el deber ser de la política, los mandatos centrales, puesto que las referencias a la inclusión educativa también podrían formar parte de estrategias claves para la protección de trayectorias.

Con una mención, se ubicaron como temas prioritarios la formación y la actualización de los docentes, la necesidad de generar diálogo entre los subsistemas de la ANEP y la descentralización.

Tabla 16. Temas prioritarios de las CDD

Temas	Número de menciones
Inclusión educativa y continuidad educativa (por ejemplo, a través de nuevos planes/formatos)	9
Protección de las trayectorias educativas	8
Formación y actualización docente	1
Diálogos intrainstitucionales	1
Descentralización	1

Fuente: Encuesta de opinión dirigida a los presidentes o encargados de las Comisiones Descentralizadas realizada en el marco de esta investigación. Segundo semestre de 2018.

6.6.2 *Dificultades de funcionamiento*

Se solicitó a los encuestados que identificaran y respondieran brevemente sobre las dificultades de funcionamiento de la comisión. La codificación de los textos permite identificar tensiones que, a su vez, están presentes en los discursos de los presidentes de las CDD entrevistados. Se han categorizado de la siguiente forma: i) relativas a la toma de decisiones y ii) de funcionamiento.

Para el primer caso se aprecia una dificultad con respecto a la posibilidad de tomar decisiones autónomamente, por el tipo de relaciones que se dan tanto entre los integrantes de la CDD con sus referentes del subsistema como desde la comisión hacia la centralidad (CODICEN). Es así que en algunos casos plantean la necesidad de *independencia* de los Consejos de los

subsistemas para poder actuar.

Los textos que se citan a continuación refieren a las consideraciones realizadas por los encuestados en este sentido:

Entender que se tiene grados de autonomía, independizarse de los Consejos Desconcentrados del que somos parte y gestionar desde la CDD directamente con el CODICEN (CDD_6).

Asumir la responsabilidad de la comunicación de las decisiones que se toman en la CDD y compartirla con los directores de cada Consejo (CDD_2).

Con respecto al segundo caso, vinculado al funcionamiento de esta instancia colectiva, expresaron dificultades en: i) la falta de coincidencia entre las regiones de los participantes de las CDD, en su mayoría inspectores, puesto que las divisiones geográfico-administrativas de los subsistemas no siempre son compatibles,³⁶ ii) la coordinación de las reuniones de la comisión, debido generalmente a las cargas de trabajo, así como a la imposibilidad de contar con la presencia de cada uno de sus integrantes, iii) la ausencia de un lugar físico específico para el desarrollo de las actividades de la CDD, y iv) la falta de recursos humanos –administrativos– que faciliten la gestión, así como de recursos financieros que otorguen autonomía al espacio en términos del desarrollo de acciones puntuales.

Las citas que siguen, recogidas a partir de la encuesta, dan cuenta de los aspectos ya señalados:

Las dificultades de encuentro [para llevar adelante la CDD], producto de las diferentes regiones que abarcan los distintos inspectores. Se había solicitado a CODICEN la coincidencia de las regiones del CES y CETP con la del CEIP pero a la fecha no se logró (CDD_9)

Si bien, cada uno de los integrantes, se encuentra en conocimiento del valor y de los aspectos reglamentarios referidos al funcionamiento de la CDD, la multiplicidad de tareas en cada organismo y los emergentes a

³⁶ Las divisiones geográfico-administrativas relativas a la inspección educativa no siempre son coincidentes entre los subsistemas (CEIP, CES, CETP y CFE). A modo de ejemplo, los inspectores de centros educativos del CES y del CETP no supervisan, necesariamente, los centros ubicados en los mismos departamentos del país.

veces dificultan el funcionamiento (CDD_5).

No contar con un lugar físico para reunir a todos los actores de la Descentralizada. La secretaria no tiene dedicación exclusiva. La camioneta con la que se cuenta es insuficiente para dar respuesta a la demanda de los profesionales que dependen de la comisión (CDD_6).

Hay dificultad para coordinar días para reuniones. El hecho de que sean inspectores de educación media regionalizados, y los viajes que ello implica, obstaculiza las coordinaciones necesarias para concretar reuniones con más frecuencia (CDD_6)

6.6.3 La decisión más importante o significativa que tomó la CDD en temas educativos

Quienes respondieron plantearon una diversidad de temas en los cuales la CDD determinó acciones. No obstante, se identifican algunos conjuntos de decisiones relacionadas entre sí: i) las que atienden a acciones en el marco del SPTE, tales como la implementación de las Unidades Educativas Territoriales (UET), las trayectorias educativas y el interciclo, la preinscripción, la articulación para el seguimiento de las trayectorias estudiantiles en coordinación con la UCDIE, ii) las de funcionamiento interno, que en varios casos responden a la necesidad de coordinación entre los subsistemas de la ANEP, iii) las relativas a la definición de determinada oferta educativa orientada a grupos específicos del territorio, por ejemplo la apertura de grupos de educación media del CETP en determinadas zonas, la ampliación de la oferta educativa y la implementación del Ciclo Básico Rural Semipresencial, y iv) los proyectos con financiamiento del CODICEN.

Es clave determinar que la política central, el SPTE, estructuró las agendas de las comisiones, y esto fue visible tanto a través de los discursos de los presidentes o encargados entrevistados como a partir de la información que arrojó la encuesta a los responsables de las CDD. Se advierte que en el plano de las decisiones, si bien están orientadas a llevar adelante la política de protección de trayectorias educativas, surgen cuestiones relativas a la operativa de las comisiones, es decir ligadas al funcionamiento interno, que, dadas las respuestas, ocupan un lugar importante. Esto indica que la

debilidad en la coordinación entre los subsistemas de la ANEP se manifiesta en un nivel *básico*, atraviesa el funcionamiento de las CDD y posiblemente supone destinar tiempo para su resolución, restándole lugar a la búsqueda de acuerdos y acciones colectivas inherentes a los cometidos que se les asignan.

6.6.4 Aspecto/tema en el que resulta muy difícil llegar a acuerdos

Se debe señalar que cinco de los encuestados registraron la inexistencia de dificultades asociadas a los acuerdos en el marco de las actividades de la CDD, mientras que cuatro no contestaron. Al tomar en cuenta las menciones a los temas que suponen una dificultad mayor, fue posible advertir dos categorías predominantes: i) de coordinación entre subsistemas y ii) de funcionamiento operativo de la CDD o tópicos no centrados en lo estrictamente educativo. En el siguiente cuadro se resumen algunos aspectos que refieren a la mencionada clasificación.

Tabla 17. Temas que presentan dificultad para los acuerdos de la CDD

Dificultades	Temas y menciones
Coordinación entre subsistemas	Uso de espacios educativos comunes en edificios compartidos por educación media (1) - En general los temas relativos a educación media (1) - Concretar actividades entre docentes y alumnos de los distintos subsistemas (1) - Cupos en relación a la capacidad en centros de media (1) - Quitarse <i>la mochila</i> del Consejo al que se representa (1): 8
No se identifican	5
No contestan	4
De funcionamiento (operativo) de la CDD	Uso del vehículos oficiales (2), Infraestructura (1): 3

Fuente: Encuesta de opinión dirigida a los presidentes o encargados de las Comisiones Descentralizadas realizada en el marco de esta investigación. Segundo semestre de 2018.

Las dificultades para lograr acuerdos están mayoritariamente asociadas a la realización de actividades en las cuales los diversos subsistemas deben tomar una postura o participar de forma activa en procesos que implican implementación conjunta, o cuando se trata de acciones fuera de las que propone el SPTE. Estas dificultades relativas al diálogo entre los representantes de los subsistemas en el marco de las CDD también se advirtieron en el análisis de las entrevistas a los presidentes o responsables de las comisiones, que también dieron cuenta de la complejidad de la articulación intrainstitucional.

Por otra parte aparecen aspectos operacionales difíciles de conciliar, por ejemplo el manejo o la administración de vehículos de la ANEP. Esta cuestión, de carácter específico y operativo, está presente y es considerada una dificultad para el logro de acuerdos. No obstante, puede ser identificada como un síntoma de las dificultades *micro* para el diálogo entre subsistemas y supone mayores conflictos para el logro de consensos en temas educativos.

6.6.5 Aspecto o tema en el que se llega a acuerdos fácilmente

La tercera parte de quienes completaron la encuesta (7) expresaron que llegan fácilmente a acuerdos en los diferentes temas que se trabajan en el escenario de la comisión. Asimismo, el resto de los encuestados identificaron ocho aspectos en los cuales no se logran pactos fácilmente.

Se destaca la facilidad para acordar en las acciones relativas a las unidades educativas territoriales de la ANEP (UET) ligadas al desarrollo del SPTE. Es claro que la dinamización de las CDD está transversalizada por los coordinadores de las UCDEs, y ello redundando en la importancia de acordar aspectos relativos a la protección de trayectorias educativas. El SPTE da sentido y contenido a las coordinaciones de la comisión, a su agenda y a sus acciones. No obstante, persisten cuestiones relativas al origen histórico de estos colectivos, un ejemplo de ello es la importancia del abordaje de cuestiones de infraestructura, sobre todo en los departamentos del interior del país.

Además, dentro de los temas mencionados se reporta acuerdo en la

necesidad de formación y actualización de los docentes, la ampliación de la oferta educativa, el apoyo a los centros educativos, la realización de talleres para los docentes y el manejo de rubros dentro de la comisión.

Tabla 18. Temas sin dificultad para lograr acuerdos de la CDD

Temas	Menciones
En todos los temas	7
Seguimiento de trayectorias (UET)	5
Infraestructura	3
Manejo de rubros	1
Necesidades de formación y actualización docente	1
Ampliación de la oferta educativa en territorio	1
Apoyo a los centros educativos	1
Realización de talleres para los docentes	1

Fuente: Encuesta de opinión dirigida a los presidentes o encargados de las Comisiones Descentralizadas realizada en el marco de esta investigación. Segundo semestre de 2018.

La línea de política central de la ANEP, constituida en el SPTE, blinda o asegura determinados acuerdos específicos para llevar adelante dicha iniciativa. El sentido que les otorga a las comisiones, en tanto brazo ejecutor en el territorio de las iniciativas centrales, es sin duda una garantía para el logro de consensos. Sin embargo, este impulso también puede vaciar de contenidos ligados a las realidades territoriales, contrariamente a lo esperado. Es decir, un trabajo de las CDD centrado en la coordinación con los actores referentes de la centralidad, por ejemplo los técnicos de la UCDIE, puede sesgar las decisiones o invisibilizar otros problemas del territorio ligados al campo educativo.

6.6.6 Las CDD y el nivel central

Se solicitó a los encuestados que respondieran sobre qué tan adecuado consideraban el nexos con el nivel central, es decir con el CODICEN. Mientras tres referentes consideraron que es totalmente adecuado, la mitad manifestó estar de acuerdo con la forma de relacionamiento que se

desarrolla entre el nivel departamental con el central, lo que sumado constituye el 65% de las respuestas.

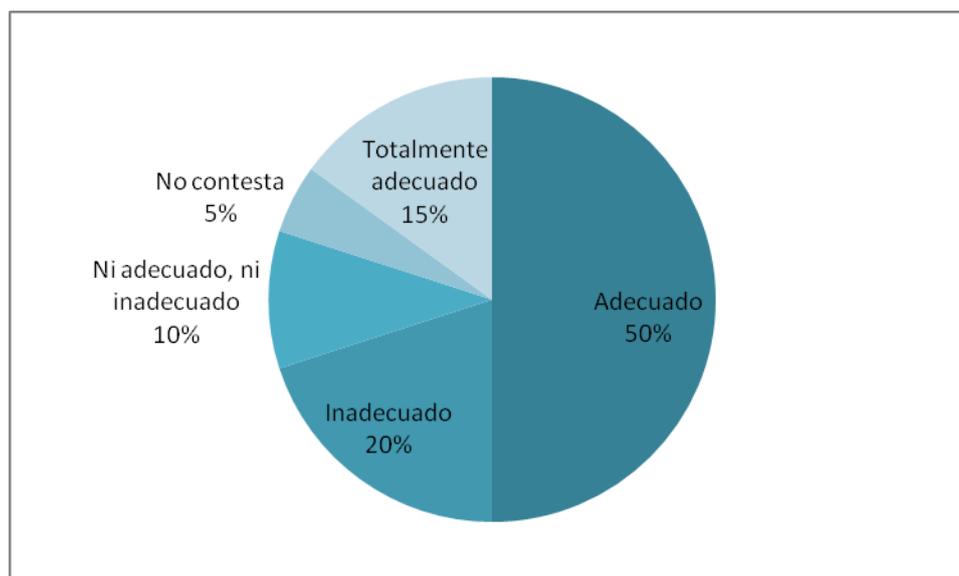
No obstante, y en sintonía con opiniones recogidas tanto a través de la encuesta –en otras preguntas– como a partir de las entrevistas a presidentes de las CDD, cuatro de los referentes (20%) opinaron que es inadecuado, mientras que dos no tomaron postura al respecto y uno no contestó.

Tabla 19. Nexos con la centralidad (CODICEN)

Acuerdo/desacuerdo	Menciones
Totalmente adecuado	3
Adecuado	10
Ni adecuado, ni inadecuado	2
Inadecuado	4
No contesta	1
Total	20

Fuente: Encuesta de opinión dirigida a los presidentes o encargados de las Comisiones Descentralizadas realizada en el marco de esta investigación. Segundo semestre de 2018.

Gráfico 10. Nexos con la centralidad (CODICEN)³⁷



Fuente: Encuesta de opinión dirigida a los presidentes o encargados de las Comisiones Descentralizadas realizada en el marco de esta investigación. Segundo semestre de 2018.

³⁷ Si bien para un “n” de este tipo corresponde presentar solamente frecuencias absolutas, se optó por esta representación gráfica, con porcentajes, para ilustrar con mayor claridad las opiniones relevadas.

En síntesis, a rasgos generales poco más de la mitad de las opiniones sobre la forma de relacionamiento de las CDD con el nivel central fueron positivas. Sin embargo, al tratarse de un escaso número de colectivos, también es relevante apuntar que 35% o bien consideró que no es adecuada o no tomó posición al respecto. Si se analiza este porcentaje desde la mirada de los presidentes o responsables de las comisiones entrevistados es posible aseverar que las relaciones entre los distintos niveles no están exentas de tensiones, muchas de ellas relacionadas a la escasa autonomía de poseen las comisiones.

Capítulo vii. Análisis de los discursos en cada nivel

7.1 Perspectiva de los actores políticos sobre el SPTE

En este apartado se analizan los discursos de los actores con responsabilidades políticas –autoridades y técnicos en cargos de dirección– ubicados en el nivel central de la ANEP, es decir pertenecientes al nivel macro. Se hará referencia a las apreciaciones sobre el cambio de modelo educativo que supone el SPTE con relación a su antecesor, a los aspectos del diseño de la nueva política y sus dispositivos territoriales, a la intersectorialidad, y a los alcances de la implementación en el nivel micro.

Dar cuenta del cambio en las políticas educativas, más allá del análisis documental, supone conocer la perspectiva de los actores del nivel central que han estado vinculados al proceso de diseño e implementación del modelo vigente. Los discursos de estos informantes calificados se analizaron con énfasis en el rol que tienen dentro de la organización, es decir sus responsabilidades asociadas a funciones directivas o de alta gestión en el ámbito técnico-político.

7.1.1 Cambiar los diseños de la política educativa. El “cambio de paradigma” pro inclusión

Entre los técnicos que desempeñan funciones de designación política existe acuerdo en sostener que los enfoques de las políticas educativas nacionales se han modificado con fuerza en los últimos 15 años, esto es, durante los gobiernos del Frente Amplio. Advierten cambios previos en el tiempo, ligados por ejemplo a los programas compensatorios de las décadas de 1980 y 1990, con énfasis en dar respuesta a lo educativo y a lo social en búsqueda de *la equidad*.

No obstante, destacan una profundización de estrategias, a partir del año 2005, para atender situaciones específicas, continuando con la focalización de los anteriores modelos de política educativa, pero con una perspectiva que resalta la importancia de la inclusión. El énfasis se ha puesto tanto en centrar la política educativa en su campo como en establecer alianzas con otros sectores del Estado para resolver problemáticas que requieren de la

intervención de diversos sectores. Este último aspecto, la complementariedad con otros organismos estatales, se *compromete* si se analiza a la luz del diseño actual de la política, que supone un fuerte fortalecimiento hacia la interna de la ANEP y un alejamiento de esta con respecto a otras instituciones.

[...] creo que en el 2005 hubo un cambio, sobre todo de enfoque en lo que son las políticas educativas de la administración pública. Antes había una mirada de que la educación tenía que abarcar todo aquello que las otras políticas sociales no abarcaban [describe políticas compensatorias de los años '90]. [...] a partir del 2005 se mira a la situación de la población desde una visión más integral, que la educación ya no está sola para resolver todos los problemas sociales que se presentan y además, cumplir con el cometido educativo de brindar educación. Sino que se empieza a trabajar con otros actores [...] [refiere a los diferentes ministerios: MIDES, MSP, MI, etc.]. [...] también se dan cambios a nivel de lo educativo, en cuanto a actuar conjuntamente con otros para resolver temáticas y poder ir dejando poco a poco, aquellas cosas que son de la educación, específicas (AP_4_F).

Asimismo, juega un papel esencial para impulsar los cambios en la política educativa nacional la Ley General de Educación, N° 18.437, del año 2008, puesto que extiende la obligatoriedad de la educación hasta su nivel medio superior –15 años de escolarización–, y esto constituye un desafío para el sistema educativo formal. Los retos que impone el cambio en la legislación suponen, por una parte, lograr el ingreso, la permanencia y la culminación del ciclo de educación media básica; por otra, asegurar el pasaje a educación media superior y la culminación de este ciclo por parte de la población. Es en este punto que los actores que ocupan el nivel político en general hacen referencia a la necesidad de reconocer la diversidad de recorridos educativos de los sujetos, las disparidades relacionadas a condicionantes sociales, económicas, geográficas, culturales, de tiempos de aprendizaje, y asumir la necesidad de instalar la noción de *trayectorias* (Terigi, 2008a, 2009a, 2009b) como eje conceptual para pensar una política capaz de protegerlas y acompañarlas.

[...] a partir del año 2009, cuando se promulga la ley de educación, y es que se extienden la edad de obligatoriedad. [...] es necesario generar un trayecto que sea común para todos, aunque no necesariamente idéntico. Sino que permita el tránsito fluido por todo el sistema educativo, y que a su vez, sea capaz de identificar las variables que se dan a nivel de los distintos territorios, regiones, del país [...]. A eso se le llamó las trayectorias continuas, completas y protegidas (AP_4_F).

La nueva concepción de la política que se impulsa desde el año 2015, de acuerdo a los discursos de los actores consultados, no pierde de vista el camino recorrido antes. Supuso una evaluación de los programas y los proyectos desarrollados, así como la detección de debilidades y fortalezas, para generar el diseño de la nueva estrategia. Dentro del conjunto de debilidades detectadas se encuentran: i) la fragmentación de las propuestas y ii) la diversidad de actores intervinientes –nuevas figuras, referentes de otras instituciones, otras instituciones que interactúan con los centros–. ¿Por qué se trata de debilidades? Algunos entrevistados plantean que este modo de trabajo, que encierra una lógica intersectorial, en cierto punto desdibuja las responsabilidades de los centros educativos y sus equipos de trabajo, e incluso dificulta su funcionamiento, lo que va en desmedro de la educación *per se*.

En el año 2015, lo que se evalúa es que esta fragmentación de programas y propuestas diversas, fragmentación de actores institucionales, que brindan determinados servicios en las distintas comunidades, tiende por un lado, a quitarle la responsabilidad al centro, por las trayectorias de los estudiantes, depositando en otros actores, que no son del centro y que muchas veces se los ve como extraños y como que no pueden acoplarse al funcionamiento general del centro. Y programas que proveyendo esos actores, miran al fenómeno educativo, desde un parcelamiento de su funcionamiento (AP_4_F).

No obstante, en el proceso de cambio en las políticas, que derivó finalmente en la construcción del SPTE, se advirtió que algunos programas y proyectos de *la ola* anterior habían logrado buenos resultados, por tanto, se decidió *universalizarlos* en el marco del nuevo diseño y se los denominó *dispositivos*. Si bien los entrevistados no hacen referencias explícitas a los

resultados de las evaluaciones de los programas 2005-2015 –en general realizadas por la Dirección de Investigación y Estadística Educativa del CODICEN-ANEP–, se evidencia acuerdo entre los informantes –tanto de los técnicos como de las autoridades ubicados en el nivel central– en su contribución, puntualizando en los logros obtenidos a través de tres iniciativas específicas: i) el programa Compromiso Educativo, ii) el programa Tránsito entre Ciclos Educativos y iii) Campamentos Educativos.

[...] se entendió que era necesario valorar aquellos proyectos y programas que realmente habían tenido un desarrollo importante, que estaban produciendo impacto, y tener la posibilidad de no llegar a unos pocos centros, sino establecerlos como políticas más generales (AP_4_F).

Para contextualizar el porqué del surgimiento del SPTE, algunos entrevistados refieren a un *cambio de paradigma* que adoptó la ANEP.

Este viraje supone una articulación diferente entre los lineamientos estratégicos (LE) del quinquenio que define el CODICEN³⁸ y el *inicio* del diálogo con los subsistemas para que la enunciación de sus líneas específicas no solo coopere con estos lineamientos de política educativa general, sino que se conciban políticas conjuntas con *el centro puesto en el estudiante*. Sin embargo, a partir de la información obtenida, no es posible aseverar que este proceso conjunto posea reglas o protocolos específicos.

Cuando desde la ANEP, desde el CODICEN se dice estos van a ser los lineamientos estratégicos para este quinquenio. No se definen solos, se definen en acuerdo con los desconcentrados [...] después cada desconcentrado se va y genera sus estrategias internas, sus propuestas, sus lógicas de funcionamiento, para concretar esos lineamientos. Bueno ahora estamos tratando de invertir. Es decir, entre todos vamos a planificar centrandolo en el estudiante. Entonces no es, yo hago mi planificación desde primaria, yo desde secundaria, yo desde UTU. Estamos poniendo en el

³⁸ Los lineamientos estratégicos (LE) de la ANEP para el período 2015-2019, de acuerdo al documento de Rendición de Cuentas 2015, de junio de 2016, son: LE 1: Fortalecimiento del diseño y gestión institucional de ANEP; LE 2: Universalización de la escolaridad obligatoria y fortalecimiento de la educación a lo largo de toda la vida; LE 3: Mejorar los aprendizajes proporcionando una educación de calidad; LE 4: Relevancia y fortalecimiento de la profesión docente; LE 5: Fortalecimiento del desarrollo profesional de la carrera técnico-administrativa y de servicio; y LE 6: Profundizar la educación profesional y tecnológica y sus vínculos con el mundo del trabajo (ANEP, 2016).

centro al estudiante. [...] este sujeto de derecho [estudiante], va a tener que transitar desde los 3 a los 17 años, entonces las instituciones que formamos el sistema educativo uruguayo, tenemos que trabajar juntos, planificar juntos [...] para que ese sujeto pueda transitar [...] de la mejor manera posible (AP_2_F).

No obstante, la idealización del proceso de construcción de la política que supone la consideración anterior no está exenta de dificultades. Estas se relacionan, por una parte, con la pertenencia a niveles distintos dentro de la ANEP; el CODICEN es quien define y redacta los lineamientos estratégicos (LE), mientras los subsistemas están ubicados en el organigrama en un *peldaño inferior*. Por otra parte, si bien los LE son una guía para el trabajo de los consejos encargados de los diferentes niveles educativos, los actores consultados no relatan con exactitud cuáles son los mecanismos para lograr la integración efectiva de estos en la lógica de cada subsistema.

7.1.2 Nuevas estructuras en la organización. La creación de la Sectorial de Integración Educativa

Este *cambio de paradigma*, tal como lo definen algunos de los entrevistados, está dirigido a modificar la política educativa, a instalar el SPTE, y supuso un cambio en el organigrama del CODICEN –al cual no todos los actores hacen referencia expresa–. Se trata de la creación de la Dirección Sectorial de Integración Educativa (DSIE) en mayo de 2015 por Resolución del CODICEN N° 46, Acta 15, “a los efectos de contribuir con la generación, desarrollo e implementación de una política de integración educativa”. Su propósito principal es:

[...] profundizar y fortalecer los procesos de articulación y coordinación intra-Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), así como los relacionados con la articulación interinstitucional, tanto entre organismos del estado como de la sociedad civil, que aseguren la disponibilidad y adaptabilidad de la oferta educativa en cada territorio de modo de garantizar la accesibilidad a la educación a toda población de hasta 17 años y el logro de trayectorias continuas y completas. Así mismo pretende aportar a la construcción de escenarios dirigidos a la ampliación del tiempo escolar, mediante una variedad de formatos áulicos no tradicionales y en

articulación con otros actores de instituciones estatales así como de la sociedad civil. (ANEP, 2018).

Esta dirección sectorial es la encargada de promover articulaciones entre los niveles central y local (departamental). Promueve, a través de sus líneas de trabajo y dispositivos territoriales (UCDIE), el diálogo entre los niveles, con foco en la generación de iniciativas locales que viabilicen las líneas del SPTE. Asimismo, plantea “la construcción de un entramado enriquecido de vínculos y acuerdos con otras instituciones y organismos relacionados directamente o no con la educación, promoviendo el diseño y creación de una estrategia de desarrollo del territorio en términos socio-educativos” (ANEP, 2018). Este último punto plantea la posibilidad de contradicciones, que serán analizadas con posterioridad, relativas a la noción de fortalecimiento de los procesos de articulación y coordinación intra ANEP, el desarrollo de las CDD de la ANEP y el escaso diálogo con otras instituciones que se aprecia tanto desde la perspectiva de los técnicos de las UCDIE entrevistados como desde las miradas de los presidentes o encargados de las CDD.

La nueva política instala diversos niveles de interacción. Por un lado, a nivel central se desarrolla una instancia de articulación en la que hay representación de los subsistemas de la ANEP y tres sectoriales del CODICEN (Dirección de Planificación Educativa, Dirección de Informática y de Información para la Gestión y la Comunicación, y la Dirección Sectorial de Integración Educativa). Asimismo, funcionan mesas coordinadas desde la DSIE para el abordaje de temáticas específicas.

La política que supone el SPTE, con múltiples niveles centrales y territoriales, presenta complejidades tanto si se observa al modelo general como a la interna de cada nivel. En cada estamento existe una vasta multiplicidad de instancias, organizaciones colectivas, actores e instituciones en juego.

7.1.3 Universalizar la inclusión. Una mirada sistémica

Las entrevistas realizadas a los actores del nivel macro se focalizaron, al inicio, en indagar sobre las visiones del cambio que constituyó el pasaje de

programas y proyectos a partir de la entrada en vigencia del SPTE, en el año 2016. En general se advirtió una perspectiva de *proceso* que justifica dicho cambio, se trata de la detección de los aprendizajes en términos de éxitos y fracasos provenientes del recorrido de las políticas previas al SPTE y se admite la necesidad de ampararse en el concepto de *trayectorias*, en tanto noción sustantiva para un desarrollo de política universal, tanto porque transversaliza todos los niveles de la educación como porque intenta constituirse en una política central y transversal *del sistema educativo*.

[...] hay otro cambio de las políticas, que también me parece muy importante, y es pasar [...] de programas y proyectos focalizados, centrados en esta población, en estas necesidades concretas. Pasar a decir, no, miremos que lo que tengamos que hacer sean políticas universales, que sean para todos (AP_2_F).

Bueno, pero una vez que sabemos que eso da resultado, que de alguna manera ofician de pilotaje [sobre los programas Tránsito Educativo y Campamentos Educativos], pasemos a extenderlo y hacerlo universal (AP_2_F).

En síntesis, el SPTE está constituido, desde la mirada política, por lo que podrían denominarse *nociones sustantivas* o *pilares constitutivos del sistema*. En primer lugar, se puede ubicar la noción de *cambio de paradigma* basada en el concepto de trayectorias educativas y todo lo que genera desde esta perspectiva la concepción e instauración de un nuevo enfoque de la política educativa; en segundo lugar, la noción del desarrollo de la intrainstitucionalidad, que los actores consultados denominan *en clave ANEP* –fuertes coordinaciones entre los cuatro subsistemas de la ANEP–; y en tercer lugar, desde una perspectiva que atiende a la noción de educación como derecho, se plantea la necesidad de dar respuestas acordes a lo que establece la LGE con respecto a la educación obligatoria.

[...] es un cambio de paradigma, en el sentido de que a lo que apuesta es a proteger la trayectoria de los estudiantes desde una mirada en clave ANEP, trabajando con los subsistemas, con los desconcentrados. Entonces qué tenemos que mirar, mirar qué es lo que pasa en primaria, secundaria y UTU, para que todos los estudiantes tengan un lugar en el sistema (AP_3_F).

Veníamos hablando del derecho a la educación, ahora lo que estamos hablando es que los gurises puedan ejercer ese derecho. Entonces para ejercer ese derecho, los subsistemas tienen que dialogar, no podemos seguir trabajando de forma fragmentada, sino que tenemos que trabajar, como yo te decía recién, en clave ANEP. ANEP es la columna vertebral y los subsistemas estamos como alimentando esa columna con una mirada de contexto (AP_3_F).

El SPTE, desde una mirada técnico-política, responde a garantizar el derecho a la educación consagrado en la ley y a propiciar el diálogo entre los subsistemas con el fin de asegurar las trayectorias educativas. El acento en fortalecer la mirada sistémica ofrece resistencias tanto desde una perspectiva histórica como de una institucional, los subsistemas (CEIP, CES, CETP y CFE) cuentan con independencia, la frecuencia y el tipo de interrelaciones entre ellos han sido escasas o específicas –a lo largo de la historia– y generalmente con arraigo a los cometidos que supone la responsabilidad de cada uno de ellos con respecto a los niveles educativos que atienden.

En lo que concierne a continuidades relativas al pasaje de programas y proyectos exitosos al SPTE, los actores políticos explicitan que se mantienen muchas de las capacidades instaladas durante el modelo anterior.

[...] parte de ese equipo [parte del equipo del programa Compromiso Educativo] hoy es parte del equipo político-técnico del sistema de protección de trayectorias (AP_1_F).

Desde el nivel central, el discurso de los actores con responsabilidades políticas plantea que el desarrollo del SPTE permitió la universalización como sustituto de la focalización del modelo anterior, así como –en algunos casos– indican una postura poco favorable sobre esas iniciativas previas que supusieron implementar diversos proyectos. Advertir limitaciones del modelo anterior justifica, desde el discurso de estos actores, la necesidad de cambio con base en la experiencia previa, es decir, en clave de mejora. Ponderan positivamente el diálogo que sostuvieron algunos programas y proyectos educativos con otros, en tanto constituyen puntos de partida que

justifican la necesidad de pensar en clave de sistema y desde la perspectiva de las trayectorias para la inclusión educativa.

[...] había que de alguna manera universalizar [por eso pasar de programas y proyectos al SPTE], primero porque las políticas focalizadas en sí no dan, digamos no es un diseño que este gobierno se planteó a la hora de pensar en la permanencia de los estudiantes, y sobre todo los estudiantes de media en la educación. Por lo tanto, no son modelos que se pudieran sostener durante mucho tiempo. Después porque éramos parte de un proceso de trabajo [refiere a los diversos programas y proyectos previos, por ej. Aulas Comunitarias, y Tránsito Educativo]. O sea, éramos varios de los programas, y ahí se empezaron a generar en la interrelación de los programas, aprendizajes importantes, que dieron pie después a este nuevo sistema, [...] que es el sistema de protección de trayectorias educativas (AP_1_F).

7.1.4 La interinstitucionalidad y la articulación. Representaciones complejas: con otros y hacia dentro

Asimismo, por una parte y en general, los entrevistados refieren a un trabajo interinstitucional previo al SPTE que suponía una *sumatoria de iniciativas* llevadas adelante por distintos organismos, pero sin la presencia de articulación real. Por otra parte, la construcción de la intersectorialidad es vista como un factor debilitante de la política educativa *per se*, mientras se aprecia una necesidad de fortalecer lo educativo a la interna de la ANEP. En esta línea, se aprecia que los discursos ponen el centro –muy especialmente– en el campo de la política educativa, en tanto aquellas instituciones con las cuales se podrían establecer alianzas representan una potencial amenaza o fuente de conflicto, pues no cooperan para el proceso de fortalecimiento interno.

Creo que fue muy fuerte el trabajo interinstitucional que se desarrolló desde 2005 en adelante, acordando políticas, acordando acciones, pero esa interinstitucionalidad estaba dada por la sumatoria de políticas que cada una de las instituciones intervinientes tenían. [...] cada uno, digamos, iba a esa intersectorialidad para pedirle al otro que aportara a su política. Lo que se hizo ahora fue trabajar para que la gran política fuera la educación y

desde distintas instituciones, se pudiera trabajar para el aporte al mejoramiento de estas trayectorias educativas (AP_4_F).

Asimismo, contradictoriamente con lo que surge de las entrevistas a referentes de las UCDIE y de las CDD, algunos actores técnico-políticos ubicados en el nivel macro –central– explicitan la necesidad de articulación con diferentes organismos del Estado.

[...] fue creada [con respecto a la DSIE], por un lado para poner en diálogo a los distintos subsistemas de la ANEP, y en dialogo con otras organizaciones y otras instituciones sociales también, como el MIDES, el INAU, la Secretaría Nacional de Deporte, el Ministerio del Interior, Salud Pública, todo aquello que permita sostener a los jóvenes en ese caminar por el sistema educativo. Pero lo plantea otra vez en dos niveles, lo plantea a nivel central, que es la dirección sectorial y por primera vez, CODICEN pone en territorio unidades coordinadoras departamentales de integración educativa (UCDIE), formadas por cuatro miembros, en territorio (AP_2_F).

La articulación entre los subsistemas es clave para el efectivo desarrollo del SPTE, tanto desde el diseño de la política –es decir, el documento que establece qué es y cómo funciona el SPTE– como desde la mirada de los entrevistados. Estos actores advierten un fuerte centralismo que dirige y estimula lo que sucede en el nivel medio a través de la puesta en marcha de las UCDIE, sin manifestar la existencia de posibles resistencias a estas Unidades en el territorio.

Hay acuerdo entre los entrevistados en la importancia que representa *lo territorial* en el diseño de la política, puesto que permite la instalación de colectivos en los departamentos (CDD), garantiza tanto el seguimiento de los estudiantes como las intervenciones situadas (UCDIE), y se constituye en una estrategia que se ubica en un lugar de proximidad con relación a las necesidades de las personas y las instituciones educativas en cada contexto, dando lugar a abordajes adecuados.

Existe una perspectiva general sobre el momento de implementación que transita el SPTE, ello supone identificar avances y aspectos proclives para la mejora. Con respecto al primer punto, desde la mirada de los actores

técnico-políticos se aprecia una valoración positiva sobre los procesos relativos a instancias de coordinación entre subsistemas de la ANEP en el nivel central, mientras que con respecto al desarrollo de la política en territorio hay una perspectiva menos optimista. En general se considera que se trata de un proceso en desarrollo, que necesita de mayor impulso y tiempo de trabajo, para llegar a obtener logros tanto en el nivel medio, donde orbitan las CDD, como en el nivel micro, donde se ubican los centros educativos.

Lo anterior se vincula a la brecha de implementación de la política, utilizando la expresión acuñada por Grindle (2009). Se trata de las capacidades que realmente se instalan, tanto en los espacios intermedios – como las CDD y las UCDIE– como en los centros educativos. Si bien la noción de *feedback* como intercambio de información está presente en los discursos, en referencia a la construcción de la política en los tres niveles se aprecia que el intermedio y el micro aún no desarrollan las acciones esperadas por el central con respecto al desarrollo de trabajo coordinado y colectivo. Quizás esta es la tensión más visible del diseño, por un lado la fragmentación de los niveles (macro, intermedio y micro), y por otro la pretensión de generar procesos de descentralización e iniciativas ligadas a lo territorial desde arriba y hacia abajo sin considerar los frenos institucionales para que esto efectivamente suceda.

En territorio, tenemos los referentes territoriales de la UCDIE, que trabajan directamente con los centros educativos, haciendo el seguimiento de las cohortes. Y ese seguimiento implica poder ubicar al estudiante. [...] la otra novedad es que nosotros estamos llevando fuertemente a los centros educativos, la idea de equipo educativo y equipo de trayectorias educativas. Entonces ahí tenemos un referente de trayectorias, que en general es el subdirector. Obviamente dónde más tenemos problemas es donde todos ya sabemos, en la zona metropolitana. [...] se trabaja muy bien [equipo intra ANEP nivel central], y logramos articular [entre los subsistemas]. Donde es más difícil, obviamente cuando vos llevás esta política al territorio. Y tanto al territorio de los centros educativos, como por ejemplo, a otros estamentos de cada subsistema, que todavía no han comprendido (AP_3_F).

Hay acuerdo general, desde las autoridades ubicadas en la centralidad, en la fortaleza de la nueva política con respecto a la mirada intra ANEP, en la perspectiva sistémica de trabajo que supone el SPTE y en la necesidad de la coordinación entre los subsistemas para el abordaje de las trayectorias. Un aspecto que podría resultar elemental para quien analiza el sistema, tal como es la desarticulación existente entre los distintos subsistemas educativos, según los entrevistados políticos, comienza a transformarse gracias a la implementación del SPTE.

[...] creo que hay una mirada ANEP, como todo equipo de trabajo, creo que sirve, estoy convencida de eso, que nos permite a la ANEP mirarnos. Es algo que parece muy obvio, pero que no venía pasando en la educación. [...] hoy hay una trazabilidad donde pensarse, donde un fin, que yo digo que el cuidar la trayectoria es cuando el estudiante elige una propuesta terciaria, ya culmina en la educación media superior (AP_1_F).

7.1.5 La descentralización para llegar a “los territorios”

La política de la ANEP, y especialmente la del SPTE, apuesta a la descentralización. Sobre este aspecto los actores consultados expresan, en general, que se trata de una gran ruptura con respecto a las históricas iniciativas de políticas educativas públicas en el país. La visión imperante de los actores técnico-políticos del nivel central hace referencia a lo territorial como un aspecto sustantivo del nuevo modelo, dado que en este escenario es en el que se espera que *se construya política*.

Los departamentos como unidades territoriales, se siguen manteniendo y ese es un espacio amplio de construcción de política. Entonces se trabaja en función de las comisiones descentralizadas que son comisiones que tienen un marco, que es el territorio grande del departamento y a su vez esto se vincula con una concepción de regionalización para la articulación de políticas, más allá de los departamentos. Y a su vez se vincula hacia adentro del departamento por lo que hemos dado a llamar, los territorios socioeducativos, espacios más acotados con problemáticas específicas, que son visualizados dentro del departamento y de las comisiones departamentales, como aquellos territorios en los cuales hay que trabajar específicamente (AP_4_F).

Lo territorial, desde la perspectiva de la ANEP, también posee niveles diferenciados: por una parte se dinamiza la lógica departamental y desde ella se instalan con funciones ampliadas las CDD, mientras que por otra parte se *construyen* los territorios socioeducativos,³⁹ que son concebidos como:

La base geográfica de la existencia social: es allí donde se dan las relaciones interpersonales, culturales, productivas entre los habitantes que comparten destinos de un mismo espacio de vida (nativos, adoptivos, migrantes...); entre organizaciones con funciones múltiples; entre estas personas y estas organizaciones y un entorno natural que constituye la base misma de la existencia humana. Estos sistemas de relaciones territoriales son necesariamente abiertos y vinculados con el exterior, ya que, en el mundo de hoy, las interdependencias se han multiplicado (ANEP, 2018).

Los territorios socioeducativos son la delimitación de una unidad territorial específica de acuerdo a la identificación de necesidades o problemáticas comunes de las personas que los habitan. Si bien desde la teoría es posible aseverar que la resolución de determinadas problemáticas, que afectan a determinados colectivos, ubicados en determinado lugar, se ve facilitada a través de un abordaje desde ese espacio territorial, también la constitución de nuevos niveles de intervención complejiza el entramado y puede ser un obstáculo si se mira desde la perspectiva de la atomización de actores y acciones en un territorio nacional como el uruguayo.

[...] el gran cambio que esté teniendo la ANEP, como administración, [...] es en varios niveles. Por un lado, pasar de una política muy centralizada que hemos tenido [...] históricamente, desde, prácticamente la creación del

³⁹ La selección de los territorios socioeducativos está orientada por un índice que combina prioridades educativas y sociales a través de los siguientes indicadores: 1) porcentaje de no asistencia a la educación formal entre los 12 y 17 años; 2) cantidad de adolescentes de 12 a 17 años y 3) proporción de población elegible de Asignaciones Familiares del Plan de Equidad (AFAM_PE) como variable de vulnerabilidad socioeconómica. Se realiza un ordenamiento de todas las localidades, barrios y segmentos censales utilizados, e identifican territorios con características de mayor vulnerabilidad. Se incluyen 31 barrios de Montevideo, 24 localidades de 20.000 o más habitantes (17 capitales departamentales) y 44 localidades menores de 20.000 habitantes en el interior. “Este índice es orientador para la toma de decisiones, su definición fue producto de un trabajo de articulación entre los subsistemas de educación media de la ANEP y de los demás integrantes de la estrategia, incluyendo los actores locales en los que se incorpora entre otras variables las asociadas a la existencia o no de capacidades instaladas de las demás instituciones que integran la estrategias y a las características relacionadas con los centros educativos y su capacidad de trabajar articuladamente con otros actores (ANEP, 2018).

sistema educativo. Ha estado siempre centralizado. Pasar a una política de territorialización, donde se está tratando de priorizar atender la realidad en lo local, en lo territorial, en lo que pasa en el lugar (AP_2_F).

La descentralización educativa, desde la mirada de los actores ubicados en niveles intermedios –tales como las UCDIE o las CDD–, es vista como el inicio de un proceso no exento de dificultades. Lo anterior se contrapone al discurso que predomina en el nivel central, y ello supone tensiones tanto entre niveles como entre la perspectiva técnica y la política. Lo territorial y la descentralización pueden definirse como aspectos *denominativos* del discurso ubicado en el nivel político-técnico central, pero la conceptualización y la definición de ambos componentes de la política en el campo de las acciones aún parecen presentar desarrollos limitados.

7.1.6 Componentes claves del SPTE: las CDD y las UCDIE

Un componente clave para el desarrollo del SPTE es la descentralización. Esta se pone en marcha con las CDD ubicadas en los diferentes departamentos de todo el país. Pero ¿qué se espera de estos espacios desde la centralidad y cuál es realmente su estado de desarrollo?

Dentro de lo esperado que suceda en las CDD los actores ubicados en cargos técnico-políticos refieren a la realización de políticas en *clave territorial* y en *clave ANEP*. Sin embargo, desde la perspectiva de algunos de ellos, para que se desencadenen determinadas acciones desde las comisiones es necesario que los procesos se ubiquen en otra etapa, más avanzada, y ello requiere tiempo. No obstante, a efectos de dinamizar los procedimientos que se dan en el marco de las comisiones, también se ha apostado al financiamiento de proyectos desde el CODICEN, específicamente desde la Comisión de Apoyo a la Descentralización (CAD),⁴⁰ que tiene como cometidos:

⁴⁰ Ante la solicitud de CODICEN expresada en el Acta N° 13, de marzo de 2017, las Direcciones de Integración Educativa y Planificación Educativa se abocaron a la creación del proyecto “Propuesta de apoyo a la política de descentralización”, que fue presentado y aprobado según la Resolución N° 11, Acta N° 23, del 17 de mayo de 2017. En esta propuesta se establece la creación de una Comisión de Apoyo a la Descentralización (CAD).

Dar seguimiento y apoyo a las Comisiones Descentralizadas (CDDs), brindando la asistencia que requiera el proceso de desarrollo y funcionamiento de éstas; contribuir al diseño y desarrollo de planes territoriales, con el fin de lograr las metas educativas propuestas para el departamento correspondiente en el marco de las metas nacionales planteadas para el quinquenio; establecer las bases que orienten el financiamiento de proyectos relacionados con las políticas educativas priorizadas por la ANEP (ANEP, 2018, p. 68).

Asimismo, la CAD estableció las siguientes áreas de trabajo: i) institucionalización de las CDD; ii) seguimiento de su funcionamiento; iii) seguimiento de la ejecución de los proyectos de las CDD; iv) fortalecimiento a través de planes de formación y capacitación; v) identificación de buenas prácticas; y vi) promoción de la generación de información para la gestión (ANEP, 2018).

La convocatoria a la presentación de proyectos por parte de las CDD cuenta con un presupuesto de 150.000 pesos uruguayos para financiar propuestas relativas a: “a) Protección de trayectorias educativa de adolescentes y jóvenes; b) Inclusión educativa; c) Ampliación del tiempo escolar y d) Profundización de los procesos de descentralización” (ANEP, 2018, p. 68).

Sin embargo, si bien la creación de la CAD puede representar una fortaleza, dados los cometidos relativos al desarrollo de las iniciativas locales y el apoyo con fondos para proyectos, también es cierto que supone para las CDD marcos relativos a la formulación de propuestas que deben ajustarse tanto a las demandas territoriales como a los lineamientos de la política central, así como contar con aprobaciones en este nivel que, sumadas a las del denominado Consejo Ampliado, complejizan el proceso burocrático que requiere el desarrollo de acciones desde las CDD.

El proceso de descentralización es un proceso que no es rápido, es lento, tiene que ver con el empoderamiento de los sectores locales en un sistema que es fuertemente centralizado. [...] se eligió un camino que es el camino de la propuesta de proyectos por parte de las comisiones descentralizadas,⁴¹

⁴¹ El proyecto es elevado por la comisión descentralizada directamente a la dirección, a la secretaría general del CODICEN, y esta lo ingresa a la reunión ampliada, en la que participan los consejeros de los distintos subsistemas; se denomina Consejo Ampliado.

que tengan como fin fundamentalmente la integración educativa, fundamentalmente el desarrollo de la educación en el territorio dado del departamento, y que tienen una financiación específica para ser desarrollados. Esto implica ir trasladando el diseño de las políticas en un marco general dado, digamos no es el desarrollo de cualquier política sino dentro de los lineamientos. En manos de las autoridades máximas de ese departamento, que son en general los inspectores departamentales, regionales, o directores de campus [...] (AP_4_F).

Los integrantes de las CDD, en tanto funcionarios de los subsistemas, no tienen dedicación exclusiva –ni siquiera *part time*– para las actividades que requiere el funcionamiento de este colectivo, sino que su actuación en la CDD se suma a muchas otras tareas que deben desarrollar desde su rol, que es en general inspectivo y de supervisión del trabajo de los centros educativos pertenecientes a su organismo desconcentrado. Se visualiza una debilidad que es percibida por los actores políticos ubicados en el nivel central –así como planteada por parte de los integrantes de las CDD consultados–, la multiplicidad de tareas, que sumada a la ausencia de experticia en el campo de la coordinación y de articulación para el desarrollo de propuestas conjuntas de los integrantes de las comisiones puede constituir una amenaza para el logro de avances en ese campo.

[...] muchas veces a las comisiones les resulta difícil, engorroso, resolver algunas situaciones. Entre otras cosas porque cada uno de los integrantes tiene una multiplicidad de situaciones para atender en sus propios organismos. Pero este es el espacio de coordinación dentro del sistema educativo más potente (AP_4_F).

Hay acuerdo sobre el momento que atraviesan las CDD: si bien se trata de espacios privilegiados de articulación intra ANEP, aún se encuentran en *construcción*. No obstante, desde el nivel central algunos actores plantean, por un lado, la importancia del encuentro de los subsistemas y el cambio en los objetivos de las CDD con relación a los que tenían en el pasado, relativos estrictamente a aspectos de la infraestructura de los centros educativos (ANEP, 2010), y por otro la *naturalización de la lucha de poderes* que se da en este espacio. Esta *lucha* constituye una dificultad para el logro de sinergias, puede ser vista como *la naturalización de la*

fragmentación del sistema educativo entre subsistemas, que quizás el dispositivo descentralizado y de carácter colectivo –que supone la CDD– no logra transformar.

[...] a mi criterio hay todo como un proceso que se está recién dando. Primero hay mucho que empujar todavía para que las comisiones descentralizadas se empoderen. Porque por mucho tiempo, la comisión descentralizada era como ir a perder el tiempo, porque solo se trabajaban temas, por ejemplo, edilicios. [...] ha costado a los directores generales [de los consejos] y a los consejos, darse cuenta de que es un espacio en el que hay que estar, porque si no estás, te pasa por arriba el otro subsistema (AP_2_F).

El análisis de los discursos de los actores políticos sobre el desarrollo del trabajo de las comisiones es coincidente en destacar que existen aspectos vinculados a la ubicación geográfica de cada CDD que lo condicionan. Estas impresiones, cuando se contrastan con los discursos de los técnicos de las UCDIE, así como con algunos de los integrantes de las CDD, están en consonancia. Es así que las comisiones que al parecer han avanzado más en los procesos de trabajo se sitúan, en general, en la región norte del país, mientras que las que se ubican en el sur –sobre todo las próximas al nivel central de la ANEP– presentan mayores dificultades para funcionar de acuerdo a lo esperado.

Hoy están llegando [las comisiones descentralizadas] primero con distintos desarrollos en los territorios, más en el Norte, que acá en el litoral Sur. Comienzan a pensarse en conjunto, entonces empiezan a generar instancias de formación, seminarios, en conjunto. Capaz que a veces son los mismos actores, porque en el interior se conectan. Pero lo hacen en clave territorial. Entonces ahí hay algo interesante. Y lo otro que empieza, tímidamente, pero empiezan a pensarse, son diseños curriculares o diseños de propuestas, dada que en lo micro se pueden estar mirando y viendo las dificultades (AP_1_F).

Las UCDIE son una pieza clave tanto para el desarrollo del SPTTE como para cooperar con la instalación de la lógica de la descentralización en las que se inscriben las CDD. Las 22 UCDIE se ubican en medio de los mandatos centrales y de las instancias locales, por ello son estratégicas para

generar nexos entre los distintos niveles. Cuando se consulta a los actores políticos sobre el rol de estas unidades, se aprecia que son visualizadas como *la voz* de la centralidad en el territorio, esto implica que desarrollan una transferencia conceptual y operativa de cómo debe ser la política desde la perspectiva del SPTE, son un instrumento importante en el proceso de *bajada* de la política.

Sin embargo, a través de las entrevistas a los diferentes actores se aprecia que en lo concerniente al diálogo ente los técnicos de las UCDIE y los centros educativos aún se trata de un trabajo limitado, que se circunscribe a las instancias de preinscripción y al intercambio de información que posibilita el seguimiento de los estudiantes. Asimismo, son actores clave para instalar los temas de agenda en las comisiones, puesto que pueden conjugar las perspectivas centrales con las instancias departamentales. Las UCDIE, de acuerdo al análisis de las percepciones de las autoridades centrales de la educación, pueden ser identificadas como un actor político fuerte que se pone en juego para el logro de articulaciones que garanticen el foco en el cuidado de las trayectorias en el marco del SPTE en el nivel intermedio y micro.

[...] en territorio [existen] como dos grandes anclajes, la comisión descentralizada de ANEP, que está formada por los cuatro subsistemas y el coordinador de esta unidad. Y estas unidades [UDDIEs] que son más operativas, y que trabajan en diálogo con los centros educativos de todos los subsistemas y con todas las organizaciones en lo local. [...] luego a nivel territorio, también las UCDIE, tejen en el seno de las mesas interinstitucionales de políticas sociales (MIPS), ente otros (AP_2_F).

7.1.7 El repliegue de la intersectorialidad en la nueva política educativa

Ente los entrevistados del nivel central vinculados directamente a la política existe acuerdo respecto de la obligación cuasi exclusiva de la ANEP en lo que a políticas educativas respecta.

Sí, tiene que ver con resolver que las políticas educativas y aquellas cuestiones que hacen, digamos a llevar adelante lineamientos claros o educativos, tienen que estar en manos de la ANEP (AP_4_F).

El punto anterior contribuye a una visión del sistema educativo hacia dentro, sin *intromisiones* de otros organismos y con menciones reiteradas al papel – no siempre bien ponderado– del MIDES en el desarrollo de políticas educativas previas al SPTE. Esta postura, claramente orientada al fortalecimiento interno, no habilita –en ningún nivel– progresos relativos al abordaje intersectorial.

[...] el MIDES no integra obviamente la descentralizada. No, no son actores educativos de la propia ANEP (AP_3_F).

La perspectiva de la ANEP, en tanto la definición y la puesta en marcha de políticas que fortalecen la intrainstitucionalidad con foco en lo educativo, corre el riesgo de separarse de otros actores y aliados importantes para la consolidación de políticas integrales y que cooperan con las educativas. Este rasgo, distintivo y apreciable a partir de los discursos, es considerado un punto central para el análisis posterior de la política educativa, en tanto garantizar trayectorias en este campo necesariamente requiere dialogar con actores ubicados fuera del sistema educativo *per se* (MIDES, INAU, MSP, para citar algunos de los más notorios), y para ello pueden requerirse de modelos que contemplen la intersectorialidad como alternativa.

No [ante la pregunta de la articulación de la ANEP con actores externos], lo que no quiere decir que no se escucha a terceros en otras instancias. Por ejemplo, los inspectores regionales, tienen reuniones con el MIDES por ejemplo, para diseñar alguna política concreta, o porque le pide ayuda con algún grupo especial. Pero la política educativa se hace en función de las necesidades del territorio. Se dialoga con el territorio fundamentalmente con los centros educativos, con los inspectores de institutos, con los directos de los centros educativos, yo creo que son actores clave. Y a su vez el director con quién dialoga, con su comunidad (AP_3_F).

7.1.8 ¿Qué novedades instala el SPTE en los centros educativos?

Cuando se piensa en qué aspectos modifica el trabajo de los centros educativos la implementación del SPTE surgen interrogantes relativas a la labor que históricamente han desarrollado los docentes para preservar las trayectorias de los estudiantes. En este sentido, no es posible imaginarse centros que alteran sustantivamente sus formas de trabajo desde la

instalación del SPTE, primero porque el sistema de protección gravita con fuerza en un nivel macro e intermedio, y segundo porque las acciones educativas de acompañamiento en educación primaria y media forman parte de las estrategias que los docentes desarrollan *naturalmente*. Cuando se profundiza sobre las novedades que supone el SPTE para los actores de los centros educativos, las respuestas desde el nivel político central apuntan a la *formalización* y la *protocolización* de acciones preexistentes.

Lo que estamos tratando de hacer es sistematizar y universalizar prácticas que ya se hacían. Pero por qué digo sistematizar, porque capaz que quedaba muy librado al colectivo docente, el equipo directivo, al equipo (AP_2_F).

Al profundizar en este punto se advierte, además, una débil apropiación del SPTE por parte de los actores que pertenecen a los centros educativos. Si bien existe conocimiento de los sistemas de información que garantizan el seguimiento de los estudiantes, el referente del centro para el SPTE es el subdirector y aún son escasas las definiciones sobre los cometidos de esta figura,⁴² que es referente y quien proporciona información a los técnicos de las UC DIE.

[...] como toda estructura, el docente está metido en su clase, corre, va y viene, capaz que a veces esta macro política, no se ve con tanta claridad. Nosotros nos hemos planteado dentro de lo que es el diseño de la política, acompañar mucho a nivel territorial (AP_1_F).

En síntesis, el SPTE está constituido, desde la mirada política, por lo que podrían denominarse nociones sustantivas o pilares constitutivos del sistema. Se trata de la noción de *cambio de paradigma*, basada en el concepto de trayectorias educativas; la noción de desarrollo de la intrainstitucionalidad, denominada por los actores consultados *en clave ANEP*; y la noción de la educación obligatoria y como derecho a garantizar. El SPTE se constituye como una política que, además de instituir nuevos espacios colectivos, supone *formalizar y protocolizar* las acciones ligadas al

⁴² No fue posible encontrar un perfil escrito que estipule los cometidos de la función de este referente. Al parecer, se trata de un rol en construcción, cuyas actividades no se han documentado.

seguimiento de los estudiantes que han llevado adelante los centros educativos históricamente.

El análisis de los discursos de los actores que poseen responsabilidades políticas dentro de la ANEP permite apreciar una tensión vinculada a la existencia de dificultades relativas al fortalecimiento entre los subsistemas para el trabajo conjunto. Esta resistencia es abarcativa y compleja. Abarcativa, porque implica a todos los niveles y sus respectivos órganos que conforman el sistema educativo público uruguayo, y compleja en tanto prevalecen una fragmentación y lógicas burocráticas de fuerte arraigo, que no han logrado alcanzar un estadio que admita el desarrollo de lógicas intersectoriales. El impulso hacia la articulación intra ANEP supone una *tracción* hacia la conformación de un sistema educativo articulado compuesto por todos los subsistemas, así como un *freno* a las coordinaciones externas. Sumado a lo anterior, las políticas educativas implementadas desde el año 2005 han puesto énfasis en reforzar el campo de la educación, y si bien se ha incursionado en diseños previos al SPTE en los que han participado otros sectores del Estado (por ejemplo, el MIDES), estos no son valorados, en todos los casos, positivamente. Persiste la idea de que estos formatos desdibujaron las responsabilidades de los centros educativos y plantearon dificultades para su funcionamiento.

La creación de un nuevo órgano central, la DSIE, supuso el desafío de desarrollar una política con fuerte arraigo centralista, que a su vez intenta descentralizar y trabajar en el territorio desde las UCDIE y las CDD. Es así que los enfoques *top-down* y *bottom-up* se enlazan en el entramado de acciones de la política educativa.

Tanto el nivel denominado intermedio como el micro aún no desarrollan las acciones esperadas por el nivel central. Esta es quizás la *tensión* más visible del diseño: por un lado la fragmentación de los niveles, y por otro la pretensión de generar procesos de descentralización e iniciativas ligadas a lo territorial que no dejan de responder a lógicas centrales y a procesos de gestión carentes de autonomía en el nivel intermedio.

Dentro de lo esperado que suceda en las CDD los actores ubicados en cargos técnico-políticos refieren a la realización de políticas en *clave territorial* y en *clave ANEP*. Sin embargo, desde la perspectiva de algunos de ellos, para que se desencadenen determinadas acciones desde las comisiones es necesario que los procesos se ubiquen en otra etapa, más avanzada, y ello requiere tiempo.

La importante *fragmentación del sistema educativo*, es decir las dificultades para que los subsistemas generen acuerdos y acciones coordinadas en los ámbitos colectivos –tales como las CDD–, es uno de los factores que condicionan la *anhelada* intrainstitucionalidad.

7.2 La mirada técnica desde la perspectiva macro de la política

7.2.1 La nueva ola: el SPTE

El análisis de los discursos de los técnicos del nivel central, más allá de su *compromiso* con el desarrollo del SPTE, ofrece novedades con relación a las perspectivas sobre el SPTE, si se los compara con los que ostentan los actores que cumplen funciones netamente de designación política. Con respecto al repertorio de políticas focalizadas que la ANEP desarrolló desde 2005 a 2015, los técnicos advierten una transición que es más amplia desde lo conceptual; el cambio se justifica por la inoperancia de un sistema educativo fragmentado, que requiere de articulación para dar respuestas efectivas y asumir el compromiso de la obligatoriedad educativa.

En la actualidad se da una etapa de transición en las formas de concebir las políticas educativas en clave de inclusión, se trata de una etapa que deja atrás los programas específicos, que surgen a partir del año 2005, y que no interpelaban la matriz de funcionamiento institucional preexistente, [...] que se modifica a partir de un proceso de acumulación y discusión [...] vinculado al proceso del fracaso de las políticas de inclusión [...] cierto agotamiento y reconocimiento de los límites de la implementación, que pone en discusión la forma del trabajo docente y la articulación con otros actores, entre ellos de la sociedad civil (TC_1_M).

Surge como elemento distintivo de la matriz de políticas 2005-2015 la fuerte presencia del MIDES, articulando acciones con la ANEP en el marco de

programas con componentes socioeducativos. Muchos de ellos se institucionalizaron dentro de la ANEP, otros se diluyeron, en otros casos se desdibujaron las responsabilidades propias de cada institución. Se advierte además una crítica con respecto a las formas que asumieron las políticas previas al SPTE, en tanto se trató de dispositivos que solo se institucionalizaron en algunos casos y se disolvieron en otros.

Las políticas educativas que llevaron adelante los programas [refiere a los que se ejecutaron en el período 2005 – 2015] tuvieron fuerte integración del MIDES, se trató de programas que en muchos casos se institucionalizaron [...] y se repliegan como si mismos [...] pierden su capacidad de interpelación (TC_1_M).

La perspectiva sobre los procesos de reformas educativas en el país plantea para estos entrevistados, en general, la existencia de tres modelos de política previos al actual. Los recorridos de unos y otros se encadenan, los aprendizajes dan lugar a nuevos enfoques tanto metodológicos como conceptuales, pero el afán de la inclusión educativa sigue intacto en el proceso de gestación e implementación de cada iniciativa.

El gran intento de transformación del Ciclo Básico (CB) fue en la década del 90, fue Germán Rama [Germán Rama llevó adelante en Uruguay, con grades resistencias por parte de los sindicatos de la educación y otros grupos organizados, una reforma educativa que implicó cambios en todos los subsistemas, y cuyos objetivos centrales fueron: i) consolidar la equidad social, ii) mejorar la calidad educativa, iii) dignificar la formación y la función docente, y iv) fortalecer la gestión institucional] y entiendo que algunos contenidos de ese cambio hicieron que no se lograra [...]. Hay otro capítulo que es el 2005 para adelante, hay varias iniciativas que podemos hacer que confluyan en el mismo lugar, por un lado, Infamilia [programa social del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) con componentes para EMB]. Hay una primera etapa con el desarrollo de muchos programas, por ejemplo, Aulas Comunitarias, y FPB (Formación Profesional Básica) de UTU (CETP) [que luego se institucionalizan de forma distinta: Aulas se incorpora en secundaria con adaptaciones y el FPB logra institucionalizarse en el CETP (TC_2_M).

Los diseños de política educativa, desde el análisis de los discursos, poseen debilidades en la forma de concebir y llevar adelante los procesos de articulación para la implementación de iniciativas. Parte de los entrevistados expresa la importancia de la diversidad institucional para la elaboración de proyectos; no obstante, la idea de la interinstitucionalidad está cuestionada, en tanto supone diseños, formas de implementación, responsabilidades y evaluaciones compartidas. Es en este punto que algunos de los actores consultados especifican que la educación puede ser una gran *plataforma* para el desarrollo de otras instituciones, mientras la primera es la que asume la responsabilidad sobre los resultados educativos. Este aspecto refiere, por ejemplo, a iniciativas conjuntas llevadas adelante por el MIDES y la ANEP, que, si bien han cooperado en el logro de la inclusión educativa, presentan tensiones en sus visiones sobre lo educativo y respecto de las formas de instrumentación y los campos de la política –el educativo y el de las políticas sociales en general–.

Algunos programas han tenido objetivos diferenciados y metodologías diferenciadas de implementación [...]. Cada programa tiene un diferencial en su diseño [con respecto a la coordinación y articulación en términos de diseño y ejecución] [...], las otras propuestas ha sido diseñadas en conjunto con un componente socioeducativo que han aportado otras instituciones [compara con el FPB que se diseñó en el CETP], pero los resultados quedan siendo responsabilidad de la ANEP, cooperan en el proceso de diseño y de la implementación pero no son corresponsables de los resultados y eso es un tema más de análisis político institucional. La plataforma de la educación [centros educativos, recursos, estudiantes, etc.] es utilizada por otras instituciones para otras cosas [...] (TC_2_M).

Hay acuerdo entre los entrevistados en la importante necesidad de que la ANEP se piense y proceda como un sistema. Sin embargo, algunas apreciaciones son más críticas sobre la instalación de un nuevo modelo, que podría presentar carencias en su ingeniería, así como registrar pérdidas con respecto a las capacidades instaladas en el período anterior –programas y proyectos precedentes al SPTE–.

[...] hay una intencionalidad de pensar en clave de sistema y de alguna manera desdibujarse los programas que antes existían. Pero la realidad es

que después no está tan claro dibujado en la práctica. [...] tiene que ver, me parece también, con capitalizar lo que ya se transitó. O sea, que no tiene mucho sentido pensar ahora tenemos un sistema y desaparecen los programas. [...] lo que se gana con eso, de alguna manera, es tener una visión más global, pero lo que se pierde a su vez, es unos equipos más consolidados, con una línea más clara, sino que se generan más esfuerzos aislados también, de alguna forma para la implementación de las políticas (TC_3_F).

Algunos entrevistados cuestionan el papel de la evaluación de las políticas, especifican que, desde su perspectiva, los programas y los proyectos del período anterior no han sido suficientemente evaluados. Esto es visto como una carencia del sistema, que a falta de evidencias construye *relatos* alentadores o no sobre los resultados que arroja la implementación de determinados dispositivos y los conjuga con intereses del gobierno de la educación. En definitiva, algunos de los discursos remiten al peso de las concepciones basadas en un relato, carente de evidencias, que puede presentar a la política como exitosa o como un fracaso y de cómo opera esta creencia en las decisiones que toman los actores políticos del nivel central para incrementar, modificar o impulsar determinadas iniciativas desestimando, por ejemplo, las pruebas que arrojan las evaluaciones existentes. Los discursos, entonces, remiten a una forma de actuar que asumen los *policy makers* que se aleja de una perspectiva técnica, fundada en información confiable y que da lugar, en algunos casos, a una escasa profesionalización de la tarea del diseño en materia de política educativa.

[...] capitalizar lo que ya se aprendió, pero las evaluaciones de los programas preexistentes, tampoco están tan claras. Entonces bueno, ¿qué es lo que se capitaliza? me parece que tiene que ver más con un campo intuitivo que con un saber técnico [...] tiene que ver más condiciones políticas y basadas en las repercusiones que van teniendo los programas, que, en decisiones técnicas producto de evaluaciones, sistematizaciones, etc. (TC_3_F).

Algunos técnicos plantean una visión crítica con respecto a cómo se delinea la política educativa de la ANEP. El énfasis se coloca en la ligazón que estos procesos tienen con los gobiernos de cada período y con las

dificultades para un desarrollo con mirada a largo plazo. Asimismo, las decisiones políticas ponen, muchas veces, el énfasis en el corto o mediano plazo, lo que supone que las disposiciones se tomen tan rápidamente que la construcción del relato sobre la política y, en consecuencia, su transferencia a todos los actores se torne difusa o resulte insuficiente.

[...] en general nos pasa mucho en la ANEP eso, como que no hay construcciones fuertes de relato de las decisiones políticas que se van tomando. Capaz que tiene que ver con la vorágine de la inexistencia de planes a mediano plazo, que excedan los períodos gubernamentales. Entonces se genera como una vorágine muy rápida, y además que se termina priorizando en muchos casos más el hacer [...]. [Lo anterior se relaciona con los gobiernos de la educación] (TC_3_F).

El planteo anterior se complejiza, además, si se asume que llegar a consensos en el nivel macro de la política educativa también debe considerar la coexistencia de actores que representan intereses y posturas disímiles; es así que la articulación de actores para el diseño de las políticas constituye en sí misma un desafío que puede catalogarse como de *governance*. El SPTE no escapa a las complejidades antes mencionadas, y esto se evidencia tanto en su diseño como en su implementación en los diversos niveles.

[...] en definitiva, los que acceden a dirigir la educación, a nivel de consejos, también son de distintos sectores políticos, no son equipos previamente conformados, con un plan a implementar. Siguen por haber lineamientos generales que estén de acuerdo, y ya sabemos que los lineamientos son muy amplios. Y entonces después cuando se van a implementar, es eso, es una negociación continua, que no necesariamente responde a una línea común. Entonces yo creo que ahí hay cierta complejidad que hace que los relatos no sean tan claros y fuertes (TC_3_F).

El SPTE es, para el período estudiado, la nueva política educativa de la ANEP por excelencia; supone un viraje con respecto a las desarrolladas anteriormente, tanto por su diseño como debido a la forma de articulación que presenta, a los niveles desde los que opera y dado que configura un nuevo modelo de inclusión educativa –que deja atrás la lógica de programas

y proyectos—. En esta línea, algunos de los actores técnicos consultados aprecian que el SPTE pone el foco en resolver cuestiones postergadas (por ejemplo, la efectiva culminación de ciclos educativos), pero que se trata de un modelo en el que las definiciones sobre cómo debe darse la articulación no están presentes de modo íntegro. Es así que pueden suponerse determinados parámetros, más relativos al margen de maniobra de los actores y las instituciones para el trabajo intrainstitucional, pues se evidencia una carencia en la formalización y la creación de normas específicas para su desarrollo.

El SPTE intenta poner el foco en problemas históricos que no se han logrado resolver y que se intenta a través de la implementación. [...] si bien no se piensa en la articulación [no se explicita como en los modelos anteriores de políticas de inclusión educativa] se entiende que si no se realiza la articulación no se lograrán los objetivos de la política. [...] debe haber recursos económicos y personas para poder articular (TC_1_M).

7.2.2 Fortalecer la interna

La novedad del SPTE es que se desarrolla asociado al fortalecimiento del sistema –ANEP–, es decir ligado a la articulación entre subsistemas, así como a la consolidación y unificación de los sistemas de información y seguimiento de estudiantes, y naturalmente a su manejo.

Lo que se había ganado en el 2005 en términos de articulación interinstitucional, se ganó en esta etapa en articulación intrainstitucional (TC_1_M).

Quizás el gran paso que todos los actores de este nivel identifican como positivo es la generación de sistemas de información unificados, que permiten contar con información sobre las trayectorias (por ejemplo, preinscripciones y alertas sobre las inasistencias de los estudiantes para todos los ciclos educativos) que posibilita desarrollar estrategias para el seguimiento y las acciones en la línea de la protección de los recorridos educativos. Los desarrollos de bases de datos confederadas, que brindan información de las trayectorias de los estudiantes dentro del sistema, han sido un avance que, además de empujar la política, le ha asignado un sentido a la articulación entre subsistemas. Podría hablarse de un proceso de centralización de los datos, un contrasentido para la lógica de

descentralización de la ANEP, pero es un componente que ha dotado de significado a las interacciones en distintos niveles (central, intermedio –UCDIE, CDD– y micro –centros educativos–).

Un laboratorio para ver el SPTE es el espacio del tema de la preinscripción, que ganó en eficiencia y obligó a sentarse juntos al CES, CETP y CEIP para pensar como los elementos administrativos pueden conciliarse con la política [...] había que pensar en forma integrada y ponerse a pensar en común los sistemas de información (TC_1_M).

Los entrevistados advierten como fortaleza las enseñanzas y los aprendizajes que dejaron los programas y los proyectos previos al SPTE; no obstante, hacen algunas consideraciones sobre las dificultades que presentan para su universalización. El escenario de la nueva política concentra estrategias específicas y focalizadas para su implementación y expansión, el SPTE absorbe e impulsa algunos programas preexistentes, pero desde una perspectiva universal. La centralidad del SPTE –dependiente del CODICEN– dificulta la incorporación de los dispositivos que funcionaban desde algunos de los subsistemas –CEIP, CES, CETP y CFE– por dos motivos: la adscripción institucional de cada iniciativa y las especificidades de su diseño adecuado a determinada institucionalidad.

Esta nueva estrategia del SPTE integra romper la lógica de los programas, [...] las estrategias que son positivas se universalizan, trata de recoger algunos aprendizajes y los universaliza, pero la lógica de los programas que se han instalado, y romperla es complejo [...]. Los programas que ha sido más fácil de romper son los que dependían más del CODICEN que de los desconcentrados [...] se trata de decir Tránsito Educativo tenía una figura, pero tenemos que tratar de hacer lo mismo que se hacía en Tránsito más universal, lo que hay es un tomar las herramientas que tienen los programas para convertirlas en políticas más universales (TC_2_M).

Tomar iniciativas preexistentes, hacerlas parte del SPTE e implementarlas naturalmente suponen un trabajo de rediseño, tanto institucional como de la política en sí. Asimismo, las modificaciones relativas a las cooperaciones, a la interna de la ANEP, pero mucho más si se trata de actores externos –cuyo caso emblemático lo constituye el MIDES–, son aspectos que forman parte de la construcción del SPTE como política sistémica.

Mantenemos que algunos programas se siguen llamando igual, en algunos casos se han retirado recursos [por parte de otros organismos, por ejemplo, el MIDES] (TC_2_M).

Sobre los procesos de articulación con diferentes organismos públicos, que ahora parecen diluirse, la perspectiva de algunos de los entrevistados remite a establecer diferencias en la lógica del diseño de políticas ligado a coyunturas nacionales específicas, es decir la existencia de determinadas necesidades a satisfacer por parte del Estado en un momento dado, lo cual implica posicionarse tanto en Uruguay durante el año 2005 como en el período analizado.

Persiste, desde la perspectiva de los técnicos centrales, es decir de los profesionales que desarrollan su tarea en dependencias pertenecientes y ubicadas en la sede central del CODICEN, una visión de retroceso en los procesos interinstitucionales y un debilitamiento de la intersectorialidad – indispensable para los desafíos en el diseño y el desarrollo de políticas en el período que se inició en el año 2005, es decir a partir del primer gobierno progresista–. Desde este posicionamiento, al igual que lo expresaron actores ubicados en el espacio central vinculado a lo político, se *justificaría* este viraje que supone la reducción de la cooperación interinstitucional, en tanto se requiere dejar de codiseñar y coejecutar con organismos de otros sectores con la finalidad de *no desdibujar los objetivos de la política educativa*. El análisis de los discursos permite advertir e interpretar una necesidad de autoafirmación y fortalecimiento de la educación como sector; en este escenario las alianzas pueden ser vistas como amenazas al desarrollo del campo de las políticas específicas que este supone. Fortalecerse a la interna –como ANEP– ha supuesto, desde la mirada de algunos entrevistados, un quiebre con instituciones externas, y en definitiva no ha sido compatible con delinear objetivos en forma conjunta, por lo que la articulación intersectorial y los esfuerzos se han colocado en trazar metas propias.

[...] los procesos interinstitucionales que han mutado en estos doce o trece años, con el nuevo gobierno en 2005 arranca con un desarrollo de una lógica de trabajo en conjunto, de otro modo había cosas que era imposible abordarlas [refiere a situaciones de pobreza extrema, por ejemplo] [...] veo en estos últimos dos, tres años un proceso de retroceso, si priorizo mis

objetivos institucionales sobre las políticas generales estamos en un problema. La educación debe liderar los procesos educativos [...] [y otros organismos deben apostar a ese proceso], el espacio interinstitucional es el políticamente correcto, más que un espacio donde acordamos para construir cosas (TC_2_M).

Sobre las características de la articulación, desde la perspectiva de algunos entrevistados y sin diferencias sustantivas con los actores vinculados a la política, pueden identificarse tres fases que se corresponden con determinados contextos y diseño de las políticas educativas que introducen variantes en la forma de articular. La primera, las políticas previas al año 2005, un modelo que no lograba dar respuestas a las problemáticas educativas sustantivas, tales como la inclusión, y donde se depositaba en la escuela la responsabilidad en torno a la mejora de las condiciones de vida de los estudiantes, es decir políticas focalizadas, compensatorias, de apoyo que ponían a la educación como centro no solamente de las políticas educativas, sino sociales. Una segunda etapa, que supuso el diálogo de la educación con otros sectores, fortaleciendo procesos de articulación para el abordaje de problemáticas multifactoriales; y finalmente una tercera, que se resume en el diseño y la puesta en marcha del SPTE, en donde el eje se instala en lo educativo, en las trayectorias de los estudiantes, con algunas líneas o dispositivos focalizados, pero desde una perspectiva de política universal y de sistema que deja atrás la articulación con actores externos a la ANEP en pro de la consolidación entre los subsistemas que la componen.

[...] identifico primero el agotamiento de las políticas, segundo de los programas [por ejemplo: Tránsito, y Compromiso Educativo] que intentaron la articulación, y una tercera fase que pone el eje en la trayectoria educativa de los estudiantes [la tercera refiere al SPTE]. [...] Antes cada subsistema tenía su lógica de inclusión [...], pero ahora se intenta centralizar, sin embargo, hay un repliegue en las instituciones educativas en lo que fueron las políticas 2005 -2010 [lógicas de programas y proyectos]. En 2010 se retiran los apoyos económicos que suponen un repliegue. En 2015 se intenta restaurar los espacios de articulación con conflictos con el MIDES [como competidor]. La articulación

intrainstitucional es mayor, y es menor la interinstitucional que la que existía en 2005 (TC_1_M).

El MIDES fue sin duda un gran aliado de las políticas educativas hasta el establecimiento del SPTE, es así que algunos de los entrevistados, a diferencia de otros, plantean que esa ruptura no ha sido estratégica en términos de cooperación técnica. A partir de algunas de las afirmaciones es posible sugerir cierta *incapacidad* de la educación para dialogar con otras perspectivas disciplinares, así como para el ejercicio de la negociación en el marco de las articulaciones intersectoriales.

[...] si bien era como una tirantez que había permanente entre el MIDES y la ANEP, de hasta dónde va uno, y hasta dónde va el otro, yo creo que la visión de los técnicos del MIDES, le aportaba mucho también a la ANEP. [...] he valorado mucho la visión desde el MIDES, es una visión muchas veces mucho más técnica y específica de lo que tenemos en general los actores que hemos trabajado dentro de la ANEP. [...] aportaba mucho más orden, mucho más organización, mucho más sobre la evaluación [fortalezas que brindaba el trabajo con el MIDES] (TC_3_F).

Para algunos técnicos, el alejamiento de la ANEP y el MIDES ha sido tanto una decisión política deliberada como ligada posiblemente a las características de algunos actores clave ubicados en altos cargos de la política educativa. Este punto supone la existencia de personalismos y liderazgos dentro del gobierno de la educación que empujan determinadas decisiones sin la presencia de acuerdos o consensos colectivos claros; se plantea el peso de los actores individuales o en pequeños grupos para la realización de políticas, y queda al descubierto un aspecto de la forma de gobernanza educativa ligada a las personas que ocupan temporalmente cargos de responsabilidad y poseen capacidad resolutive.

[...] además es una decisión intencional política [el alejamiento del MIDES]. No sé cuánto tiene que ver con una decisión institucional la de disminuir de alguna manera, o suavizar la alianza con el MIDES, y cuánto tenía que ver también con el tema de las personas (TC_3_F).

Desde la mirada de algunos técnicos del nivel central se señala como potencialidad la descentralización que plantea la ANEP en su política actual,

si bien se indica que para avanzar en la nueva línea es necesario quebrar con las lógicas históricas que están presentes en la cultura de los subsistemas que la componen. Esto supone advertir la existencia de modelos jerárquicos, de concentración y centralización de las decisiones, que ahora se ponen en jaque ante la noción de descentralización que se intenta desarrollar.

Es un modelo complejo y novedoso para el país [el SPTE y la lógica de la descentralización]. Porque fue un país [Uruguay] que siempre centralizó todas sus políticas, desde todo punto de vista, y estamos asistiendo a un desplazamiento al modelo de la centralidad a un modelo que pasa por instancias de desconcentración, en algunos casos, de descentralización en otros. Que no solo afectan a la ANEP [...]. Entonces es como una política de Estado, una mirada más macro, en esta cuestión del hacer el análisis de cómo se entrecruzan las políticas en el territorio, que es donde habitan las personas (TC_4_F).

La descentralización de lo educativo supone una tensión. Por una parte el mandato de la política es descentralizar, generar e implementar políticas en los diversos territorios del país desde el ámbito de las comisiones (CDD); no obstante, lo que sucede en el nivel intermedio responde a una jerarquía, al mandato de la centralidad, y a su vez se enfrenta a las configuraciones jerárquicas de cada uno de los cuatro subsistemas, que, si bien deberían estar en sintonía con el mandato central, mantienen autonomías y pueden tener puntos de vista disonantes. Los integrantes de las comisiones, por ejemplo, están expuestos a lo que podrían denominarse *tensiones de triple pertenencia*: i) los lineamientos del CODICEN, ii) los lineamientos que se definen en la CDD, y iii) lo que se impulsa y se frena desde el subsistema al que pertenecen. El *diálogo permanente* al que refiere el fragmento que se cita a continuación pone en el centro la tensión entre la centralidad y el territorio.

[...] hay una consideración muy fuerte de lo que pasa en lo regional [desde las políticas de la ANEP]. O sea, en lo central, pero en diálogo permanente con lo regional y acá se reconocen siete regiones en el país (TC_4_F).

7.2.3 Una descentralización denominativa

Como ya se ha insistido antes, existe una intencionalidad expresa de la ANEP en impulsar la descentralización y propender a fortalecer las instancias territoriales. En el proyecto presupuestal 2015-2019 se expresa que durante el quinquenio se priorizará un cambio en la organización y gestión territorial, con el fin de profundizar el proceso de construcción de una política integral de articulación educativa, sistémica, que asuma el territorio como unidad de análisis y de intervención, cuyo objetivo son la generación de iniciativas y el fortalecimiento de la comunidad. Con este fin define dos estrategias: i) la reedición de las CDD y ii) la creación del SPTE con una dirección a cargo (la DSIE), y la creación de las UCDIE, todo en línea con la política general.

[...] en el 2015 CODICEN, [...] primero, saca esta resolución donde se definen los nuevos roles y cometidos de las comisiones descentralizadas, que antes estaban para administración y arquitectura. [...] la segunda cuestión, o sea, un diseño de política que tienda a generar un gradiente de desconcentración o de descentralización. Lo llevo a cabo, primero, reformulando los cometidos de las comisiones descentralizadas que ya estaban. Segundo, creando la dirección sectorial de integración educativa en 2015. Y en 2016 se crean las unidades coordinadoras, las UCDIE, unidades coordinadoras departamentales de integración educativa, que trabajan armando un binomio con las descentralizadas, porque de hecho el coordinador de la UCDIE, integra la descentralizada (TC_4_F).

Las CDD son una pieza de la política que intenta consolidar la descentralización de la ANEP, así como activar y desplegar en el territorio el SPTE. Sobre este aspecto las opiniones de los técnicos del nivel central presentan puntos de acuerdo con relación a la importancia de impulsar procesos de este tipo, en los que cobran protagonismo los actores de cada departamento del país y su participación se torna indispensable para pensar en políticas adaptadas a realidades disímiles. Asimismo estas comisiones, como estructuras de participación colectiva integradas por representantes de todos los subsistemas, son percibidas como la clave para romper con la fragmentación de la ANEP y concebir acciones conjuntas con el marco que brinda el SPTE y su énfasis en las trayectorias educativas.

[...] la comisión descentralizada es un escenario privilegiado para poner en dialogo qué es lo que ocurre con los desconcentrados de la ANEP. Y articular y coordinar acciones en conjunto con la centralidad puesta en el estudiante y la mirada puesta en la trayectoria educativa. Porque venimos de una historia país, donde secundaria es secundaria, primaria es primaria, consejo de educación técnico profesional por otro lado. Bueno y después ni hablar lo que es terciario y formación educación [...] (TC_4_F).

El mayor desafío que tienen por delante las CDD que identifican en general los técnicos consultados es el logro de intrainstitucionalidad en estos espacios colectivos. Al respecto se pone el centro en la escasez de lineamientos desde la ANEP, e incluso en la inexistencia de formalización sobre los tipos de relaciones que deben darse en las instancias colectivas y hasta dónde puede llegar el alcance de la cooperación. Esto puede traducirse, a partir del análisis de los discursos de los técnicos del nivel central, en dificultades para establecer agenda, lograr consensos y actuar conjuntamente. Es aquí donde los actores, que provienen de subsistemas distintos y adhieren posiblemente a concepciones diferentes, deben encontrar aspectos en los que acuerdan para definir objetivos comunes.

[...] terminan dependiendo de las voluntades individuales y no de lineamientos claros de, a ver, esta es la manera en que vamos a articular, y por qué lo vamos a articular de esta forma. Como acuerdos previos, sino que se vuelve a la negociación punto a punto. Como no hay, creo, lineamientos claros de que lo interinstitucional se va a manejar de esta u otra manera. Lo que va pasando es que, con la implementación de la política, se van generando justamente dificultades y posibilidades de acuerdos intrainstitucionales, que se van dando de hecho. Pero creo que no son previos, y que se modifican. [...] como que depende de la voluntad de los actores y no de los lineamientos políticos que se van estableciendo (TC_3_F).

La autonomía para la toma de decisiones en el marco de las CDD es un tema que ha sido objeto de observaciones de todos los técnicos entrevistados, tanto los ubicados en el nivel central como aquellos que se encuentran en el intermedio (UCDIE y presidentes de las CDD). Sin suficiente independencia es poco viable que las comisiones descentralizadas puedan gestar y

desarrollar políticas. La escasa autonomía se pone en juego debido a la estructura de descentralización que establece la ANEP, con grandes ligazones con el nivel central, dadas las características de los subsistemas que la integran, así como debido a la pertenencia institucional de las personas que representan a estos subsistemas en los espacios de descentralización. Este aspecto, la autonomía, parece no advertirse como una desventaja por parte de los actores políticos del nivel central; sin embargo, para los técnicos de este nivel reviste gran interés, pues cuestiona la viabilidad del desarrollo de la descentralización y, en consecuencia, del SPTE.

El hecho de que exista un CODICEN que coordina y a su vez la autonomía de los desconcentrados, que me parece que complejiza muchísimo [...] porque hay una tensión permanente entre lo que es la autonomía y lo que es la coordinación y como quién manda a quién [en relación a las comisiones descentralizadas] y no de procesos conjuntos de planificación y ejecución. [...] la cultura institucional atraviesa también a los actores, y las creencias. Por ejemplo, en este juego de pertenezco a la comisión descentralizada, y a su vez pertenezco a un subsistema, que dependo a nivel jerárquico, entonces las decisiones cuando yo las tomo en el marco de la comisión descentralizada, es representando a ese subsistema, entonces qué grado de decisión tengo, sin consultar a mis jerarquías para poder concretar (TC_3_F).

No obstante, en general la CDD es vista como uno de los lugares donde es posible intercambiar información relevante y gestar acciones específicas para que los estudiantes puedan continuar sus estudios al egresar de un ciclo e ingresar al siguiente, establecer los seguimientos adecuados ante casos de inasistencias, explorar estrategias para la inclusión, entre otras tareas que estructuran el funcionamiento de la CDD y la dotan de sentido.

[...] se han creado sistemas de información para poder seguir la trazabilidad y la trayectoria educativa del estudiante, a lo largo de toda su vida. [...] con la cédula de identidad, como ellos crearon una base confederada de datos, lo encuentro (TC_4_F).

7.2.4 *Los técnicos de las UCDIE, dinamizadores externos de la nueva política*

Las UCDIE y sus referentes técnicos en general son vistos como dinamizadores de las CDD, es decir quienes colocan temas en agenda e instalan la lógica de trabajo que supone el SPTE y sus componentes. Asimismo, las UCDIE son intermediarios entre el nivel central y el intermedio, realizan un trabajo relativo al territorio, pero sin perder de vista su lugar en el entramado político –son parte fundamental del SPTE y dependen de la DSIE–. Algunos técnicos consultados entienden que la UCDIE juega un rol importante en el estímulo al trabajo de las CDD y al impulso de la intrainstitucionalidad, puesto que se trata de un actor externo a los subsistemas y con experticia en el campo de las coordinaciones.

[...] la comisión descentralizada trabaja con la UCDIE articulando todo lo que está en territorio, porque el cometido de la descentralizada y de la dirección de integración [DSIE], es integrar y articular los consejos de la ANEP, que se ponga en diálogo. [...] hay descentralizadas que no funcionan, y el coordinador de la UCDIE nos dice, no puedo nada, lo que puedo lo ato directamente yo con los equipos de dirección, con el referente de INAU, con un programa del MIDES, con el Ministerio del Interior, me manejo como puedo, porque la descentralizada no se reúne. O van dos, una hora (TC_4_F).

Desde la perspectiva de algunos técnicos entrevistados se advierten las posibles dificultades que encierra el funcionamiento de las CDD y sus diferentes niveles de desarrollo; en este sentido, estiman que la intervención de los técnicos coordinadores de las UCDIE puede resultar esencial para la conformación y el trabajo desde las comisiones. No obstante, el rol de los coordinadores que dependen de la DSIE sesga la tarea de las CDD, las inscribe dentro de las que se establecen mayoritariamente para la implementación del SPTE, y de ese modo las instancias territoriales son claves para el desarrollo de agendas relativas a la protección de trayectorias –aspecto muy visible en las respuestas de los presidentes o encargados de las CDD en la encuesta realizada en el marco de esta investigación–.

Existe una *dualidad complementaria*. Por un lado, las CDD podrían ser organizaciones territoriales dedicadas a gestar e implementar políticas en el

territorio para dar respuestas a las problemáticas específicas desde la ANEP; sin embargo, dan respuestas respondiendo a los lineamientos centrales del SPTE, es decir desarrollan acciones ligadas a las trayectorias educativas, y quienes traccionan las comisiones son, en general, los técnicos de las UCDIE, es decir los representantes del SPTE en el territorio.

[...] el coordinador de las UCDIE forma parte de la comisión descentralizada, o sea, es un integrante más. La realidad es que termina siendo el coordinador de las comisiones descentralizadas en muchos casos. [...] porque tiene una agenda muy concreta, que justamente hace a lo interinstitucional. O sea, como cuestiones que hay que resolver entre todos, concretas, y además tiene recursos que van de la mano de las comisiones descentralizadas, como para poder implementar. Tiene más información además desde lo central. Entonces en muchos casos el coordinador de la UCIDE termina siendo como el coordinador de las comisiones descentralizadas de alguna manera. Y las comisiones descentralizadas encuentran como tarea común, aquello que es relativo al sistema de protección a trayectorias. (TC_3_F)

[...] muchas veces queda como un lugar bastante tensionado, porque por un lado [está] el coordinador de la UCDIE en el marco de la comisión, tenés información de los dos lados y tenés que negociar como en el medio, sabiendo los dos lados. Entonces a veces tensiona, porque por un lado es, bueno a ver, vos me estás diciendo que lo que tenemos que hacer es esto, pero en realidad yo tengo esta otra información (TC_3_F).

El análisis de los discursos de los técnicos permite advertir que las intervenciones de los integrantes de las UCDIE en las CDD no dejan de estar tensionadas por los lugares que cada actor ocupa. Este técnico puede ser visto como un *outsider* del fenómeno de la fragmentación de la ANEP, puesto que trabaja impulsado desde la centralidad y desde una lógica sistémica, mientras que los integrantes de las comisiones, con sus pertenencias institucionales, responden a lógicas de trabajo y posiblemente a concepciones sobre la educación distintas entre sí, y no siempre alineadas con los mandatos centrales –del CODICEN–.

Hay algunos componentes específicos del SPTE que dan coherencia a la tarea de las CDD y son impulsados por los técnicos de las UCDIE. Se trata

de mecanismos que requieren de la cooperación de los subsistemas para poder operar en cada territorio, tal es el caso de los sistemas de información (que suponen la preinscripción, la alerta temprana sobre las inasistencias de los estudiantes, y un módulo vinculado a la familia que se ha desarrollado desde el CODICEN, así como los acompañamientos de las trayectorias).

[...] si el estudiante discontinúa su trayectoria, [la alerta temprana es útil] para que la UCDIE, la comisión, el colectivo docente, y quienes estén en torno a ese estudiante, logren diseñar una estrategia de revinculación (TC_4_F).

7.2.5 Valoraciones sobre el SPTE

Dentro de los técnicos entrevistados, algunos plantean apreciaciones sobre la *brecha de implementación* que supone la política, y hacen referencia al diseño del SPTE y al *cambio cultural* en las formas que asumen las iniciativas en el campo educativo. Este cambio al que refieren supone el inicio de una modalidad de trabajo articulada, de la que forman parte todos los subsistemas de la ANEP, guiada por la nueva perspectiva del seguimiento y el cuidado de las trayectorias de los estudiantes insertos en el sistema educativo. Asimismo, advierten que la implementación del SPTE se ve facilitada por las figuras involucradas, cuya labor se realiza desde el territorio en el nivel intermedio –en el que intervienen las CDD y las UCDIE–, mientras ponen el énfasis en la necesidad del involucramiento, asumido aún de forma parcial, de los equipos de trabajo de los centros educativos –nivel micro–. En esta línea, es posible plantear que el SPTE posee un diseño con acciones encadenadas de nivel a nivel y que, si bien la estrategia de la descentralización coopera para desarrollar acciones de la política en distintos territorios, aún no se logra su efectiva puesta en marcha en los centros educativos.

Esta nueva política apunta a un cambio cultural [sobre el SPTE], trata de asegurar la continuidad, permanencia y acceso [...] hace una síntesis y apunta, con un quiebre en 2015 [refiere a la reforma liderada en 2015 por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), que no se logró], y lo que se venía impulsando era un cambio que apuntara más a que los centros educativos y los docentes cambiaran el vínculo con los alumnos, se crean

las comisiones descentralizadas [...] para pensar lo educativo para el territorio [...] pero tiene una complejidad que es la bajada a tierra [en los centros educativos], tenemos varios filtros [subsistemas, inspecciones] y que sea impulsado por CODICEN, hace que los subsistemas [CEIP, CES, CETP, CFE] tengan cierta resistencia, no se prioriza lo que es prioritario. [...] La figura de la unidad coordinadora [UCDIE] en cada departamento refuerza un poco [la bajada a tierra] (TC_2_M).

Entre los entrevistados hay quienes afirman que un acierto en el diseño del SPTE ha sido no generar nuevas figuras responsables del seguimiento de las trayectorias de los estudiantes, dado que se trata fundamentalmente de los actores del centro educativo, lo cual significa un cambio con respecto a lo que sucedía en los diseños previos de políticas para la inclusión educativa. Sin embargo, se menciona la *figura de coordinación de la UCDIE*, un nuevo actor, por fuera de los centros, con responsabilidades sobre el seguimiento de las trayectorias educativas escasamente definidas.

[...] no se trata de incorporar nuevas figuras, ni referentes de integración educativa. [...] se crea la figura de coordinación de la UCDIE (TC_2_M).

La perspectiva de trayectoria educativa es percibida, en general, como un cambio no solo de diseño, sino de posicionamiento con respecto al eje de la política, un desvanecimiento de los programas de inclusión –con resultados no siempre satisfactorios– y un nuevo foco en el estudiante y el trabajo docente para el logro de trayectorias satisfactorias. No obstante, el SPTE se ha centrado tanto en los sistemas de información como en las estrategias para el seguimiento que aseguren la continuidad educativa, sin el desarrollo de innovaciones pedagógicas o de las formas de trabajo de los docentes que impacten en la mejora de los aprendizajes.

Pensar la trayectoria permite que puedan transitar y que no pierdan lo que obtuvieron hasta ese momento. Los cambios de planes no producen modificaciones institucionales. [...] hay un agotamiento de los programas de inclusión en relación a una política que permita tener otros arreglos institucionales para que los gurises tengan una trayectoria educativa continua, [...] esto tiene más que ver con las formas del trabajo docente, ¿inclusión u otras formas de trabajo docente? (TC_1_M).

Se advierte, en general, la importancia de *renovadas* instancias de participación en territorio, en concreto esto apunta a las comisiones descentralizadas (CDD) de la ANEP, como un espacio donde se recogen las demandas locales; esto debería traducirse en propuestas de oferta educativa, propuestas de mejora y articulaciones específicas (entre los subsistemas educativos, organismos públicos y organizaciones privadas). No obstante, el marco de acción de estas comisiones es relativo y se podría considerar su rediseño, en cuanto al establecimiento de colectivos capaces no solamente de *mirarse hacia dentro del sistema educativo*, sino de pensar y generar desarrollos de política con otras instituciones.

El diseño de la política requiere un rediseño de las comisiones descentralizadas [...] (TC_1_M).

7.2.6 *¿Qué pasa en los centros educativos?*

Algunos de los técnicos entrevistados plantean que la llegada del SPTE a los centros educativos presenta obstáculos asociados con el propio diseño del sistema, específicamente con la convivencia de los niveles de la política y la fragmentación que intenta desarticular. Se trata de una iniciativa que se desarrolla desde arriba hacia abajo, y enfrenta las dificultades propias de la fragmentación de un sistema educativo que funciona basado en subsistemas descoordinados. Esta mirada pone en el centro, nuevamente, la dificultad que supone la existencia de una brecha de implementación: ¿dónde están situados los centros en el marco del SPTE?

Al parecer se espera que las concepciones y las formas de trabajo que define la centralidad se instalen en forma de cascada en los centros y modifiquen u organicen sus formas de operar para lograr el seguimiento y la protección de las trayectorias educativas. Sin embargo, es poco probable que los *espacios externos* a los centros, es decir los de nivel intermedio, como las UCDIE y las CDD, dialoguen de forma articulada con los docentes y que permeen la cultura institucional para *instalar* líneas de política. A esto debe agregarse que el SPTE permea de forma distinta dentro de cada subsistema, y esto determina que su llegada al nivel micro difiera. Asimismo, se aprecia una continuidad con respecto a lo que sucedía antes de la instalación de la

política de protección de trayectorias, puesto que en ambos casos se advierte la presencia de nuevas figuras; antes se trató de referentes de programas y proyectos, ahora son los técnicos de las UCDIE quienes desembarcan de manera esporádica en la dinámica de los establecimientos educativos e intentan desencadenar nuevos procesos. La pregunta es si este acercamiento es suficiente para generar cambios, pues al parecer aún carecen de fuerza y de presencia para operar en los lugares en donde, efectivamente, se realiza el trabajo educativo.

[...] también hay un problema de pensarlo como un sistema, que, si bien puede ser un sistema porque tiene muchos componentes articulados entre sí, a la vez falta como dentro del sistema un componente que tenga más que ver con lo que pasa en el centro educativo, de cómo se modifica el propio formato, o cómo se modifican las condiciones [...]. Que eso viene siendo como un problema que ya lo tenían las políticas focalizadas en su momento, y que ahora eso se sigue manteniendo. Como que me parece que lo que pasa en el centro es lo más inamovible de todo lo que pasa en la educación (TC_3_F).

Sobre qué cambia el SPTE en cuanto a las funciones tradicionales de las figuras insertas en los centros educativos (directores, profesores adscriptos, docentes en general) con relación a la continuidad educativa de los alumnos, algunos entrevistados apuntan a una modificación del enfoque, los formatos y la perspectiva para establecer dispositivos con este objetivo. Se plantea el fortalecimiento del equipo de seguimiento, lo cual supone una mirada compartida –por parte del equipo de dirección y los docentes del centro sobre el estudiante– y protocolos tanto para el seguimiento como para la derivación de casos a las nuevas figuras (UCDIE).

Antes la trayectoria estaba pensada desde el docente, ahora es más como lo pensaría el director, es un intento de ampliar la mirada en los 6 años y en los 12 años [6 años refiere al ingreso a educación primaria y 12 a educación media] [...] ¿cómo se traduce en la realidad?, ¿cuál es la novedad?, la nueva figura es el equipo de seguimiento de trayectorias, y se instala la lógica de la derivación (TC_1_M).

Los sistemas de información que se están implementando, y que son parte medular del SPTE, en general son bien valorados por los entrevistados.

Suponen disponer de información sobre la trayectoria del estudiante y con esta generar procesos para la revinculación a través de acciones de aproximación y acompañamiento. Este aspecto incide en las prácticas de los docentes, les brinda información sistematizada y a tiempo, lo que puede contribuir al diseño de estrategias desde el centro para el cuidado de las trayectorias.

Hay un sistema de información disponible, generando reportes, todo eso comienza a cambiar la lógica de cómo se mira [...], tienen que empezar a mirar su oferta educativa en forma distinta [los subsistemas] [...]. Todo comienza a cambiar la lógica de cómo se piensa la trayectoria en su completitud (TC_2_M).

No obstante, en algunos casos se aprecia la necesidad de no ver en el SPTE la única línea de política, sino una iniciativa que pone el foco en el seguimiento de las trayectorias, pero que necesariamente deberá establecer y profundizar otros desarrollos relativos, por ejemplo, a aspectos del diseño curricular que deben coadyuvar para la mejora educativa global. Desde esta perspectiva se advierte un quiebre, ubicable en el nivel central, en el que la articulación entre las estrategias desarrolladas por el CODICEN aún no logra amalgamarse; la *exclusividad* de las trayectorias en la política puede poner en riesgo la posibilidad de pensar en forma integral, con énfasis en los procesos educativos, integrando aspectos curriculares propios de este campo.

Una deriva interesante, a partir de 2010, y 2015 en adelante son los programas centrales, que han tenido diferente suerte [...] es una lógica que te muestra la transición, de los programas de inclusión hay una segunda generación que son los programas centrales [los del CODICEN] [...] hay varias piezas que empiezan a aparecer [a partir de 2015]: el SPTE, el Marco Curricular Común (MCC), [...] se da mayor capacidad de decisión a los actores que están en territorio, [...] por otro lado tenés un sistema de información, definición de un Marco Curricular Común [...] (TC_1_M).

Los técnicos ubicados en el nivel central reconocen, en general, la ineficacia de las políticas educativas previas al SPTE para el logro de la inclusión educativa, sobre todo debido a la fragmentación del sistema y la falta de

articulación intra ANEP. Asimismo, expresan que las estrategias para la cooperación con otros sectores, anteriores a la política actual, no siempre redundaron en resultados educativos positivos, posiblemente debido a la falta de claridad en las responsabilidades y las acciones asignadas a cada una de las partes.

Existe acuerdo sobre fortalecer a la ANEP desde una perspectiva sistémica, no obstante, esto puede poner en riesgo las capacidades de cooperación instaladas durante el ciclo de política anterior. Asimismo, sobre el diseño del SPTE en general, surgen críticas a propósito de las posibles dificultades para sostener la política a mediano o largo plazo, debido a que la iniciativa está ligada a determinado gobierno de la educación y el logro de consensos, incluso en la actualidad, resulta dificultoso por la coexistencia de actores con intereses diversos integrando el espacio de decisión, es decir el CODICEN.⁴³

Visualizan falta de formalización relativa a los modos de trabajo conjunto entre los subsistemas, aspecto que es considerado una posible amenaza para la implementación e institucionalización del SPTE en el marco de un sistema que, dado su alto grado de jerarquización y burocratización, necesita parámetros claros y normas definidas para efectuar acciones. En esta línea, se contempla la importancia de fortalecer los procesos de articulación entre los subsistemas, se vislumbra como pérdida el alejamiento de los modelos de trabajo intersectoriales y se sugiere cierta incapacidad de los actores educativos para establecer diálogos y negociar con sectores externos al educativo.

Sobre la descentralización, vista como un proceso que se materializa a través del trabajo en las CDD, si bien se advierte un potencial, este se encuentra supeditado a la modificación de las lógicas históricas que están presentes en la cultura de cada uno de los subsistemas. A esto se le suma

⁴³ El CODICEN está integrado por cinco miembros, tres de los cuales son designados por el presidente de la República actuando en Consejo de Ministros, previa venia de la Cámara de Senadores. Las designaciones se efectúan al comienzo de cada período de gobierno y los miembros designados permanecen en sus cargos en tanto no se designan sus sucesores. Los dos miembros restantes son electos por el cuerpo docente del ente, según la reglamentación que oportunamente apruebe el Poder Ejecutivo. Durarán en sus funciones cinco años, pudiendo ser reelectos solamente por un período; dicha elección está a cargo de la Corte Electoral y se realiza en el año anterior a las elecciones nacionales (CODICEN, 2018).

que los representantes de estos se encuentran subordinados tanto a las tensiones propias de su institución de pertenencia como a lo que mandata el CODICEN.

Las CDD son espacios que, desde la perspectiva de los técnicos, aún carecen de la autonomía necesaria para desarrollar líneas de trabajo conjuntas. Las figuras de los referentes de las UCDIE son vistas como dinamizadoras de las instancias de las comisiones, en tanto posibilitan incluir diversos temas en agenda, son actores que no están implicados en la lógica de pertenencia a determinado subsistemas, poseen respaldo desde el nivel central (de la DSIE del CODICEN) y presentan experiencia en el campo de las coordinaciones y la articulación.

Hay acuerdo en que el diseño del SPTE supone un cambio importante, para algunos *cultural*, de cómo se diseñan e implementan las políticas educativas en el país. No obstante, se señala la necesidad de avanzar en la generación de iniciativas que no solo atiendan las trayectorias, sino que permitan desarrollar, por ejemplo, nuevos diseños curriculares.

7.3 Una mirada a la descentralización desde dentro: los referentes de las CDD

Las CDD pueden ser conceptualizadas como una herramienta de la ANEP para fortalecer sus líneas estratégicas en los distintos departamentos del país, lograr activar un funcionamiento sistémico y desarrollar políticas contextualizadas. No obstante, a partir de los discursos de los actores que forman parte de estos colectivos, así como desde el análisis de las respuestas obtenidas a través de la encuesta en línea realizada a todos los encargados de las CDD, es posible detectar fortalezas y debilidades de este instrumento, cuyo rasgo más distintivo es la intrainstitucionalidad.

Un tópico que requiere ser revisado a la luz de los discursos es el logro de acuerdos entre actores que pertenecen a los distintos Consejos Desconcentrados de la ANEP. Sobre este punto en general hay coincidencia en que se trata de procesos dificultosos, en los que opera como freno la pertenencia de los participantes a determinada institución, así como las jerarquías y la burocracia de cada subsistema y de la administración central

(CODICEN). Los acuerdos están determinados, en gran medida, por los insumos que la CDD recibe de parte de los referentes de las UCDIE, es decir los lineamientos de política educativa de nivel central y del SPTE.

[...] en lo concreto, costó bastante. Cuesta [cuesta el desarrollo de acciones desde la CDD] se desarrollen acciones (CD_4_F).

En general cuando desde la comisión se quiere hacer algo, cualquier cosa, hasta la más mínima, [...] la primera cosa que se mira es, a qué subsistema pertenece el centro del que estamos hablando. Y entonces dentro de la comisión está o el inspector de Primaria, o el inspector regional de técnica o de media, o de formación docente, que es a quien se considera en principio, el autorizado para llevar adelante el acto que la comisión decidió (CD_3_F).

La encuesta realizada a todos los referentes de las comisiones arrojó evidencia sobre la existencia de escasas dificultades asociadas al logro de acuerdos, así como de una prevalencia de trabas para el logro de consensos en los que se pone en juego la coordinación entre subsistemas o cuando se trata de aspectos de funcionamiento operativo de la CDD (no centrados en lo educativo).

Las dificultades se asocian a la coejecución de actividades, en general de acciones que no están orientadas desde el SPTE. No obstante, los acuerdos con respecto a acciones relacionadas al SPTE y a la protección de las trayectorias educativas resultan más fáciles de lograr. A partir de la encuesta se pudo constatar que el mayor grado de acuerdo dentro de las CDD se relaciona con la gestión, la respuesta a demandas puntuales o aspectos de funcionamiento. En cuanto a las segundas, los puntos más relevantes los constituyen: i) lograr *mejores financiamientos* para la ejecución de proyectos, dado que esto permitiría mayor autonomía, y ii) la optimización de los tiempos de funcionamiento de la comisión. Las CDD forjan una identidad ligada ahora a la protección de trayectorias.

Hay un factor que no por simple es poco significativo, que se resume en las formas de proceder de las personas que integran la CDD. Este punto es visto por la mayoría de los entrevistados como un dinamizador o un obturador de las acciones. Asimismo, hay una valoración positiva sobre aquellos actores

que, si bien responden a determinada institución, son suficientemente flexibles para pensar y llevar a cabo propuestas conjuntas. También es bien valorado el *compromiso social* de los participantes de la comisión, pues posibilita llevar adelante mejoras educativas.

La comisión como todo, las comisiones dependen de quiénes las integramos. Habrá personas más formadas, inteligentes, y sobre todo, lo que yo considero muy importante, con un compromiso social, porque eso es lo fundamental, la atención que centremos también desde la comisión la atención en lo que es la función social de ser docente en el Uruguay en este momento. Y en la sociedad que tenemos (CD_3_F).

Las CDD intentan fortalecer el proceso de diseño e implementación de la política desde lo departamental, atendiendo demandas y problemáticas que se dan en el marco del territorio en el que operan. Sin embargo, esta pretensión de descentralizar es vista por los entrevistados, en general, como una estrategia de muy escaso desarrollo y que apenas logra *desconcentrar*. Lo anterior se vincula, por ejemplo, a las limitaciones presupuestales que poseen las comisiones, que pueden acceder a fondos específicos para proyectos puntuales siempre que se aprueben a nivel central, es decir en el CODICEN.

[...] estamos en un proceso de descentralización, no ha habido una descentralización. Para mí no hay descentralización, si aquellos locales, aquellas organizaciones locales, no están empoderadas al punto de ser capaces de administrar recursos, de administrar por sí mismas recursos. Cuando la administración de los recursos está centralizada, hay una desconcentración, pero no una descentralización. La toma de decisiones se ve muy limitada en esos términos (CD_3_F).

Las fortalezas de las CDD identificadas por los actores entrevistados se vinculan con: i) la posibilidad de generar un diálogo –antes limitado– con los representantes de todos los subsistemas, ii) comprender las lógicas de funcionamiento de cada organismo desconcentrado, iii) acceder a la información relativa a los centros educativos del departamento y a las líneas de política que impulsa la centralidad, iv) identificar problemáticas comunes del departamento, y v) seguir las trayectorias educativas de los estudiantes y

generar mecanismos conjuntos para sostenerlas. Las citas que siguen ilustran los aspectos señalados.

Generamos el espacio de trabajo profesional, de diálogo, de buen relacionamiento, de comprensión, que permite al otro entender cómo funciona la UTU y a nosotros entender cómo funciona Secundaria, y cómo funciona primaria, y cómo funcionan las escuelas especializadas (CD_2_M).

[...] habiendo participado de lo que eran las antiguas comisiones de ANEP, [...] que eran reuniones en las que lo único que se administraba entre todos era una camioneta [...] creo que progresivamente se ha ido avanzando. La informatización, la capacidad de poner en relación los sistemas de gestión de cada uno de los subsistemas, la posibilidad de tener acceso a información. Nos ha permitido una identificación cualitativamente superior de los problemas que tenemos en cada una de nuestras localidades (CD_3_F).

Las debilidades de las CDD identificadas a partir de las entrevistas a los representantes de los subsistemas pueden resumirse en: i) las estructuras jerárquico-burocráticas de cada subsistema, que dificultan tomar decisiones a los representantes de la CDD, así como generar acciones conjuntas, ii) el escaso manejo de recursos financieros para el desarrollo de propuestas territoriales, iii) la sobreposición de actividades de los integrantes de la CDD, que dificultan la sistematicidad de las reuniones en algunos casos, y iv) la forma en que se distribuyen los inspectores de los distintos subsistemas en el territorio, pues las regionalizaciones no coinciden con la lógica departamental.

La regionalización de los Inspectores de educación media dificulta la posibilidad de reuniones periódicas, seguimiento a proyectos, otras actividades. Deberían existir inspectores departamentales del CES, tal como existe en Primaria. La regionalización impide el seguimiento sistemático de las actividades de la comisión. Los tiempos y las distancias que deben recorrer los inspectores actúan como obstáculos para el mejor funcionamiento de la comisión descentralizada (CD_5_F).

[...] tratar de romper esas estructuras que hay entre media, secundaria, UTU, y cómo mejorar [...]. Yo creo que romper esas lógicas burocráticas y

jerárquicas es una de las mayores dificultades. Eso es lo que cuesta (CD_1_F).

7.3.1 Relación entre subsistemas. Una historia de fracturas que sigue presente

Todos los subsistemas de la ANEP (enseñanza inicial y primaria dependiente del CEIP, enseñanza secundaria dependiente del CES, educación técnico-profesional gobernada por el CETP, y formación docente en el ámbito del CFE) que constituyen las instituciones encargadas de la educación en sus diferentes niveles y modalidades se han consolidado desde sus orígenes históricos en forma diferente, con propósitos diversificados y lógicas burocráticas propias (Bralich, 1987, 1996). Estos subsistemas están coordinados por el CODICEN pero mantienen sus dinámicas institucionales intactas, punto que refuerza la autonomía que han ostentado históricamente.

Es así que las relaciones entre el CEIP, el CES, el CETP y el reciente CFE se han construido desde las diferencias, y los puntos de acuerdo no siempre se han logrado fácilmente, sino todo lo contrario. Estas características se ponen en juego a la hora de desarrollar acciones interinstitucionales desde las CDD y son posiblemente una causa de las dificultades para coordinar y articular, mucho más para establecer consensos desde una mirada de la ANEP como sistema del que forman parte.

Las visiones de los diferentes actores difieren, en forma mínima, de acuerdo al subsistema de pertenencia cuando se aborda el tema de la relación entre los subsistemas –en el marco de la CDD–. Para el caso del CEIP, la diferenciación histórica con el resto de los subsistemas se aprecia en forma clara. Quizás se trata del subsistema que, hasta la actualidad, ha interactuado con menor frecuencia o más débilmente con los otros; no obstante el SPTE, el seguimiento de las trayectorias de los estudiantes –tanto dentro como al egreso del centro educativo– requiere de trabajo conjunto, que puede estar en riesgo ante características propias de las instituciones.

Sin embargo, a partir de las percepciones de los actores que integran las comisiones, se puede apreciar que la instalación del SPTE vino a cortar con

la fragmentación, o al menos a iniciar un proceso de diálogo entre los subsistemas.

[...] Primaria [CEIP] en este momento no está tan fracturada con media, cosa que sí pasaba antes. Es decir, yo encuentro que los subsistemas estaban separados (CD_4_F).

[...] me parece que, en este último tiempo, desde 2016 [año en que comienza a implementarse el SPTE] ha habido un mayor interés en el tránsito, en la búsqueda de la continuidad de la trayectoria, y que para primaria [CEIP] ha implicado un vínculo con secundaria, con media [CES y CETP], mucho más fuerte del que teníamos (CD_4_F).

Hay visiones esperanzadoras sobre las oportunidades que está generando el SPTE para el diálogo intrainstitucional, concentrado en los ámbitos de las CDD y con el acento puesto en el seguimiento de las trayectorias de los estudiantes. Sin embargo, en general los actores aprecian que la intrainstitucionalidad, el trabajo *en clave ANEP* no está exento de dificultades relativas al diseño de la propia ANEP, es decir al quiebre que supone contar con subsistemas que poseen autonomía para el desarrollo y la implementación de sus políticas educativas.

Por eso me entusiasma [diálogo entre subsistemas] por eso lo quiero. Pero siento que en la operativa concreta, mensual, [...] tengo miedo que se desdibuje, que quede nada más que en un sueño (CD_4_F).

Se plantea la limitación que supone una interacción forzada desde la centralidad a partir de la creación del SPTE y la redefinición de las CDD, que, si bien brinda la oportunidad de generar nuevas formas de trabajo, también hace visibles las diferencias entre los subsistemas y las dificultades para la cooperación.

La política educativa impulsa la división de los actores en determinados territorios que denomina socioeducativos; asimismo, las comisiones trabajan cada una en un departamento del país, con excepción de Montevideo y Canelones, que tienen tres. Las características de la relación entre los subsistemas no parecen tener grandes diferencias, tanto si se trata del interior del país como al hablar de la capital y Canelones –el departamento más *cercano* a esta–. Los actores de las CDD ven como una fortaleza la

posibilidad de ponerse en contacto con los representantes de otros subsistemas que están instalados en la misma zona geográfica a efectos de buscar acuerdos, sobre todo para el seguimiento de las trayectorias de los estudiantes en el sistema.

Entonces eso que se instala aquí en Montevideo [...], hace que nos permita, [...] tenemos un territorio que coincide con Primaria, y coincide bastante con Secundaria, lo que hace que el diálogo entre los actores que tenemos responsabilidades en la gestión, se vuelve mucho más centralizado, más acotado, y permite mucho más trabajar lo que es la movilidad de los estudiantes (CD_2_M).

La fragmentación del sistema educativo es una preocupación generalizada entre los integrantes de las CDD entrevistados. Esta parcelación se hace evidente cuando se trabaja intrainstitucionalmente y tiene formas sutiles de estar presente, por ejemplo, en los discursos, en las capacidades de flexibilizarse para establecer acuerdos, en las posibilidades de adaptarse a las realidades de los otros y en el desarrollo de acciones que trasciendan las diferencias constitutivas y de funcionamiento.

La visión que se puede tener en cuanto a las divergencias del CEIP con el resto de los subsistemas también se puede apreciar en el discurso de los actores que trabajan en educación media con respecto a aspectos difíciles de reconciliar entre el CES y el CETP. Preexiste, según surge de las entrevistas, una dificultad de coordinar que se refleja en visiones educativas divergentes y formas de trabajo en algunos casos más y en otros menos flexibles.

Los subsistemas siguen tan fragmentados como antes. O sea, trabajamos en conjunto, nosotros [CETP], Secundaria, pero de acuerdo a su visión (CD_2_M).

Las peculiaridades de cada institución atraviesan, naturalmente, los espacios comunes como las CDD, y es allí donde la ruptura de lógicas históricas y de trabajo independiente podría reverse para avanzar en la construcción de una educación con perspectiva sistémica. Sin embargo, a pesar de los lineamientos de la ANEP, las instituciones que han funcionado en forma paralela durante décadas no siempre logran establecer relaciones de

cooperación horizontal o flexibilizar aspectos de su cultura organizacional para dar paso a lo nuevo y conjunto.

La relación entre subsistemas es compleja, cada uno de ellos constituye una institución con especificidades y que continúa su desarrollo propio mientras participa, a través de representantes, en espacios en los que articula con otros subsistemas. Es posible advertir dos lógicas que pueden ser tanto complementarias como discordantes, esto es, por una parte, que cada subsistema mantiene y refuerza su forma de trabajo institucional, con determinadas lógicas y pocas posibilidades de ruptura con lo instituido, mientras que, por otra parte, el rediseño y la puesta en funcionamiento de las comisiones a partir de lineamientos generales de la ANEP y la necesidad de acciones articuladas entre los subsistemas para llevarlos adelante en el marco del SPTE generan tensiones en los diferentes niveles de las instituciones y entre los subsistemas. La interinstitucionalidad es percibida como un aspecto a construir en el marco de parámetros difusos y que requiere de la definición de normas específicas que permitan tomar decisiones, resolver e implementar acciones en conjunto.

Lo que pasa que está la idiosincrasia de cada institución. Lo que ha caracterizado la vida de las instituciones que nos hace a uno más permeable, y a otros más duros. El espacio [refiere a la CDD], nos permitió constituirnos como equipo de trabajo, como grupo humano, profesional. [...] pero hay unos mecanismos de protección para la toma de decisiones, es decir, el inspector de Secundaria puede entender nuestro reclamo, puede tener interés, pero hay un corporativismo en Secundaria, que es difícil avanzar (CD_2_M).

Las acciones de las CDD parecen estar limitadas, de acuerdo a los relatos de sus integrantes, a las *lógicas* que cada subsistema posee. Las interacciones en los ámbitos de participación, y que forman parte de la estrategia de la ANEP para instalar una política general, se ven amenazadas por el modo de operar y las concepciones intrínsecas de cada subsistema, la burocracia y la escasa autonomía.

Cuando vos analizás el trabajo de las comisiones descentralizadas de ANEP, ya ves la serie de problemas para integrar a los subsistemas, cada

uno con una lógica, muchas veces distinta, con una forma de gestión diferenciada, con esa independencia que hace que le resulte tan difícil recibir inputs, de los otros subsistemas, como enviar los propios a los demás. Esa compartimentación todavía es muy fuerte. Entonces creo que hay un problema en dos niveles, uno a la interna de la ANEP, y otro entre la ANEP y las otras estructuras del gobierno que pretenden llevar adelante las políticas públicas (CD_3_F).

El trabajo interinstitucional está teñido por las diferencias que supone pertenecer a uno u otro subsistema. La ANEP y sus lineamientos, que proponen una política *en clave ANEP*, relegando las históricas divisiones entre los subsistemas, no ha logrado, desde la perspectiva de los actores consultados, avances sustantivos que se traduzcan en el trabajo de las CDD. Asimismo, las personas que participan en las comisiones son representantes de determinada institución educativa y mantienen discursos y formas de accionar que pueden propiciar u obstruir los procesos interinstitucionales, pues además responden a colectivos que, en general, sostienen sus propios modos de pensar y hacer.

Entonces, todas estas personas que de alguna forma somos autoridades departamentales, también eso es una cuestión a trabajar, en qué medida romper determinadas estructuras, sobre todo en [educación] media, secundaria, UTU. [...] en este lugar [lugar de las CDD], siento que hay una fuerte situación burocrática y jerárquica. Entonces eso cuesta, cuesta muchísimo cuando nosotros tratamos de mirarnos como educación media [indistintamente de ser CES o CETP], sacar esto de secundaria, UTU, por lo menos en la descentralizada que yo trabajo [...] (CD_1_F).

[...] queremos como gran objetivo fortalecer las relaciones entre los subsistemas que formamos parte, y tratar de ir, no romper, sino ir, de a poquito ir permeando de que esas estructuras, las relaciones y las interacciones sean más horizontales, y sin decir, esto es mío, esto es tuyo.

Yo creo que mucho de eso pasa por la cabeza de los que estamos en los lugares que estamos (CD_1_F).

En general, la labor de las CDD parece estar centrada en romper con lógicas previas de trabajo entre subsistemas para poder establecer acuerdos y desarrollar acciones colectivas. Este sería, desde una perspectiva teórica, el primer punto para poder encontrar lo común y generar líneas para un

abordaje conjunto. Sin embargo, el peso de la historia de cada subsistema que compone la educación pública, sus formas de organización, sus jerarquías y las burocracias de cada institución actúan como frenos. Formar parte de un sistema que trabaja de forma coordinada, con el centro en el estudiante y desde una perspectiva en la que solo las acciones intrainstitucionales pueden viabilizar la protección de las trayectorias educativas, no logra concretarse aún.

La encuesta permite advertir que más de la mitad de los presidentes de las CDD consultados señalan que en las reuniones de la comisión han participado representantes de otras instituciones no pertenecientes a la ANEP. Se señala una postura que habilita el trabajo con otros sectores y que posiblemente responde a la necesidad de generar coordinaciones para dar respuesta, por ejemplo, a problemáticas multifactoriales en las que es indispensable generar acciones conjuntas.

Asimismo, de acuerdo a la encuesta, las instituciones que participaron de las instancias son las intendencias departamentales (23%), el MEC (23%) y el MIDES (14%), seguidos por el MSP (10%) y, en menor cantidad, por otros organismos públicos (3%) y organizaciones de la sociedad civil (7%). La participación de las intendencias departamentales se da en el interior del país, no así en los departamentos de Montevideo y Canelones, lo que concuerda con la visión de los referentes de las CDD entrevistados con respecto a las diferencias que presenta la cooperación en función de los enclaves geográficos.

7.3.2 La anhelada e indispensable autonomía

Las CDD son ámbitos en los que participan las autoridades educativas de los distintos subsistemas de la ANEP en cada departamento. Algunos de los cometidos más relevantes de las CDD, excluyendo los relativos a la infraestructura de los centros educativos, son los que se enumeran a continuación:

- a) Autorizar la creación y supervisar la instalación y funcionamiento de la Unidades Educativas Territoriales de la ANEP en aquellas localidades o ciudades que cuenten con centros docentes de los diferentes subsistemas, estableciéndose la integración de las mismas de acuerdo con lo previsto en

la Resolución 10 del Acta 96 de 9 de diciembre de 2015. Dichas Unidades podrán presentar iniciativas ante la Comisión Descentralizada de la ANEP a nivel departamental referidas a asuntos de su competencia. b) Favorecer y desarrollar la interacción entre la educación y la comunidad. b.1 Organizar actos patrióticos y culturales cuando involucren la actuación de centros educativos de más de un subsistema. b.2 Coordinar el “Día de la Educación” y otras actividades socio-culturales en los centros educativos. b.3 Coordinar y organizar actividades deportivas, recreativas y campeonatos en general. c) Planificar las acciones educativas a implementarse y desarrollarse en el ámbito departamental alineadas a las metas educativas establecidas por la ANEP. c.1 Coordinar las acciones que optimicen la cobertura de los servicios educativos en el departamento y los acuerdos para la mejor distribución de la matrícula. c.2 Difundir las ofertas educativas previo a los períodos de inscripción a los cursos curriculares, manteniendo en todo momento un sistema de información ágil que facilite la continua y permanente consulta. c.3 Desarrollar por lo menos tres encuentros anuales entre directores e inspectores de los distintos subsistemas educativos del departamento, informando a los Consejos respectivos, donde se aborden temas de interés común y que propicien una actuación coordinada de la educación en el departamento. d) Promover y organizar instancias de encuentro de la comunidad educativa departamental para la construcción y gestión colectiva de aprendizajes a los efectos de su mejora continua, así como las adaptaciones, especificidades y necesidades que se requieran desde su contexto, enmarcadas en las metas educativas a nivel nacional. e) Contribuir a la articulación, coordinación y el trabajo en red y colaborativo interinstitucional en el departamento. f) Articular y optimizar los recursos educativos del departamento (ANEP, 2016).

A partir de los discursos de los referentes de las comisiones se aprecia una dificultad para la toma de decisiones, en general vinculada con la escasa autonomía que poseen. Se advierte la falta de independencia para poner temas, elaborar agenda y planificar acciones desde las CDD, poniendo así en riesgo la posibilidad de descentralizar la política educativa. Esta dificultad aparece ligada nuevamente a uno de los rasgos más característicos del sistema educativo uruguayo, como es la escala jerárquica para la toma de decisiones y la división histórica entre los subsistemas que atienden la educación pública, una división que contiene lógicas diversas de acuerdo al

subsistema que se trate y que frecuentemente encierra visiones divergentes sobre la educación.

Porque si no hay claridad conceptual en relación a si soy autónomo, si soy dependiente no puede haber fluidez en nada. Nosotros eso lo percibimos a diario. Hacemos como que somos descentralizados, hacemos como que tenemos una comisión descentralizada, pero es mentira. Mentira. Y por qué, porque todo depende de tu superior jerárquico, que es de un subsistema (CD_4_F).

[...] si la comisión departamental quiere inventar un vínculo con los otros subsistemas, tiene que pedir permiso y depende de otro. Entonces de qué autonomía o de qué descentralización estamos hablando. ¿No? Y cada subsistema tiene lógicas distintas. Entonces hay una incompatibilidad de fondo que no permite concretar esa política. El problema entre el diseño y la implementación, porque hay lógicas distintas que están entorpeciendo eso (CD_4_F).

Entre los entrevistados existe una visión pesimista sobre la autonomía que poseen para actuar en la CDD; este aspecto respalda la idea de la escasa fortaleza que posee un componente de nivel intermedio como la comisión. Surge de los discursos la noción de *autonomía discursiva* de los integrantes, es decir la que se proclama, pero que no es real y no se pone en juego en el marco del trabajo desde las CDD.

Todavía no pude ver la autonomía. Hoy es discursiva, es lo que yo veo. Te voy a dar un ejemplo bien gráfico. Suficientemente representativo. Una de las potestades que tiene la descentralizada, es identificar y definir dónde hay que abrir nueva oferta educativa, dónde hay que construir, hay que edificar [centros educativos]. Nosotros estamos en [refiere a determinado departamento e institución] [...] no lo sabemos, la descentralizada mucho menos lo sabe. Se está definiendo políticamente en otro lado. Y nosotros identificamos necesidad de agregar una escuela técnica en [platea los lugares geográficos donde se necesita a su criterio centros educativos]. Ahora, no tenemos ni posibilidad de opinar, cuando entre las potestades que tiene la comisión descentralizada, se plantea eso. Ni se nos consulta (CD_2_M).

La frase anterior refiere al alcance de las definiciones que tienen los actores en el marco de la CDD. En este sentido, la construcción de la oferta y la posibilidad de sugerir localizaciones para la puesta en marcha de nuevos centros educativos no se da desde lo local, es decir desde la participación y a partir de la sugerencia de los referentes institucionales en las comisiones, sino que se trata de decisiones que se toman desde el nivel central.

Es así que los entrevistados, en general, plantean un nivel de injerencia que se limita al desarrollo de coordinaciones y acciones en el marco de lo que pueden decidir, limitadas por su lugar en las instituciones que representan y por la centralidad del gobierno de la educación que se ubica en el CODICEN.

La única línea de autonomía que tuvimos y que seguimos teniendo, es que te asignan una partida de dinero, para un proyecto que quieras desarrollar. Entonces la descentralizada el año pasado lo que hicimos fue un seminario para docentes. Y fue organizado por el CFE. Ese fue el espacio de protagonismo de CFE, y la autonomía que tuvimos (CD_2_M).

El funcionamiento de las comisiones está interceptado por las reglas de juego que supone, para cada uno de sus integrantes, pertenecer a determinado subsistema con reglas específicas y formas de operar controladas en el marco de jerarquías. No obstante, por una parte, estas instancias de participación suponen la posibilidad de tensionar las realidades de las instituciones en el territorio, esto es generar acciones conjuntas entre subsistemas para abordar cuestiones compartidas, pero estas están, en general, sujetas o restringidas a las aprobaciones de los jefes de cada uno de ellos. Por otra parte, la posibilidad de implementar acciones se tensiona con el nivel central de la política, es decir con los responsables del nivel macro –decisiones políticas–, así como se tensa la lógica entre subsistemas y desde los mandos medios –participantes de las CDD– hacia los centros educativos.

[...] todo lo que se pone en juego y todo lo que se discute adentro de la comisión, no para el lado del centro educativo, sino en el otro sentido, hacia arriba, hacia las organizaciones de burocráticas centrales, con eso no pasa lo mismo. [...] eso limita profundamente la descentralización. El

proceso de descentralización, porque las decisiones que se toman, eso siempre está mediado, porque tenés que hacer la consulta a la autoridad central, y ahí, es ahí donde se toma verdaderamente la decisión, o donde se dan los vistos buenos. Es muy difícil avanzar (CD_3_F).

La posibilidad de desarrollar estrategias descentralizadas se ve condicionada por la existencia de escalas jerárquicas y la convivencia con un nivel central que limita el accionar en el territorio. La burocracia, como componente de la educación uruguaya y de su forma de gobernar, tiene sólidos pilares y configura para los actores una barrera a la hora de definir agendas y desarrollar acciones. Asimismo, algunos actores plantean avances en este proceso y lo visualizan como una fuerza instituyente que puede, con el transcurso del tiempo, modificar las formas de hacer política educativa.

No es imposible, uno va logrando cosas. Porque también esa organización burocrática centralizada, y compartimentada en subsistemas, también se creó y se fortaleció no solo desde lo instituido, sino también desde lo instituyente [...]. O sea, desde las prácticas de las personas. [...] de alguna manera, las comisiones podemos ser y somos instituyentes, en la medida en que hagamos y sobre todo pensemos, cosas para el futuro y llevemos adelante propuestas (CD_3_F).

Se advierten diferencias sobre la visión de la autonomía con relación a los lugares geográficos en los que funcionan las comisiones. Mientras quienes están más próximos a la centralidad advierten mayores dificultades, los que se alejan de esta aprecian posibilidades de desarrollo con mayor independencia. Naturalmente, esto se vincula a las dimensiones del sistema educativo uruguayo y a las ventajas y desventajas de habitar determinados lugares; es así que las CDD más alejadas de la capital –donde se ubican los órganos centrales de la educación– poseen niveles de coordinación y acción más *amplios*. La lejanía con la organización burocrática de las instituciones puede representar una ventaja con respecto a quienes se ubican más cerca de estas.

[...] tenemos mucha autonomía, pero no la sabemos usar. [...] seguimos teniendo la cabeza de la jerarquía y de la burocracia. Entonces consideramos que nosotros hasta el año pasado podíamos sacar proyectos, o se aprobaban, o financiaban. Nos financiaron varias veces. Este año

sentimos que ya como que te quedas... Por qué, porque tenemos una estructura jerárquica (CD_1_F).

A pesar de las ventajas de mantener una *distancia óptima* con la administración central de la educación, esta constituye una traba para el desarrollo de la autonomía de los integrantes de las CDD y provoca limitaciones para llevar adelante proyectos locales, que en general son una respuesta a demandas específicas de la comunidad. La puesta en marcha de estas pequeñas iniciativas se separa de la política central –puesto que son pequeños proyectos para atender cuestiones puntuales y no siempre vinculadas a los lineamientos de política educativa–, dando cuenta de una descentralización poco efectiva.

Es clave visualizar la existencia de diferencias entre los niveles, los lugares que ocupan y las capacidades que la organización realmente otorga a las personas a la hora de formular proyectos educativos. Cabe preguntarse: ¿pueden constituirse en apéndices sustantivos de la política educativa las iniciativas locales, o corren el riesgo de ser proyectos de intervención puntuales, con escaso presupuesto y en marcos acotados que pierden significado en el entramado de acciones educativas con pretensión sistémica? Las respuestas a estas interrogantes apuntan, si se analizan los discursos de los integrantes de las comisiones, a suponer que las iniciativas específicas quedan aisladas de la política, lo que supone debilidades tanto desde la perspectiva de su desarrollo como del valor que agregan a la política educativa.

Al tomar en cuenta los datos de la encuesta a referentes de las comisiones se aprecia que poco más de la mitad de las opiniones sobre la forma de relacionamiento de las CDD con el nivel central son positivas. No obstante, un 35% o bien consideró que no es adecuada o no tomó posición a ese respecto, lo cual hace suponer que la relación entre los distintos niveles de la política presenta tensiones.

7.3.3 Interinstitucionalidad, intersectorialidad, ¿demasiadas comisiones?

Las políticas educativas desde el año 2005 tenían como rasgo distintivo, con respecto a sus antecesoras, la interinstitucionalidad. Este aspecto, que se desarrolló con la participación de diferentes organismos no vinculados

directamente a la política educativa, encontró un aliado estratégico y potente, tanto para el diseño como para la puesta en marcha de políticas de inclusión educativa, en el MIDES. Muchos programas previos al SPTE fueron iniciativas de políticas codiseñadas y coejecutadas entre este ministerio y la ANEP (un ejemplo lo constituye el programa Compromiso Educativo).

Este proceso de alianza puede verse tanto como de expansión, para el MIDES, como de aprendizaje en accionar interinstitucional, para la ANEP. Esta forma de trabajo decayó con la perspectiva que adopta el diseño del SPTE, que pone fin a las iniciativas conjuntas e instala la necesidad de la intrainstitucionalidad de la ANEP –*políticas en clave ANEP*–. Esto último supuso la redefinición de las estrategias del trabajo de la ANEP en territorio, tanto a través de las CDD como de las UCDIE, a la vez que reconfigura la relación entre los subsistemas y formula un escenario de complementariedad entre los encargados estrictamente de la educación pública del país (el CEIP, el CES, el CETP y el CFE). Potenciarse a la interna supuso un alejamiento, no total pero sí notorio, de la educación con relación a organismos externos a ella.

Cuando los representantes de los subsistemas en las comisiones fueron consultados sobre las articulaciones con otros organismos externos a la ANEP, en general manifestaron la existencia de dificultades para trabajar con *otros*. A estas se les asigna una connotación que tiene que ver con la falta, en algunos casos, de experiencia previa en los procesos interinstitucionales o intersectoriales de los actores educativos.

Creo que hay un problema de capacidad de trabajar con otras instituciones. A la educación le cuesta, esta afirmación es muy genérica, pero en primaria estoy segura que es así. Y ahora en este escenario de las comisiones descentralizadas, no pueden, la evidencia que yo tengo, capaz que hay departamentos que funciona mejor, pero no trabaja con otros, apenas si le piden algo al otro (CD_4_F).

No obstante, la mayoría de los entrevistados refieren a que el ámbito de la CDD es dentro o intra ANEP, mientras que el apropiado para construir interinstitucionalidad es la Comisión Departamental del Sistema Nacional

de Educación Pública (SNEP).⁴⁴ Emerge otro espacio de participación, cuyo funcionamiento se da en forma paralela al de las CDD de la ANEP y que complejiza aun más el diseño institucional de la educación en términos de trabajo en territorio y en articulación con otros actores.

Nosotros no sabemos, por lo menos en primaria, pero estoy casi segura que les pasa a los otros subsistemas, no sabemos interactuar con actores extra educación. El trabajo con la comunidad, se acota en el mejor de los casos, se restringe, a pedirle a algo al otro. Pero trabajar con el otro, eso parece que no lo sabemos hacer. [...] una evidencia fuerte son las comisiones departamentales de educación. Y ahí es donde están los actores sociales, culturales, comunales. No funciona y no funciona en casi ningún departamento creo yo, por lo que me cuentan mis compañeros (CD_4_F).

Es posible advertir una superposición de *dispositivos territoriales* vinculados al campo educativo, en los cuales participan los mismos actores. Esta investigación deja abiertas interrogantes que estudios subsiguientes podrán abordar: ¿puede compararse la ingeniería de la ANEP, en tanto el desarrollo de diferentes subsistemas, con la que se pone en práctica desde cada uno de ellos para establecer acciones de coordinación territorial?, ¿no reproduce la ANEP, en los territorios, la misma lógica de fragmentación entre subsistemas que ha detentado históricamente?, ¿es claro el papel de las comisiones departamentales del SNEP con respecto a las CDD de la ANEP?, ¿ambos espacios de participación duplican y complejizan la toma de decisiones relativas a la política educativa?, ¿qué lugar, en términos de jerarquía, les asignan los representantes de las ANEP a las distintas comisiones?, ¿hay diálogo entre ellas? Algunas de estas interrogantes han sido contestadas a través del examen de los discursos de los actores consultados.

⁴⁴ El Artículo 90 de la Ley General de Educación, N° 18.437, crea las Comisiones Departamentales de Educación. Funciona una en cada departamento y están integradas por representantes de cada Consejo de Educación de la ANEP, del Consejo Nacional de Educación No Formal, del Consejo Coordinador de Educación en la Primera Infancia, de la Universidad de la República y de la Universidad Tecnológica. “La Comisión Coordinadora Departamental de Educación (CCDE) tiene como propósito todos aquellos asuntos que en Educación formal y Educación no formal tienen relación con todo el Sistema de Educación Pública en el departamento y con otros actores e instituciones, de carácter público y privado, que puedan colaborar con el desarrollo de proyectos educativos interinstitucionales, a nivel departamental y regional” (<http://snepe.edu.uy/comisiones-departamentales-de-educacion>).

La comisión departamental de educación la integra el Sistema Nacional de Educación Pública [...] está instaurado por ley, la descentralizada es una reglamentación propia de la ANEP. Cuando se instala la descentralizada en esta nueva lógica, de alguna manera arrasa con todo el trabajo que podría llegar a hacer la departamental. No hay, desde la centralidad ni el interés ni nada, de buscar como socio estratégico la departamental, conectar, no, no lo hay. La departamental se creó, porque de alguna manera, quien monitorea el trabajo de la departamental es el MEC. Eso de alguna manera es lo que le baja el interés a la ANEP, de tener en cuenta lo que funciona en la departamental (CD_2_M).

El MEC, institución que ha tenido una formulación que no habilita totalmente su intromisión en los temas de política educativa de la ANEP y cuyo cometido es articular las políticas educativas del país, es generador de espacios de participación departamental. Este ministerio es percibido por la mayoría de los entrevistados como un actor que instala mecanismos de acción en los territorios a través del SNEP, en los que necesariamente participan los mismos actores de la educación, generándose así una repetición de las instancias de participación en las que se trata la cuestión educativa. No obstante, las comisiones departamentales de educación suponen una lógica intersectorial, puesto que participan –como invitados– otros organismos del Estado encargados de diversas áreas (salud, menores, desarrollo social, seguridad, etcétera). Desde los discursos de los integrantes de las CDD se aprecia la necesidad de lograr acuerdos y trabajar en conjunto con instituciones externas a la ANEP, se trata de fortalecer un aspecto del trabajo territorial que las CDD no habilitan, debido a que el foco está puesto en el fortalecimiento interno.

Organismos [plantea la necesidad de coordinar con actores externos a la ANEP] que a veces parecen cantados, porque uno dice el MIDES, fenómeno. Y otros que no lo son tanto y que sin embargo también hay que elaborar cosas en conjunto (CD_3_F).

Ahí creo que tenemos un problema de estructuras también [...]. Las comisiones departamentales no funcionan. Y ahí no sé si no hay casusas endémicas del sistema educativo nuestro (CD_4_F).

Algunos representantes de las CDD entrevistados pertenecientes al interior del país plantean que logran acuerdos con otras instituciones para el abordaje de asuntos que trascienden lo educativo. Se trata de la puesta en marcha de una mirada intersectorial para la resolución de problemáticas específicas que, en general, afectan a una persona o a un pequeño grupo, pero que no suponen el diseño de estrategias a mediano o largo plazo para la cooperación entre instituciones locales. Parece natural que estas formas de cooperación se den en el interior del país, en territorios donde los actores de las diversas instituciones se conocen y mantienen una distancia con la centralidad, pues en los casos de las CDD que están instaladas en Montevideo o Canelones, allí donde también se ubican las sedes centrales de las instituciones, las relaciones de los actores son diferentes, con mayores niveles de jerarquización y territorios más extendidos demográficamente que suponen mayores complejidades.

Sí, hemos trabajado con otros. Por ejemplo, han participado el INAU, el MIDES, ASSE. [...] Entonces, qué cuestiones ellos pueden brindarnos o agilizarlos, o mejorar, en el territorio. [...] estamos trabajando, con una unidad del INAU y ahora tuvimos que intervenir con una situación de un estudiante (CD_1_F).

En general, desde la mirada de los referentes de las CDD prima una visión crítica sobre el desarrollo de estas comisiones y el de las departamentales de educación del SNEP en paralelo. Los discursos advierten, en general, sobre una superposición de espacios de participación y generación de iniciativas en el territorio, de las figuras que asisten a estos, de los temas que se tratan y de una ineficiencia en el diseño o el modelo de la política educativa en general –que implica tanto al MEC como a la ANEP–.

[...] ahí hay como una doble dificultad. Porque cuando uno lo percibe desde las estructuras locales, ve que existe como una duplicación, como que se solapan algunas cuestiones que están depositadas en las comisiones descentralizadas, y otras en las comisiones departamentales de educación. [...] creo que ahí todavía tenemos un hueco, porque no se ha podido establecer una verdadera coordinación o trabajo conjunto entre las dos. Funcionan paralelamente, funcionan solapando sus temas y sus

atribuciones, y no siempre integrando lo que cada una tiene, como componente de un todo (CD_3_F)

Entonces ahí, en la comisión departamental tenés lo que está establecidos por la ley [Ley de Educación], que tienen que estar sí o sí, pero además están los invitados, que entra el MIDES, entra el INAU, entran un montón de actores más del Estado, o de organizaciones privadas. Entonces ese es un ambiente como para enriquecerte o fortalecerte. [...] La departamental tanto en Montevideo como en Canelones, son muy débiles, porque esa complejidad que tiene Montevideo no te permite llegar a nada (CD_2_M).

La intersectorialidad, de acuerdo a la información aportada por la encuesta a los presidentes de las comisiones, permite corroborar que la aportación de instituciones foráneas a la ANEP en las comisiones descentralizadas es exigua, advirtiéndose algunas escasas interacciones en los casos en que se estima oportuno un abordaje intersectorial.

7.3.4 Otro actor intermedio e intermediando: las UCDIE del SPTE

El SPTE crea las UCDIE, unidades que interactúan tanto con las CDD como con otras instituciones externas a la ANEP. Algunos entrevistados perciben una contradicción, puesto que los técnicos de las UCDIE mantienen nexos con otros organismos (por ejemplo, el INAU y el MIDES), pero en un ámbito que no implica a la CDD. Se configura otro escenario *paralelo* de interacción de las instituciones y sus referentes, se trata de tres espacios concretos: las Comisiones Departamentales del MEC, las CDD de la ANEP, y las articulaciones que realiza la UCDIE –pieza clave para el desarrollo del SPTE– con organismos externos a la ANEP.

Como ya se ha mencionado, la creación de la DSIE fue la primera señal de la importancia que se daría al SPTE como modelo de política. Asimismo, supuso la generación de espacios y figuras, los primeros las UCDIE y los segundos los coordinadores de estas unidades. Pero ¿qué advierten los actores de la CDD al respecto?, ¿qué apreciaciones tienen sobre el SPTE y sus componentes?, ¿cómo posicionan a las CDD con respecto a ellos?

El SPTE, centrado en las trayectorias de los estudiantes, interviene en cada territorio a través de sus UCDIE y la figura clave del coordinador de dicha

unidad; este último dialoga en forma sistemática con la CDD y se encarga de mantener como lineamiento el que la política se ha propuesto a nivel central: *trayectorias continuas, completas y protegidas* de los estudiantes de la educación pública. Para lograrlo, la articulación entre los subsistemas es clave y un espacio privilegiado para desarrollar estas estrategias lo constituyen las CDD.

Los actores de las CDD consultados sobre las líneas de trabajo que supone el SPTE ponen el énfasis en la importancia de articular los subsistemas para el logro del objetivo de la política vinculado a la trayectoria educativa y, si bien valoran el trabajo de las UCDIE, lo ubican en un lugar accesorio.

La declaración de los fines del SPTE, es la base de todo un andamiaje que pretende sustentar el proyecto. La gestión de este proyecto supone, la detección oportuna de las situaciones vulnerables, la intervención temprana, y la toma de decisiones en forma colaborativa e interinstitucional para evitar el abandono y el rezago. El cambio más sustantivo, a mi entender, es la mirada de todo el ciclo educativo: inicial, primaria, educación básica, y bachillerato (CD_5_F).

Asimismo, en general advierten que el SPTE no ha logrado una llegada masiva a los actores intermedios de la educación (por ejemplo inspectores, directores), así como a quienes desarrollan sus prácticas desde los centros educativos (maestros y profesores). Esta escasa llegada pone en riesgo el desarrollo de un modelo que necesariamente necesita de los actores de todos los niveles para tener éxito. Esto puede ser percibido como una crítica indirecta a quienes, desde las UCDIE –principales referentes del SPTE–, no logran establecer vínculos significativos para el establecimiento de la política con los actores educativos ubicados, por ejemplo, en los centros educativos.

[...] dentro del subsistema Primaria, nosotros no tenemos problemas de circulación de la información y de continuidad del acompañamiento [...] yo encuentro un cambio auspicioso, en la comunicación con el siguiente tramo. [...] los maestros han escuchado hablar de trayectorias, hablar de acompañamiento, hablar de continuidad, completitud y calidad, o trayectorias completas, continuas y de calidad. En el discurso está. Ahora yo creo que ahí lo que está faltando es que ese discurso permee más

profundamente las bases, con un actor que puede ser fundamental como es el inspector de zona, el inspector que visita la escuela, o el maestro o el director. Entonces yo creo que ahí no se ha podido llegar [sobre el SPTE] (CD_4_F).

Algunos de los actores consultados advierten sobre la dificultad de instauración de una política sistémica en el marco de una ANEP que permanece fragmentada en subsistemas. La coyuntura educativa y las dificultades para modificarla ponen al desarrollo de cualquier iniciativa en riesgo, se trata de modificaciones estructurales que emergen como necesarias para poder establecer políticas que trasciendan la fragmentación. Presumen además un cambio en todos los niveles (macro, medio y micro), y esto requiere de cambios culturales profundos y a mediano y largo plazo.

[...] si el quiebre interno estuviera en las bases, creo que sí podría ser saldable, pero el quiebre está en la autoridad. [...] hay una incompatibilidad en la definición, que lo plantea la ley de educación, de esto de las trayectorias escolares, cuando todavía hay una ambición [no se logra] de tener un sistema nacional de educación, con la fractura institucional, legal, constitucional que hay, que establece cuatro subsistemas. El problema es muy de fondo (CD_4_F).

Poder dar respuestas desde el SPTE en general está relacionado, desde la perspectiva de los integrantes de las CDD, al seguimiento de los estudiantes y evitar que se alejen del sistema educativo. Son espacios de circulación de información que posibilitan la detección de potenciales alejamientos de los estudiantes de sus centros y establecer estrategias para la continuidad en forma conjunta. En estos espacios, si bien no siempre es nombrada específicamente por los entrevistados, opera con fuerza y plantea lineamientos la UCDIE.

Entonces tú tenés una visión de la zona, donde tenés desde primaria, secundaria y UTU, que están trabajando juntos en alguna mesa, como quien dice, pasando un alumno de algún lugar a otro, haciendo el tránsito de los alumnos de un lugar a otro, de la mejor manera posible, como para poder tener en cuenta la inclusión, el poder sostener a ese alumno en el nuevo centro que ingresa. Es decir, ese pasaje está como más visto y más trabajado, de repente de lo que eran antes cuando funcionaban esos

proyectos que complicados [en referencia a los programas y proyectos previos al SPTE] (CD_2_M).

El SPTE puede ser visto como un nuevo paradigma, una nueva forma de abordar la tarea educativa y acompañar las trayectorias de los estudiantes desde una lógica institucional sistémica. Desde los discursos de los representantes de los subsistemas en las CDD se aprecia, en general, una visión positiva de la política y una mirada más escéptica sobre sus reales alcances que pone indirectamente en tela de juicio el papel de los técnicos de la DSIE en la UCDIE y que puede vincularse con las resistencias propias de los actores del sistema educativo para la inclusión de nuevos perfiles profesionales en este campo.

[...] todos tenemos claro cuál es la línea de política educativa, en lo que se va avanzando en instrumentar, ir progresivamente, generar espacios de trabajo, generar instrumentos, herramientas. [...] Es instrumental, que eso, de alguna manera responda a los intereses del estudiante, estamos lejos. [...] si estamos hablando de protección de trayectorias, si la propuesta educativa no es a fin a los intereses, es difícil sostener. Va a ser muy difícil sostener (CD_2_M).

La implementación del SPTE debe darse necesariamente desde los centros educativos, de lo que puede observarse que en su diseño, los actores que incorpora y las nuevas institucionalidades que impulsa (CDD y UCDIE) no se advierten acciones potentes en y desde estos espacios (escuelas, liceos, escuelas técnicas). Esto puede ser considerado como parte de la brecha de implementación de la política, es decir lo que separa al diseño central de la puesta en marcha en las unidades más micro. Sobre esto, los actores de las CDD plantean impresiones que dejan entrever que aún falta una llegada real al nivel micro, una llegada de la política y de las concepciones que la sostienen.

En realidad, los centros vienen trabajando con la lógica antigua de la inclusión del estudiante, de tratar de que permanezca, de cuidar su trayectoria. A ver, su trayectoria dentro del centro (CD_2_M).

[...] Poder insertar ese espíritu, hacerlo vivir en cada comunidad institucional, en cada centro educativo, y que cada escuela, cada escuela

técnica, cada liceo, se sienta partícipe de un todo más grande, es la clave [con respecto a la protección de trayectorias, más allá de la continuidad en el sistema educativo]. [...] de cualquier manera, digamos, yo creo que es fundamental el avance que ha significado la aplicación de estas políticas en términos de retención. Porque no podés lograr nada, si no tenés al chico en el centro educativo (CD_3_F).

El limitado conocimiento de la concepción que hay detrás de la política puede ser traducido en forma de prácticas que apuestan solamente a la retención de los estudiantes y que no acompañan correctamente la intencionalidad del SPTE. Este aspecto es mencionado por algunos de los entrevistados.

Pero en muchos casos lo que se produce cuando se hace la propuesta de la protección de la trayectoria, es un choque interpretativo con las salas docentes de los centros, que piensan que de lo que se está hablado es de facilitar, de disminuir los aprendizajes, de banalizar el conocimiento, de hacer pasar a todos. Ahí hay algo como enquistado que es muy difícil de romper, que exige mucho diálogo, mucho trabajo en común, y muchas veces lo que falta es eso, a la interna de los centros educativos (CD_3_F).

El SPTE constituye un cambio en la forma de concepción de los procesos interinstitucionales y una apuesta a la descentralización. No obstante, como ya se ha especificado en otros pasajes de este trabajo, se mantienen viejos patrones burocráticos de funcionamiento y esto repercute negativamente en el desarrollo de la política educativa impulsada; al respecto algunos de los entrevistados plantean que la lógica preexistente de las instituciones educativas puede poner en riesgo las acciones que propician el éxito del nuevo modelo.

Repercuten [los viejos modelos burocráticos de los subsistemas] estancando los procesos, tomando decisiones incoherentes con las que el proyecto requiere, y, por lo tanto, desfavoreciendo la permanencia del estudiante en los ciclos educativos (CD_5_F).

El SPTE plantea un nuevo posicionamiento de los actores educativos de la ANEP, pero con respecto a la tarea docente, sobre todo de las figuras que históricamente han realizado el seguimiento de los estudiantes (por ejemplo, profesores adscriptos), ¿qué cambia esta nueva política en sus prácticas

cotidianas? Por una parte, se aprecia que modifica muy poco las estrategias y las prácticas que se desarrollan desde los centros, y pone en evidencia cuáles son las acciones correctas que se realizaban para la protección de las trayectorias, especialmente vinculadas a la continuidad educativa; por otra, se aprecia que el SPTE no logra impregnarse en los centros educativos, salvo por la creación de algunas figuras nuevas tanto externas –técnicos de las UCDIE– como internas, en el caso del referente del SPTE de cada institución educativa –en general, del subdirector–. Para algunos de los integrantes de las CDD entrevistados el sistema marca el camino de lo que es correcto hacer desde los centros, ratifica las prácticas que se han llevado adelante históricamente y puede cooperar para su sistematización.

[...] el cambio que hace, de alguna forma es sistematizar y ver, es decir, visualizar algo que estaba dado como por naturalizado. La tarea del adscripto, entonces ahora, con esto de que hay referentes de trayectorias en los centros educativos, que puede coincidir o no con los adscriptos (CD_1_F).

La puesta en marcha del SPTE, como ya se ha descrito antes, supuso la creación de espacios y figuras de coordinan con las autoridades educativas en territorio, los actores de los centros y otras organizaciones externas a la ANEP. Es así que la creación de las UCDIE marca una nueva forma de trabajo desde el SPTE. Los representantes de los subsistemas en la CDD consultados con respecto a este nuevo espacio institucional opinan en general que los coordinadores de las UCDIE cumplen una función muy importante en las CDD.

Casi que estructurador de las reuniones [la figura del referente de la UCDIE]. Es decir, los temas, la agenda casi, casi, que la instala ella. No creo que sea casualidad. Me parece que es por la claridad que se tiene en relación y por la consonancia que esta figura tiene para los motivos de reunión de la comisión descentralizada. No por ejemplo el arquitecto, que el arquitecto era una figura antes importante en esta comisión. El arquitecto pasó a ser como un apéndice, que bueno, hay que ocuparnos de los edificios (CD_4_F).

Las UCDIE son, en general, valoradas positivamente por los integrantes de las CDD, y esto se debe especialmente al rol que desempeñan en las

instancias colectivas. Su llegada ha propiciado renovar y situar la agenda de las CDD, históricamente encargadas de cuestiones edilicias de los establecimientos educativos de cada departamento.

[...] uno de los grandes momentos de cambio, ha sido esta iniciativa que desde el CODICEN se promovió, de establecer las unidades de coordinación para la inclusión educativa. Porque eso significó además remodelar, rehacer, cambiar, las viejas comisiones de ANEP, que tenían mucho de conversación y poco de realización. Donde frecuentemente lo que se veía era simplemente, una especie de encuentro, no siempre transfronterizo, entre los diversos subsistemas, que a lo que iban era, principalmente a salvaguardar su independencia (CD_3_F).

Los técnicos de las UCDIE se han convertido en profesionales que manejan información que surge tanto del nivel central (macro) como de los centros educativos (micro). Tienen vínculo con *todos los niveles de la política*, dependen de la DSIE del CODICEN, articulan con las CDD y se vinculan con los referentes de trayectorias de los centros educativos de su territorio (por ejemplo, integrantes del equipo de dirección).

La incursión de la UCDIE, es fuerte. [...] hay determinadas directivas que vienen de la dirección sectorial de integración, que siempre las tenemos presente, en relación con el proyecto, o los proyectos que tenemos. Entonces de alguna forma tratamos de trabajar juntos y ver, bueno cómo ejecutamos determinadas cuestiones (CD_1_F).

No obstante, dentro de lo que podría ser catalogado como intervenciones concretas, es decir tareas prácticas para la protección de las trayectorias de los estudiantes, los técnicos de las UCDIE son vistos por los referentes de las CDD con pocas posibilidades de acción. Se trata de una figura que podría definirse como política y orientadora de la política, su campo de maniobra es limitado –en términos de acciones concretas– en los centros educativos, y es justamente allí donde algunos entrevistados opinan que los recursos existentes no son suficientes para sostener las estrategias del SPTE.

Yo la UCDIE lo veo como un nodo en una red. Es el que tiene contacto con todos. Pero es un tema administrativo, es de contacto vincular, pero no es de seguimiento del estudiante. Se le pasan datos, identifica problemas, y por allí, más de eso no puede hacer humanamente. Otro factor clave, si

estamos hablando de protección, estamos en un momento en el cual la sociedad está muy compleja, no se puede pensar que en los centros educativos no haya equipos multidisciplinarios. Entonces de qué protección podemos hablar cuando no tenés a alguien que pueda dar apoyo, por lo menos los docentes, en esa dimensión (CD_2_M).

En esta línea, en lo que refiere a los actores de los centros educativos, hay cierto acuerdo entre los entrevistados en que los recursos humanos son insuficientes, y esto puede ser una debilidad de la política a la hora de cumplir los lineamientos. El SPTE creó dispositivos territoriales, contrató técnicos y apostó a fortalecer las instancias de participación tales como las CDD, pero no ha generado acciones que supongan un fuerte vínculo con los centros educativos y su accionar; este último puede depender de qué tanta relación tengan o no los actores de los centros educativos con los referentes de su subsistema que participan de la CDD.

Y otra figura que, en esto de la utopía, que a mí me parece que podría ser bien interesante, en definitiva, queda más en la declaración de buenas intenciones, yo lo tildo así, es el rol del referente de trayectoria en los centros educativos. [...] entonces todos dicen el referente, el referente de trayectoria, quién es, el adscripto, es un subdirector. El subdirector dentro de qué, dentro de sus otras funciones de dirección. No se asignó presupuesto para eso, siendo tan importante y clave en esta estrategia (CD_2_M).

El análisis de los discursos de los referentes de las CDD plantea tanto debilidades como fortalezas de esos organismos. Entre las primeras se destacan: i) las estructuras jerárquico-burocráticas de cada subsistema de la ANEP dificultan la toma de decisiones y restringen la autonomía de los integrantes de la comisión descentralizada; ii) no todos quienes participan de la comisión están alineados con la política central (SPTE); iii) la descentralización es relativa, con escaso desarrollo, y apenas logra desconcentrar; iv) el manejo de recursos financieros de la CDD para el desarrollo de propuestas territoriales es limitado y depende de aprobaciones centrales; v) la superposición de actividades de los integrantes de la CDD dificulta, en algunos casos, la sistematicidad de las reuniones; vi) existe una

duplicación de instancias de participación en el territorio (Comisiones Departamentales del SNEP, CDD, etcétera, y vii) la forma en que se distribuyen los integrantes de las CDD de los distintos subsistemas en el territorio, cuyas regionalizaciones no coinciden con la lógica departamental.

Las principales fortalezas de las CDD identificadas por los actores entrevistados se vinculan con: i) la posibilidad de generar un diálogo –antes limitado o inexistente– con los representantes de todos los subsistemas; ii) comprender las lógicas de funcionamiento de cada desconcentrado; iii) el acceso a la información relativa a los centros educativos del departamento y a las líneas de política que impulsa la centralidad; iv) la identificación de problemáticas comunes del departamento, y v) la posibilidad de seguir las trayectorias educativas de los estudiantes y generar mecanismos conjuntos para sostenerlas.

La fragmentación del sistema educativo es una preocupación generalizada, las relaciones entre el CEIP, el CES, el CETP y el CFE se han construido desde las diferencias, y no siempre los puntos de acuerdo se han logrado fácilmente, sino todo lo contrario. Estas características se ponen en juego a la hora de desarrollar acciones intrainstitucionales desde las CDD, esto supone dificultades para coordinar y articular a la interna de la ANEP.

La descentralización está condicionada, entre otros factores, por la presencia de escalas jerárquicas y la convivencia con un nivel central que limita el accionar en el territorio. La burocracia, como componente de la educación uruguaya y de su forma de gobierno, tiene sólidos pilares y conforma para los actores una barrera a la hora de generar agendas y desarrollar acciones.

Las políticas educativas que anteceden al modelo del SPTE tenían como rasgo distintivo la interinstitucionalidad. No obstante, esta forma de cooperación decayó con la perspectiva que adopta el diseño del SPTE, que *frena* las iniciativas conjuntas con otros sectores del Estado e instala la necesidad de la intrainstitucionalidad de la ANEP.

La implementación del SPTE debe darse necesariamente desde los centros educativos. No obstante, puede observarse que su diseño incorpora nuevas *institucionalidades* (CDD y UCDIE) y no presenta, salvo la figura del

referente de trayectorias para el SPTE, actores que intervengan ligados a la política en los centros educativos.

Las UCDIE son, en general, valoradas positivamente por los integrantes de las CDD, puesto que su llegada ha propiciado renovar y situar la agenda de la comisión.

Las iniciativas de política educativa relativas a la inclusión y la permanencia en la educación uruguaya muestran rasgos específicos en su diseño (Martínez Nogueira, 2007), tanto en la modalidad de programas y proyectos que predominaron hasta 2016 como en el reciente SPTE. La *heterogeneidad* está presente en cuanto a la definición de los beneficiarios, es decir adolescentes y jóvenes con dificultades de permanecer y finalizar su tránsito en el sistema educativo formal, y si se tiene en cuenta la participación de actores internos al sistema (actores políticos de la educación, técnicos, docentes de rango medio, docentes de los centros educativos), así como de actores externos estatales (ministerios, etcétera) y de organizaciones de la sociedad civil en contextos específicos de la realidad nacional y local.

La *contingencia* está presente a partir de las resistencias y las dificultades para la gestión que permean ambos modelos, tanto el anterior al SPTE, que impulsó la llegada de múltiples programas a los centros educativos, incluyó nuevas figuras y articulaciones, y especificó diversas pautas de gestión relativas, por ejemplo, al relacionamiento con los responsables de las políticas; de este modo complejizó las prácticas educativas y generó resistencias y tensiones. Un proceso similar, en cuanto a las *contingencias*, se presenta en el actual enfoque de la política educativa (SPTE), vinculado a las prácticas descentralizadas y a su vez a la realización de tareas que responden a la centralidad, con sus consecuentes cadenas de acciones y gestiones, para nada exentas de tensiones entre los actores y las instituciones participantes.

A partir del actual sistema de protección de trayectorias se aprecia una disminución o modificación en las articulaciones interinstitucionales, que parece responder al impulso de una lógica de fortalecimiento del sector educativo, más específicamente de la ANEP.

La estrategia de descentralización de la política de la ANEP y la instalación del SPTE constituyen un desafío: se trata del funcionamiento de las CDD, en las que participan actores de los diferentes subsistemas (CEIP, CES, CETP y CFE). Estos grupos deben funcionar con base en normas específicas, en el marco del SPTE, que depende del CODICEN, y generar propuestas colectivas en materia educativa que conjuguen la visión sobre las necesidades del territorio al que pertenecen.

Asimismo, los actores de las CDD tienen determinados recursos para influir –en poca o gran medida– en el proceso de toma de decisiones, y ello supone generar efectos relevantes para los demás actores. Las relaciones se dan en el marco del *intercambio político*, que es la capacidad de intervenir con eficacia, esto es lograr que se den determinados resultados a partir de la influencia en las acciones de los demás actores. Los recursos políticos, relativos al consenso que un actor puede lograr, así como los recursos económicos, son clave en los procesos. Estos son complejos debido a la diversidad de puntos de vista, las características de los actores –sus intereses y lógicas– y la *dimensión de lo local a lo global* que refiere a lo territorial (Dente & Subirats, 2014).

Para el caso del SPTE es clave la creación de diversos roles para la gestión. En un punto se ubican los técnicos de las UCDIE, que a su vez se implican en el trabajo de las CDD conformadas por actores de la ANEP en cada territorio, es así que se puede plantear la *creación de nuevos sujetos organizativos*; todos ellos desarrollan estrategias de gestión y en el caso de las comisiones se constituyen en un nuevo actor colectivo, aspectos que se vinculan al *cambio de ámbito de la decisión*.

Para el caso de Uruguay y su política educativa, es clave destacar que se trata de un país que presenta: i) un pequeño territorio en relación a otros, ii) con posibilidades de acceso geográfico, iii) sin o con mínima población indígena, iv) con un aparato estatal mayormente centralizado, y v) con recursos disponibles para la implementación de políticas sociales (Repetto, 2005). Además, en lo que respecta al análisis de la estrategia del SPTE, la activación de las CDD del CODICEN intenta ser un camino para que la política llegue a cada territorio y contemple sus particularidades, así como

una forma de coordinación con los organismos del Estado que funcionan en ellos; no obstante, este rumbo no está exento de dificultades asociadas a lógicas –burocráticas, por ejemplo– que predominan tanto en la centralidad como en los ámbitos locales.

Muchos de los condicionamientos referidos por Repetto (2005) con respecto a la articulación tienen un punto de contacto con lo que sucede en el marco de las coordinaciones en Uruguay, y concretamente en lo que concierne a las políticas de inclusión educativa que se diseñan desde la ANEP. Si bien, en general, no son privilegiadas las definiciones de reglas formales para la articulación, puede apreciarse la escasa formulación de estas; ello conlleva dificultades para el funcionamiento, así como los cambios en los intereses y en las autoridades que interfieren, en ocasiones, en el mantenimiento de las coordinaciones.

Para el caso de las políticas de inclusión educativa en Uruguay, puede observarse un quiebre con respecto a la intersectorialidad (Cunill Grau, 2005), puesto que el SPTE pone el foco en las acciones de la ANEP como rectora de las políticas educativas; es así que se restringen los ámbitos intersectoriales que se venían potenciando –y cuyo ejemplo más claro se traducía en programas educativos con participación del MIDES en las diversas fases de la política–, en pos de una estrategia de fortalecimiento de la política educativa *per se*, centrada en coordinaciones a la interna.

No obstante, el territorio organizado se transforma en un ámbito con alto potencial para la integración de políticas sociales, debido a que en este espacio es posible conocer de primera mano las necesidades de la población y, por ende, buscar una forma de gestión para su atención. El SPTE plantea un componente de trabajo territorial, por una parte, a través de las UCDIE, así como mediante las CDD, lo cual otorga un lugar diferente para el diseño y la implementación de las políticas educativas con articulaciones claras dentro del sector y con potencial para incluir a otros actores en los procesos. En el caso de la política de descentralización de la ANEP hay un debilitamiento de la intersectorialidad que no habilita desplegar agendas acordadas o tener un marco de acción común, los ámbitos o procesos articuladores de los distintos sectores son menguados y ello no propicia la

coordinación entre las instituciones vinculadas a las políticas sociales ni la creación de una nueva institucionalidad *colectiva*.

Las claves del trabajo entre sectores en territorio son un aspecto cuyo potencial se incrementa a partir de la presencia de colectivos específicos que en él se ubican, tal es el caso de las CDD, cuyo margen de acción podría extenderse a partir de acciones conjuntas con organismos del ámbito local que representan determinadas agendas plausibles de conectarse con las del campo educativo.

7.4 Nuevas figuras, nuevas perspectivas: los técnicos de las UCDIE

Las entrevistas a los técnicos de las UCDIE se centraron en las mismas dimensiones que para el caso de los integrantes de las CDD. Aportaron información tanto con respecto a cuestiones inherentes al SPTE como en cuanto a la forma que ha adoptado la descentralización en tanto estrategia para llevar adelante la política de integración educativa de la ANEP.

La puesta en marcha del SPTE supuso la identificación de zonas geográficas denominadas *territorios socioeducativos* y la construcción de un andamiaje para la llegada a esos territorios desde la perspectiva de la descentralización. Uno de los componentes tangibles de la política es la creación de las UCDIE y la constitución de equipos técnicos que trabajan en estas unidades (compuestas por cuatro integrantes: un coordinador, un perfil socioeducativo, un perfil docente y un articulador del MIDES), que están ligados a la centralidad –dependen de la DSIE del CODICEN– y en una escala más *territorial* trabajan con las CDD y los referentes de los centros. Estos actores son el *brazo ejecutor* de la política, la ligazón del diseño central con la realidad de las comisiones y los centros educativos. Asimismo, plantean una visión del SPTE crítica y que combina, en casi todos los casos, una perspectiva técnico-política con conocimiento del momento que transita la implementación.

Con respecto a lo que significa el modelo anterior a la instalación del SPTE, los entrevistados en general consideran que se trata de un cambio positivo, dado que se promueve una política universal de acceso y permanencia en la

educación formal en los diferentes niveles de la educación pública, si bien ponen el acento en la educación media. No obstante, el foco de la política actual parece ubicarse en los pasajes entre un ciclo a otro, por ejemplo, de educación primaria a media, y en el seguimiento de los estudiantes para el logro de trayectorias completas y el egreso.

[...] el cambio sustancial es el tema de la universalización de acceso en un principio, especialmente en la educación media básica, para todos los estudiantes. Cuidando, teniendo como una mirada más focalizada en el tema del primer interciclo, [...] que sería el salto de sexto año de escuela a primero de educación media básica, ya sea en sus modalidades CETP o en su modalidad CES (UI_1_F).

No obstante, el cambio de los programas y los proyectos al SPTE no modifica el objetivo general de la política, perduran como nociones estructurantes la inclusión y la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo. Este aspecto hace que el modelo actual se sustente en una concepción basada en la protección de las trayectorias, pero que la perspectiva se amplíe a toda la ANEP. La noción de sistema puede ser vista como una estrategia que no se ampara en determinado subsistema, sino que *atraviesa* a todos los que forman parte de la ANEP. Asimismo, la intención del SPTE es hacerse cargo de las demandas que surgen en cada *territorio* y desarrollar estrategias con un enclave territorial y con los actores insertos en este.

[...] el sistema de protección de trayectorias, tiene como el gran salto de dejar de ser una cuestión tan focalizada. O sea, le veo esa ventaja de una visión más universal. No quiere decir que atienda todas las dimensiones, pero sí tiene una visión, una perspectiva de [...] hacerlo como una política nacional, con esa mirada territorial, que eso es otra cuestión que me parece importante (UI_5_F).

El desarrollo del SPTE, con relación a la política de inclusión que lo antecede, presenta una particularidad: el seguimiento de las cohortes de estudiantes, cuyo alcance está necesariamente unido al desarrollo de sistemas de información que permitan conocer la trayectoria educativa de los estudiantes. Los entrevistados, en general, hacen referencia a la

importancia de contar con herramientas que brinden información y posibiliten respuestas oportunas y a tiempo para garantizar la continuidad educativa.

Lo otro es el cambio de perfil también tiene que ver con el tema del seguimiento de las cohortes, la identificación y la consolidación de una base de datos, a partir de la corte 2016, se comienza a hacer un estudio comparativo y de acompañamiento de qué pasa con esos adolescentes que egresan de la educación primaria, y qué va a ocurriendo a lo largo de su tránsito por la educación media básica (UI_1_F).

Para que el SPTE no quede solo en una noción macro de la política o una serie de pasos de lo que se debería hacer para garantizar las trayectorias educativas, los técnicos de las UCDIE se plantean la necesidad de acciones desde los centros educativos. Surge la referencia a la figura del referente de trayectorias, un rol que es asignado generalmente al subdirector del centro o a los profesores adscriptos y que tiene como objetivo coordinar y reforzar el seguimiento de los estudiantes que así lo requieran con los técnicos de las UCDIE. Sin embargo, no son claras las acciones que deben desarrollar los referentes, que no escapan a las tradicionales tareas de los docentes del centro educativo, sobre todo ubicados en determinados roles. Al parecer su interrelación con los técnicos de las UCDIE es fundamentalmente de intercambio de información para la mejora.

Otro de los cambios sustanciales, es el tema de comenzar a referenciar o trabajar en conjunto con los centros educativos y con los equipos de gestión, el tema del acompañamiento de los adolescentes en el centro. [...] el intento de construcción de una nueva figura, que son los referentes de trayectorias educativas. Que eso también hace que perfiles que de repente estaban como presentes, pero que no estaban claramente definidos, comienzan a tener un rol de presencia, se empiezan a visualizar como quienes acompañan directamente a estos adolescentes (UI_1_F).

Desde la perspectiva de algunos técnicos de las UCDIE el SPTE viene a *ordenar* lo que desde el centro naturalmente, en general, se hacía. Sin embargo, a partir del análisis de los discursos se aprecia que existe una escasa llegada a los establecimientos educativos, los referentes de las UCDIE trabajan en *la frontera*, es decir entre la centralidad (DSIE), el nivel

medio (CDD) y con una aproximación al mico (los centros). Esta última llegada no se traduce en intervenciones concretas, sino en aproximaciones e intercambios con uno o algunos de los actores del centro educativo. Sin embargo, los integrantes de los equipos de las UCDIE, en general, expresan que el SPTE llegó –en parte– para dar visibilidad y poner orden en lo que se hacía en los centros, sin instalar nuevas estrategias, sino fortaleciendo desde lo conceptual quehaceres vinculados a la proyección de las trayectorias de los estudiantes.

Comienza a haber un fuerte empuje, en relación a detectar los niños y adolescentes que tienen alguna vulnerabilidad, que puede ser vinculada a la discapacidad, o las cuestiones socioeconómicas, y que bueno, que empiezan a ser identificados como aquellos actores prioritarios a la hora de las trayectorias. En un sistema más, o en una forma más sistemática [...] Me parece que eso, más allá de que se hacía, se hacía desordenadamente (UI_1_F).

El territorio es un tema recurrente en los discursos de los integrantes de las UCDIE, dado que juega un papel importante en el diseño y el desarrollo de la política. En algunos casos se plantea que el SPTE tiene como virtud transformar los aprendizajes realizados desde los programas y los proyectos previos y darles una mirada más local, que supone una adaptación de estrategias que favorezcan la inclusión educativa desde otra perspectiva y con comprensión del contexto. Cobran relevancia las UCDIE y las CDD, como instrumentos ubicados estratégicamente en los diferentes departamentos del país, estas últimas con el cometido de descentralizar las políticas de la ANEP, retomando en su agenda el seguimiento de las trayectorias educativas.

[...] creo que todos los programas y todas las políticas educativas sirvieron como base para crear esto nuevo, con una base muy territorial. Por eso las UCDIE, [...] tienen anclaje territorial. Nuestra base es en el territorio, por eso no estamos en el CODICEN central, tampoco estamos en los centros educativos, porque eso va a hacer que nos identifiquen con ese centro y por ende con el subsistema. Entonces no podemos estar en una escuela, porque nos van a identificar con primaria. En secundaria, en un liceo, porque es

secundaria. Y en una UTU porque [...]. Entonces estamos en lugares neutros. Lo más neutros posibles (UI_2_M).

Los técnicos de las UCDIE pueden definirse como nexos entre los distintos niveles políticos, y a su vez cooperan para el logro de resultados conjuntos en el territorio.

[...] estamos intentando hacer es romper esas lógicas de fragmentación, trabajar en clave de ANEP, significa que la escuela es de la ANEP, el liceo es de la ANEP, la UTU es de la ANEP, y por lo tanto tienen que estar integrados todos (UI_2_M).

El pasaje al SPTE y su redefinición del territorio y del trabajo intrainstitucional son vistos por los técnicos, en general, como una ruptura fuerte con el modelo anterior de política educativa basada en la implementación de programas y proyectos. Asimismo, estos cambios, el desafío de trabajar desde la ANEP *toda* y generar propuestas desde los territorios siguen siendo aspectos a mejorar e implican un quiebre con una forma organizacional y con culturas institucionales muy arraigadas en cada uno de los subsistemas.

Entonces veía las bondades que tenía [refiere al programa Tránsito Educativo] y también las carencias, que justamente era la articulación intrainstitucional en función de la protección de las trayectorias educativas de los chiquilines. [...] la articulación intrainstitucional, y la definición de los territorios socioeducativos para mí fue un marco en esa transición. [...] en este nuevo marco, tuvimos que empezar a desestructurar lo que ya estaba y empezar a aprender a trabajar juntos, por ejemplo, como una comisión descentralizada efectivamente. Entonces cuesta aún, pero hemos avanzado y mejorado muchísimo [...] (UI_4_F).

Desde los discursos se aprecia una carencia en el desarrollo de la política, se trata de la falta de respuestas pedagógicas desde el SPTE. Esta dimensión, vinculada a los aprendizajes, no ha tenido aún desarrollos significativos. Aquí se puede ubicar un *cuello de botella* con respecto a los alcances de la inclusión o el cuidado de las trayectorias, el descuido o el retraso en el diseño de estrategias pedagógicas podría convertir al SPTE en un mero

esfuerzo de lograr la permanencia de los estudiantes en los centros educativos, sin énfasis en sus aprendizajes académicos.

Sigue centrado en la inclusión y en la permanencia. Y básicamente, que quizás eso podría ser digamos como todavía su debilidad, que hace un hincapié muy fuerte en el estar y permanecer, y creo que todavía no está desarrollando cuestiones importantes en lo que tiene que ver las cuestiones del ámbito pedagógico, y lo que tiene que ver con el logro de aprendizajes (UI_5_F).

7.4.1 *Cómo ven el SPTE y cómo se ven*

En general, los técnicos de las UCDIE entrevistados insisten en subrayar que el SPTE es parte de un proceso; la instancia que transita está ligada a la habilitación del diálogo entre diferentes actores, sobre todo entre los subsistemas de la ANEP y entre niveles (central-local).

La figura del coordinador de la UCDIE tiene aspectos que pueden ser vistos como controversiales con respecto al rol que desarrolla. Por una parte se ubica el *deber ser*, y por otra es una figura que intermedia entre el diseño y la implementación de la política, que dialoga en todos los niveles (macro, con decisores político técnicos; intermedio, con las autoridades técnicas de la educación en territorio y que conforman las CDD; y micro, con actores de los centros educativos). Estos técnicos cumplen una condición imprescindible para la política: asegurar la transferencia conceptual que contiene la idea de proteger las trayectorias y cooperar con la implementación. Es así que el trabajo de los técnicos no está exento de resistencias y forma parte sustantiva de la implantación del SPTE.

Entonces cuando ya decís, somos del CODICEN, sabés que o eso puede caer muy bien, o puede caer muy mal (UI_2_M).

Con respecto a la política, los entrevistados destacan algunos aspectos que hacen al modelo. Por una parte, todos expresan que el SPTE se está instalando, se encuentra en una *primera fase de llegada*, tanto conceptual como instrumental. Asimismo, mencionan como avances la consolidación de los sistemas de información sobre los estudiantes, que permiten desarrollar estrategias de seguimiento, así como el dispositivo de la

preinscripción –tarea que se ha logrado instituir–, que asegura que quienes egresan de un ciclo educativo se inscriban en el siguiente, evitando la salida del sistema educativo. Este último componente, la preinscripción, parece ser un proceso que ya forma parte de las rutinas educativas, un mecanismo que logró instituirse y que, de acuerdo a la opinión de la mayoría de los técnicos de las UCDIE, permanecerá más allá de los cambios de gobierno nacional.

[...] de la política que se está implementando, yo te diría que hay cuestiones que se construyeron, o ya se han logrado, que llegaron para quedarse. Más allá, no importa que haya cambio de gestión, [...] todo el sistema de información, el tema del seguimiento, la preinscripción, medianamente está naturalizada ya como proceso, adentro de los centros educativos, con las tensiones, con acuerdos, o desacuerdos, pero está naturalizado que va a ocurrir. [...] está naturalizado hoy, a tres años, dos años en realidad, por parte de la familia [de los estudiantes], que bueno, que en setiembre ocurre la preinscripción. O sea, los procesos creo que se han ido como afianzando (UI_1_F).

El desarrollo de sistemas de información, de mecanismos que permiten realizar un seguimiento informado de la trayectoria del estudiante es visto por los técnicos como capacidades que quedarán instaladas y que no se comprometen, aun en un escenario de cambio en la política educativa. Esa información coopera en la toma de decisiones y responsabiliza a los actores –insertos en diversos lugares de la educación– sobre las trayectorias de los estudiantes; se trata de un proceso que, a su vez, interpela a los efectores de las políticas.

[...] creo que hoy se cuenta con más datos a la hora de pensar. Creo que también nos interpela más con un compromiso a todos los que trabajamos en los distintos niveles, porque vos decís ta, siempre la culpa estaba afuera, es decir bueno, repensémoslo nosotros como institución, cuáles son las cosas que podemos mejorar, y en cuáles yo le puedo demandar al de afuera que de repente me apoye o ayude a consolidar la política. [...] yo creo que eso va a sobrevivir, que es como la gran transformación (UI_1_F).

Los técnicos de las UCDIE son piezas claves para el desarrollo de la política del SPTE. Asimismo, constituyen nuevas figuras en el escenario educativo, cuya línea rectora es poner en la agenda de las CDD y de los centros

educativos la protección de las trayectorias. Es así que su vínculo en los distintos niveles plantea tensiones. Un ejemplo de ello es la relación con los colectivos docentes, en tanto esta figura representa a la centralidad (DSIE-CODICEN) y ello supone un ejercicio del poder e incluso de control.

Está habilitando un nuevo diálogo, digo también está creando nuevas tensiones, que vamos a ver cómo trabajamos eso [...]. Creo que una de las tensiones puede ser el tema de los cuerpos docentes, porque nuestro rol lo asimilan mucho al de una inspección, que no está bueno. Cómo nos ven [sobre el rol de los coordinadores de las UCDIE], porque tenemos directores que llegamos y nos muestran todo el liceo, y acá hay que pintar, esta pared hay que tirarla. Y es una tensión que hay que trabajar con los centros. Yo creo que primaria la tiene mucho más clara en ese sentido (UI_2_M).

[...] de los tres años que llevamos, las UCDIE tuvieron que ir haciendo como un reacomodo de su lugar. Nosotros no somos los desconcentrados, somos la línea directa del CODICEN, [...] informalmente nos llamaban los *codicencitos*. (UI_1_F)

Asimismo, los lineamientos y los acuerdos centrales no siempre son totalmente asumidos por los subsistemas de la ANEP. Es en este punto del trabajo intrainstitucional donde se visualizan también tracciones en diferentes sentidos. Por una parte, los técnicos de las UCDIE realizan su labor en el marco de líneas centrales que pueden no estar legitimadas por los actores que pertenecen a los subsistemas. Esta traba, que también se observa en la dinámica de las CDD, les exige negociar.

[...] nosotros dependemos en una cantidad de decisiones, de la centralidad. [...] quien define para nosotros la línea de trabajo, es CODICEN, la política viene de ahí. Pero luego, tenemos que articular con cada desconcentrado, con sus particularidades, la implementación de esa política. Y ahí es donde empiezan los focos duros de tensión. Más allá de los acuerdos macro que a veces se logran a nivel de CODICEN con los propios consejos, a la hora del trabajo territorial o a la hora del trabajo con inspectores, con los mandos medios, con los centros, la tensión es importante. No ha sido fácil que los centros nos visualicen como actores. O sea, a ellos no les queda claro dónde estamos. [...] los desconcentrados

también tienen potestades propias, que nosotros más allá de que podemos tensionarlos, no podemos modificar directamente (UI_1_F).

[...] en realidad lo que le está pasando un poco a la política, es que no tiene, no tiene potestades sobre los subsistemas (UI_3_F).

La cita anterior refuerza la noción del trabajo en múltiples niveles y las dificultades asociadas.

[...] no es una política de cascada tan fácil [la implementación de SPTE]. No es que *llegaron de la UCDIE es maravilloso*, el CODICEN va al territorio. Y esto se ve atravesado a su vez por el rol de las comisiones descentralizadas que, si vamos a ser honestos, son desconcentradas, es una desconcentración, pero no es una descentralización (UI_1_F).

Las UCDIE han sido concebidas como piezas clave para la descentralización, esto supone la llegada a los diferentes territorios y a las organizaciones de cada nivel (CDD, centros educativos). Sin embargo, de acuerdo a los discursos, parece existir una asociación –de parte de algunos actores– del rol de los técnicos de las UCDIE con los programas que anteceden al SPTE y fundamentalmente con los de tránsito entre ciclos, factor que podría ubicarlos en un lugar de debilitamiento de sus potestades y reducción de su tarea.

[...] la llegada de las unidades, ta vos lo mencionabas antes, nosotros somos como los hijos más grandes de tránsito educativo [programa previo al SPTE que se desarrolló para acompañar los procesos de pasaje de los estudiantes de un nivel educativo a otro] (UI_1_F).

Los técnicos de las UCDIE, como portavoces de la política educativa que intenta dar un determinado rumbo a la educación del país, se ven obligados a transitar por espacios donde lo político y lo técnico se conjugan en el quehacer cotidiano.

[...] una de las dimensiones que tuve que comenzar a trabajar más fue la dimensión política del cargo, que si bien el cargo es técnico. [...] la mayoría de los cargos son técnicos, pero hay unos cuantos cargos que son políticos, y hay que articular esas dos cosas. Porque yo puedo tener una opinión técnica, pero hay una decisión política, que es la que está por encima (UI_2_M).

En el marco de la descentralización y la reinstalación de las CDD, las UCDIE y el rol de sus técnicos son sustantivos. En principio, hay coincidencia entre los entrevistados en el papel que juegan en los espacios de las CDD como generadores de agenda, introductores de la línea de protección de trayectorias e impulsores de acciones que contribuyen al fortalecimiento del SPTE.

Después en la comisión descentralizada, somos todos técnicos en realidad. Está la inspectora departamental de Primaria, la inspectora regional de Secundaria, el inspector de UTU, el de Formación Docente y yo (UI_2_M).

7.4.2 Nivel micro, ¿los conocen en los centros educativos?

Instalar el SPTE en los centros educativos es un proceso que recién comienza, surge del análisis de los discursos de técnicos de las UCDIE. Muchas de las acciones que supone la nueva política de protección de las trayectorias ya se hacían, pero no estaban sistematizadas. Asimismo, se insiste en la idea de que se ha logrado colocar con fuerza algunos nuevos procedimientos (por ejemplo, la preinscripción). No obstante, los actores que se desempeñan en los centros educativos desarrollan su tarea como lo han hecho siempre, no ven en el SPTE un factor que modifique sus prácticas, y esto es más visible en los docentes de *docencia directa* (de aula), cuya labor no se reajusta a cambios pedagógicos que proponga el SPTE.

[...] a nivel de docentes de aula [refiere a EM] el docente de aula no sé hasta dónde sabe que esto existe [refiere al SPTE], para qué existe, para qué sirve (UI_2_M).

La visión de los entrevistados sobre el proceso de institucionalización del SPTE en los centros es aún poco auspiciosa. Esto se relaciona con el diseño de la política, que parece focalizar las intervenciones técnicas en espacios intermedios, con la pretensión de que desde allí –UCDIE, CDD– se replique en los centros educativos. Este aspecto del SPTE representa, desde la mirada de actores del nivel intermedio, una limitación; se advierte que se trata de una política que no genera grandes cambios en el nivel micro, pues se

interrumpe su transmisión a partir del nivel anterior. El traslado de información que hace posible la llegada de los lineamientos de la política al nivel micro queda en manos de las autoridades de esos centros, lo que deja en evidencia que se trata de un diseño que aún no desarrolló dispositivos específicos para la tarea educativa cotidiana, que se da desde el trabajo de los docentes insertos en los establecimientos educativos de los distintos subsistemas. No obstante, se aprecia una apropiación de los instrumentos vinculados a los sistemas de información para el seguimiento de los estudiantes.

[...] como es algo que se está en una etapa de construcción, o se está implementando la política, ellos tampoco tienen claro [directores de centros educativos de la ANEP]. A veces hasta te confunden la sigla, UC DIE, con el DIE. No, el DIE es el departamento integral de estudiantes de secundaria. Nosotros somos esto, esto, y no somos esto (UI_2_M).

El SPTE es, en conjunto con sus dispositivos y el trabajo de las CDD, impulsor de una política que comprende la educación en todos los subsistemas y con la intencionalidad de constituir un sistema único, con *perspectiva ANEP*. Esta intención, que contiene fundamentos teóricos sobre una mirada puesta en *la noción de trayectoria educativa*, supone desafiar la histórica fragmentación del sistema, poniendo en juego las autonomías de cada uno de los subsistemas que la conforman. La información parece ser un instrumento que facilita y promueve la ruptura con las viejas estructuras, en el sentido del manejo de los datos de los estudiantes para todos los subsistemas, lo que permite el seguimiento y asegurar la completitud de sus trayectorias.

De todos modos, se evidencia una insuficiencia relativa al diseño del SPTE. Es una iniciativa que si bien propicia las instancias descentralizadas, se construye desde la centralidad; aunque potencia acciones en el nivel intermedio, no prevé actores y acciones desde los centros educativos y deja relegado el aspecto pedagógico que implica a la totalidad de los docentes. Los aspectos antes mencionados permiten caracterizarla como una iniciativa de arriba hacia abajo, con instancias intermedias de construcción de agenda

local, esta última no siempre en sintonía con lo que efectivamente sucede desde los establecimientos educativos.

[...] hay un deseo de reconfigurar algunas claves más culturales. Decir bueno, algunas claves más históricas de una división de tres subsistemas, que no dialogan, que no se piensan en conjunto, que no se piensan entre sí, que en realidad supuestamente están como concatenados, pero en realidad nada de lo que pasa ahí tiene que ver con el otro subsistema. Entonces esa historia de más de 100 años, en realidad se intenta, por lo menos desde el discurso, empezar como a quebrar en algunas cosas. [...] es bastante importante a los efectos de la política la conjunción de todo el tema datos (UI_3_F).

El trabajo de los coordinadores de las UCDIE en los centros educativos es escaso, en los casos en que se realiza generalmente se da en el marco de actividades que se planifican con la CDD y hacen posible un aterrizaje de acciones que refieren, en algún aspecto, a la política que da sentido a su tarea. Sin embargo, estas actividades no parecen estar preestablecidas, se dan en el marco de la coordinación que estos actores realizan y están teñidas por las improntas de estas figuras y su desenvolvimiento en la zona que intercepta a los centros con las propuestas de la CDD.

7.4.3 Desafíos de las UCDIE desde la perspectiva de los coordinadores

El rol de coordinador de la UCDIE implica desafíos, que han sido identificados por los actores entrevistados. El primero, desde la perspectiva de esta figura, es poder desarrollar la tarea en un espacio en construcción y en el que confluyen diversos niveles de la política y múltiples lógicas de trabajo e intereses de los actores.

Para mí es el desafío de la UCDIE, decir bueno, estar ahí como en el medio, en un mismo día te puede pasar que estés haciendo una actividad con los gurises del liceo y la profe de educación física y no sé qué, y que a las dos de la tarde tengas que juntarte con Netto [director del CODICEN] y con no sé quién, para discutir. [...] nuestra revolución, en definitiva, es como tensar, para mí en realidad tiene que ver con eso. O sea, tensar en todos los espacios. Es decir, vos vas al centro educativo y lo que haces es tensar al centro, como que pinchás para que en realidad ahí sucedan cosas

que necesariamente tienen que pasar para que la política funcione (UI_3_F).

Asimismo, aparece la dificultad de trabajar en la ANEP, debido a las visiones que conviven en los distintos subsistemas sobre el advenimiento de los equipos de las UCDIE. Se trata de un proceso de generación de confianza que no ha permitido aún concebir la tarea de los técnicos como facilitadores para llevar adelante la política de protección de trayectorias.

Nosotros podemos hacer una articulación, un nexo interesante, una llegada interesante, primero, como yo decía, en el primer año las resistencias mayores yo las tengo dentro de ANEP, y desde afuera de la ANEP es visto como con una mejor perspectiva la presencia de estos equipos, intra ANEP es como una cuestión medio de desconfianza (UI_5_F).

Otro desafío que advierten los coordinadores de las UCDIE entrevistados es el *metodológico*, se trata tanto de generar aprendizajes y sistematizar las formas de trabajo que se dan desde las unidades como de avanzar en consensos con respecto a los abordajes adecuados y pertinentes desde estas, en tanto el accionar de los técnicos –de acuerdo a lo que refieren– se basa en lineamientos generales centrales y no se evidencian protocolos para el trabajo en las diversas líneas que conlleva la tarea. En el análisis de los discursos se advierte que las características de la tarea de determinado técnico de la UCDIE pueden estar más ligadas a su perfil profesional que a formas estandarizadas de operar en el territorio, en la CDD o en los centros.

[...] aparecen las dificultades que para mí no están bien trabajadas desde la dirección [DSIE] y que tiene que ver con lo metodológico. Digo cómo yo me acerco a los centros, cómo yo trabajo con los centros, cuál es el rol efectivamente. Es hacerle el dos a la directora de un liceo, porque no tiene con quién pensar, como nos pasa [...]. Y también te pasa que, en realidad en otras instancias, te llama un equipo técnico de un liceo, una trabajadora social, una psicóloga, una educadora social, para decir, che mirá no podemos con este gurí, le queremos dar un pase. [...] Y no sé si es el rol, o sea ahí me parece que hay todo un desafío de decir bueno, ¿es el rol de la UCDIE ese? Pensar con el equipo. [...] eso en el nivel como más concreto del territorio, pero también a nivel de la comisión descentralizada, que para nosotros es como el nivel más macro, si querés (UI_3_F).

Otro desafío, ya mencionado por otros actores entrevistados y que se reitera en los discursos de los coordinadores de las UCDIE, es el vínculo con los docentes que trabajan en los diferentes centros educativos de la ANEP. Este aspecto tiene relación con la concepción que sustenta al SPTE y con cómo esta se transfiere a nivel micro, además de con la externalidad de la figura del técnico de la UCDIE con respecto al centro educativo y lo que allí sucede. La escasa llegada a lo micro no hace posible comunicar qué es lo que el sistema pretende instalar; esa falta de certezas genera posturas en contra de la política y de los lineamientos centrales que la sustentan. La génesis del sistema de protección de trayectorias se vincula con la centralidad –CODICEN-DSIE–, y ello apareja las dificultades de un diseño pensado desde arriba, quizás inconsulto, así como refuerza las resistencias de los operadores del nivel micro a plegarse a lo desconocido que de un modo u otro *se intenta institucionalizar*.

La política falla en la llegada al centro educativo. Falla ahí, falla en la comunicación con los docentes. Quiénes son los que hoy son los referentes [...] quiénes deberían sostener la trayectoria educativa de los gurises, el tipo que está todos los días ahí. Y el tipo que está todos los días ahí, hoy está parado de punta con la política (UI_3_F).

Otro de los desafíos que presenta la política es la *interpretación* que cada subsistema hace de ella y de las acciones que implica. Esto se vincula a las burocracias y las jerarquías existentes en cada uno de los desconcentrados y qué tanto habilitan nuevas prácticas. De acuerdo al discurso de algunos de los entrevistados, la interpretación de qué es y qué papel desempeña la UCDIE en el marco del SPTE muchas veces está librada a la perspectiva de los actores.

No conectan muchas veces la política con ese hacer de la UCDIE que anda, y le anda atrás. Y no deberíamos ser nosotros los que le andamos atrás. Debería haber como un esquema distinto. Pero qué pasa, ese esquema depende del subsistema, y de cómo cada consejo se organiza a la interna, para poder dar cuenta de esa política. Y eso es lo que yo creo que está en pañales. [...] Vos en realidad podés tener un diálogo con una maestra de sexto, y acordar algunas cosas, no sé qué. Pero si te perdiste la de la

directora, si te perdiste la de la inspectora, si te perdiste la de la inspectora departamental, fuiste (UI_3_F).

Otro desafío, que coincide con los discursos de algunos de los presidentes de las CDD entrevistados, refiere al lugar del CFE en la construcción de las iniciativas. Puesto que el CFE atiende aspectos vinculados a la formación de los docentes, sus acciones se restringen a ese campo. La perspectiva conceptual del cuidado de las trayectorias no se incluye en la formación de los futuros docentes, no está presente en la currícula; este parece ser un desafío si se opta por fortalecer y seguir desarrollando el SPTE.

[...] si vos en realidad desde la formación docente no incorporas la política y el discurso, ni te digo las prácticas, pero por lo menos el discurso de la política de la protección de las trayectorias educativas en la formación docente y lo que implica la integración de los subsistemas, así siguen saliendo los docentes [...] (UI_3_F).

7.4.4 Nuevos roles, nuevas miradas sobre el seguimiento

Los técnicos de las UCDIE plantean que un factor estructurante de su tarea es lo preexistente, es decir el trabajo que se desarrolla desde los centros educativos con respecto al seguimiento de los estudiantes, con el objetivo de que permanezcan insertos en el sistema educativo. Sin embargo, aparecen algunas dudas sobre la forma en que esa tarea se realizaba hasta la llegada del SPTE. En este sentido, en general hay una mirada crítica de los entrevistados hacia las formas que asume el seguimiento tradicional que desarrollan los docentes en los centros. Es aquí donde plantean que inciden con su forma de trabajar, sin desconocer lo que se ha hecho históricamente, pero dotándolo de un marco conceptual y fortaleciendo el desarrollo de acciones que trascienden lo administrativo.

[...] nosotros tenemos que partir de aquello que reconocemos que son las fortalezas que tienen, [...] un histórico trabajo por ejemplo de los adscriptos, del POP, o de las figuras que existan, en esta cuestión del acompañamiento de los gurises. Pero sí se cambia en el sentido que se le da a ese acompañamiento. Que a mí me parece que pasaba, y en algunos lugares sigue pasando, o pasaba mucho, en un seguimiento que es administrativo (UI_5_F).

Las CDD han sido clave para introducir nuevas miradas sobre lo que significa proteger las trayectorias; de acuerdo a lo que plantean los entrevistados han posibilitado, también, su acceso a los centros educativos. Sin embargo, es posible apreciar el valor que tiene la UCDIE, en tanto representante de la política central y del *deber ser*.

[...] los centros educativos sintieron la presencia de las comisiones descentralizadas, del inspector, a través de la figura de las UCDIE. Somos como la línea de lo bueno, de lo que se quiere transmitir de arriba, como la que llega al territorio con esas ideas somos nosotros (UI_6_F).

Los técnicos de las UCDIE, en su rol de articuladores, son los que pueden desarrollar coordinaciones con instituciones dentro y fuera de la ANEP. Este punto es fundamental en la concepción de una labor que se juega en diversos escenarios, y uno de ellos es el local. La UCDIE está compuesta por un representante del MIDES, lo cual le permite realizar abordajes multisectoriales. Asimismo, cuando así es requerido se desarrollan acciones conjuntas con otros organismos que, en general, tienen presencia en el territorio.

Nosotros teníamos el objetivo de la inclusión, una de las líneas fuertes de trabajo. Pero nos encontrábamos con gurises con dificultad de aprendizaje, con diferentes tipos de deficiencia, [...] que no tenían respuesta en enseñanza media. Ese fue el primer obstáculo. Entonces con la articuladora interinstitucional MIDES empezamos a pensar cómo aliarnos, o cómo traer a otras instituciones o programas de MIDES, para que nos pudiesen ayudar a dar respuesta a esa carencia que las instituciones de media de educación formal, no estaban dando (UI_4_F).

Las CDD son aliados estratégicos indispensables de las UCDIE, desde estas se piensan e implementan proyectos o actividades que tienen como eje proteger las trayectorias de los estudiantes. Asimismo, en las CDD están representados los actores educativos que pueden incidir en alguna medida en definiciones de política educativa en lo local, que, si bien con restricciones, poseen autoridad dentro del sistema para operar. Este aspecto devela la importancia que cobra la organización jerárquica del sistema educativo, en tanto una unidad creada desde la centralidad –como la UCDIE– requiere de

las habilitaciones de las autoridades educativas del territorio para desarrollar su tarea.

Solo la UCDIE no modifica. Si la comisión descentralizada acompaña, por ejemplo, nosotros ya el segundo año que los planes que tiene la comisión descentralizada, que son partidas y proyectos que se piden, la trabajamos con los centros educativos y le damos a ellos las partidas necesarias para hacer proyectos de inclusión [...]. Donde las comisiones descentralizadas no te apoyen, o no funcionen en esta sintonía, solo la UCDIE no transforma (UI_6_F).

Si bien la habilitación de la CDD es necesaria, o al menos facilita la tarea de los técnicos de la UCDIE, también la lógica de cada subsistema puede ser interpretada como una dificultad desde el relato de los entrevistados. Es clave pensar en la llegada de estas unidades como facilitadores también de los procesos que se dan en las CDD, donde impera la fragmentación del sistema educativo. Pero se advierte un desafío en el trabajo con cada subsistema, comprendiendo sus intersticios y tratando de implementar acciones desde el SPTE, quebrando formas de organización del trabajo instaladas previamente.

[...] primaria tiene una estructura del inspector que 'baja', porque es así el lenguaje que comúnmente usan. Está el inspector, le dice al director y el director dice a los maestros. Entonces qué pasaba, nosotros fuimos a trabajar las preinscripciones. [...] fue una locura, porque la primera impresión de los maestros de sexto, fue bueno y ahora, nosotros siempre hicimos eso y ahora no reconocen nuestro trabajo, y como que venimos nosotros como factor externo [...] (UI_4_F).

7.4.5 El debe del SPTE, lo pedagógico

Algunos de los entrevistados plantean preocupación sobre un componente del SPTE que es necesario desarrollar, se trata de aspectos ligados a lo pedagógico y que forman parte de las trayectorias académicas de los estudiantes. Quienes introducen este tópico opinan que no es suficiente con acompañar para que el estudiante siga en el sistema educativo, es indispensable generar condiciones que posibiliten los aprendizajes, y esto

puede conllevar una revisión sobre las formas que asume el trabajo de los docentes.

Porque seguimos como, en una tensión entre el docente con su librito, con el profe de historia, les cuesta muchísimo en realidad, hay toda una discusión en el trabajo con duplas, en el trabajo por proyectos. Ahí está la discusión, en la interna del centro educativo y en la modalidad de lo educativo. En las perspectivas pedagógicas, ahí tenemos que meterle el diente. Pero ahí nadie le hinca el diente, nadie quiero discutir eso (UI_3_F).

Si bien algunos advierten la existencia de las adecuaciones curriculares para aquellos casos en que se detectan dificultades específicas, plantean la necesidad de ampliar la mirada con respecto a los procesos de enseñanza y aprendizaje, para efectivamente generar otras formas de trabajo que estimulen a los estudiantes y les aporten aprendizajes significativos.

Sigue centrado en la inclusión y en la permanencia. Y básicamente, que quizás eso podría ser digamos como todavía su debilidad, que hace un hincapié muy fuerte en el estar y permanecer, y creo que todavía no está desarrollando cuestiones importantes en lo que tiene que ver las cuestiones del ámbito pedagógico, y lo que tiene que ver con el logro de aprendizajes (UI_5_F).

Es en lo pedagógico donde el diseño del SPTE, de acuerdo a los discursos analizados, parece carecer de acciones específicas. Se trata de un lugar sensible de la política, pues interviene con las formas de enseñar y, en definitiva, en el rol de los docentes. No obstante, al parecer la apuesta está en el desarrollo de tutorías, tal como se realizaban en el marco de programas que anteceden a la política actual, aunque desde la visión de algunos de los técnicos de las UCDIE este aspecto debería ser abordado desde el SPTE con el fin de no constituirse en un marco que alienta el seguimiento para la permanencia –separada de lo pedagógico– de los estudiantes.

7.4.6 *Las comisiones descentralizadas desde la mirada de los coordinadores de las UCDIE*

Un componente central en el despliegue del SPTE es la descentralización, que se cristaliza en las CDD que se instalan en todos los departamentos del país y cuya integración incluye a autoridades educativas de cada subsistema en el territorio y a los coordinadores de las UCDIE.

Las opiniones de los entrevistados ponen de manifiesto la importancia de las comisiones, pues posibilitan llegar con la política del SPTE a todo el territorio nacional. Hay apreciaciones sobre la forma en que han sido incluidos los técnicos de la UCDIE en este espacio; la llegada de estos integrantes no siempre se ha dado de forma fácil, porque representan a una Dirección Sectorial del CODICEN y porque son, en oportunidades, actores externos al mundo educativo *tradicional*.

Somos los *finales* [en llegar a la CDD] y en realidad eso fue todo también un ruido, una tensión, quiénes éramos, por qué llegábamos ahí, porque originalmente las comisiones descentralizadas son viejas y estaban integradas por los mismos roles, más el arquitecto residente, más el abogado residente (UI_1_F).

Y que no lo está desarrollando [las CDD su rol en pro del SPTE], porque lo está desarrollando mal. Mal en el sentido, no tanto en el resultado, sino que no lo está haciendo como una visión sistémica, lo está haciendo en una cuestión como muy disociada (UI_5_F).

Las CDD, a pesar de las dificultades que apareja su funcionamiento, desde la perspectiva de los técnicos de las UCDIE son clave para generar desde los territorios propuestas contextualizadas y que respondan a las demandas específicas. Asimismo, el proceso de renovación de estos espacios ha permitido dejar atrás el abordaje de temas operativos, en general relativos a aspectos edilicios, e instalar nuevos tópicos y desafíos desde una perspectiva de sistema. Los fondos que el CODICEN brinda a las comisiones descentralizadas para la ejecución de proyectos son vistos como una oportunidad de pensar en problemas y soluciones comunes desde la cooperación intrainstitucional, aunque esta tarea no resulta sencilla por las

complejidades históricas que encierra el relacionamiento de los subsistemas de la ANEP.

[...] lo interesante, no sé si se dio un avance en la política, pero por lo menos se puso el tema sobre la mesa. [...] antes no se hablaban esas cosas, mucho menos lo pedagógico, muchos menos actividades de intercambio. Y lentamente se fueron generando pequeños espacios. Nosotros tenemos la posibilidad de gestionar algunos fondos que nos transfiriere CODICEN, presentando proyectos. Bueno eso ha costado, en mi descentralizada también muchísimo (UI_1_F).

En general, desde la mirada de los técnicos de las UCDIE prevalece la noción de que las CDD no son descentralizadas, sino que habilitan un proceso de desconcentración.

[...] las descentralizadas más que descentralización, son desconcentración, por ahora. No es como un tema de decir, bueno, nos encontramos, nos juntamos, tratamos de poner agenda, y de lograr mínimos acuerdos (UI_1_F).

Las capacidades para la toma de decisiones en el marco de la CDD son percibidas como limitadas por parte de los entrevistados.

[...] te puedo decir descentralización, pero qué poder tenemos, no, solamente somos los que podemos visualizar, hacer alguna crítica, alguna nota o demás, pero después la decisión mayor, tampoco la tomamos nosotros. Entonces, por ejemplo, los inspectores en las descentralizadas, ellos siempre dependen de un superior. O sea, tanto descentralización, no es descentralización en el tema de la toma de algunas decisiones, siempre dependemos de la figura que está arriba, si responde o no responde. Eso es una de las cosas principales (UI_6_F).

Los aspectos que no permiten el desarrollo de acuerdos y acciones tienen relación con: i) la fragmentación entre los subsistemas de la ANEP; ii) las lógicas jerárquicas que implican aprobaciones por parte de los superiores de los integrantes de la CDD para tomar postura frente a los planteos y ponen en riesgo o anulan la autonomía; iii) una tensión entre los subsistemas encargados de la educación primaria y media, debido a sus diferentes formas de trabajar; iv) la participación de actores en la CDD que no necesariamente

están alineados con la política del SPTE; v) la falta de actores externos a la ANEP en esos ámbitos, que supone la inexistencia de intersectorialidad para buscar soluciones a problemas multifactoriales, y vi) la superposición de las CDD con las Comisiones Departamentales de Educación del SNEP.

[...] la descentralizada refleja claramente la fragmentación que tiene la ANEP. O sea, los subsistemas no logran visualizarse como un continuo, como en niveles iguales de trabajo. Cada uno funciona con su lógica interna, y los actores lo que hacen es repetir esa lógica. El poder de decisión yo creo que es relativo. [...] se reitera la lucha histórica entre, a ver, a ver quién gana. Entonces el CES se pelea con el CETP, primaria que sigue su vida por otro lado, como un ejército, y entonces hace las cosas así rutinariamente. Entonces hasta ahora ha sido muy difícil eso, lograr los sistémico del sistema, increíblemente. Que los actores se vean y se vean como trabajando en conjunto. Cada uno tiene sus lógicas y cada uno las quieren hacer prevalecer, y eso creo que es lo que daña a las descentralizadas (UI_1_F).

Coexisten con las CDD las Comisiones Departamentales de Educación del SNEP, de las que forman parte otras instituciones no necesariamente educativas y que operan en otras esferas de lo social. A esta superposición de instancias colectivas se le adiciona la superposición de actores, pues quienes las integran desde el ámbito educativo son las mismas personas. Esto es visto como un desgaste, en términos de duplicación del trabajo, generación de acuerdos y planteo de acciones conjuntas.

[...] hay dos comisiones, que funcionan, ese es otro problema. En la comisión de educación pueden participar todos los otros actores. La comisión descentralizada es intra ANEP, entonces salvo una cuestión muy particular, no hay agentes externos. El tema es que los mismos miembros, salvo nosotros, salvo las unidades, los mismos miembros de la comisión descentralizada, son los que integran la comisión departamental de educación. Y eso también genera una tensión, porque en realidad se les multiplican las reuniones, y entonces a veces eligen una u otra (UI_1_F).

Las CDD tienen, a criterio de los actores consultados, diferencias de funcionamiento ligadas a su ubicación geográfica. Las comisiones del interior del país en general funcionan con mayor autonomía, mientras que

las ubicadas en Montevideo y la zona metropolitana tienen reducidas sus posibilidades de acción debido a la cercanía con la centralidad. Las limitaciones ligadas a la ubicación de las comisiones son un aspecto que identifican tanto los presidentes de las CDD entrevistados como los coordinadores de las UCDIE. Al parecer, la proximidad o el alejamiento geográfico de los órganos centrales resultan clave para que las CDD logren procesos de menor o mayor autonomía, respectivamente. Surge de los discursos tanto de los técnicos de las UCDIE como de los presidentes de las CDD que el interior del país presenta modos de operar diferentes, los actores educativos encargados de la educación tienen otro margen de acción y han desarrollado históricamente algunas acciones conjuntas para resolver problemas independientes de la centralidad. La autoridad o el poder del que puede disponer un actor educativo en el interior del país es disímil al que posee otro ubicado en la capital o en áreas metropolitanas, los actores gozan incluso de otro reconocimiento social, y en algunos lugares esto es clave para impulsar proyectos con otras organizaciones.

[...] hay una diferencia importante entre el interior y Montevideo, porque en Montevideo en realidad, descentralizar en la centralidad, es raro. Vos en realidad estás pidiendo que se descentalice algo, pero estás en el mismo, al lado de los planeamientos, del que decide, del que toma la decisión. Entonces en realidad para el que integra la comisión, eso ya le genera una tensión, no está tan autónomo y tan lejos. No tiene ese lugar que tiene un inspector regional de Durazno, de Tacuarembó, que está efectivamente en un lugar que le da poder (UI_2_M).

[...] si bien la idea es desconcentrar el CODICEN, pero acá [por Montevideo] tenemos el problema de la centralidad. Estamos muy cerca de la centralidad. Entonces *es cruzar*. Entonces la centralidad para desconcentrar, influye negativamente (UI_2_M).

Sin embargo, también se identifican fortalezas de estos espacios. El aspecto más mencionado en los discursos de los técnicos entrevistados es la posibilidad de generar un encuentro de todos los subsistemas de la ANEP, que se reconozcan y que circule información valiosa para todos.

[...] que la gente se encuentre y se siente, aunque se a pensar, me parece una gran fortaleza. Que actores de distintos subsistemas estén, aunque sea

obligados, una vez al mes, porque muchos lo toman como una obligación, a encontrarse y tener que por lo menos ponerse a repensar algunas cuestiones, aunque no estén a favor, creo que es la gran fortaleza del espacio de la descentralizada (UI_1_F).

Los coordinadores de las UCDIE, en coincidencia con lo que relatan los presidentes de las CDD entrevistados, opinan que juegan un papel importante en la dinámica de las CDD, en tanto operan como facilitadores de la articulación entre subsistemas e impulsan la realización de proyectos conjuntos (que se implementan, por ejemplo, con fondos del CODICEN). Es así que los técnicos de las UCDIE pueden ser identificados como actores que estimulan el desarrollo de líneas de política en lo local y que, por su dependencia institucional, instalan en la agenda de las CDD el SPTE, tanto desde lo conceptual como desde lo operativo.

[...] el rol mío en el entramado, es el mismo rol que tiene la UCDIE, que es, digamos es la sustancia que tienen que unificar y articular y hacer un nexo y que todo funcione. Entonces mi rol es de referente y de articulador. Si bien hay un presidente, tiene determinados fondos asignados para proyectos, no para funcionamiento (UI_2_M).

[...] por lo menos en Montevideo [refiere zona], quienes convocamos, quienes ponemos agenda, quienes llevamos los temas, quienes ponemos, quienes abrimos la reunión, cerramos la reunión, [...] es la UCDIE. O sea, si en realidad nosotros no convocamos, y no le decimos a la comisión descentralizada, che está esto para pensar, la agenda es esta, no pasa nada. No pasa nada, nadie se junta, nadie se reúne, nadie te manda un correo. [...] existe la comisión descentralizada, pero lo que se ve, es que no funciona porque tampoco tienen la materialidad para que eso pase. Y porque la cultura no está dada, y porque en realidad para los inspectores ir a la comisión descentralizada es una cuestión que lo saca de su verdadera tarea. A ver, y cuando digo verdadera lo digo entre comillas [...] (UI_3_F).

Asimismo, al igual que los presidentes de las CDD entrevistados, estos técnicos explicitan, en general, que las CDD no cumplen con los requisitos para ser consideradas como tales, sino que se trata de espacios de desconcentración, con imposibilidad de tomar decisiones, muchas de las

cuales dependen en forma directa de los consejos a los que pertenecen e incluso del CODICEN.

Manejar la desconcentración, con una centralización a la misma vez, es muy difícil. Eso es un problema. Luego los grados de decisión, porque la comisión descentralizada, si bien está la máxima autoridad de primaria, que es la inspectora departamental, o la máxima autoridad de secundaria, que es la inspectora regional, hay decisiones que no dependen de ellas, sino que dependen directamente del consejo (UI_2_M).

En general, los entrevistados de las UCDIE observan que el trabajo interinstitucional es un debe desde las comisiones descentralizadas, ello se debe a su diseño institucional y a la dinámica de funcionamiento que poseen. Es clara la intencionalidad de la ANEP de fortalecerse y, en algún punto, tomar distancia de algunos antiguos aliados estratégicos –por ejemplo, el MIDES–. Esta idea se cristaliza en la constitución de las CDD; sin embargo, se aprecia que la necesidad de trabajar con otros actores del territorio en forma recurrente cuestiona el formato de las comisiones. Un actor que en general contribuye desde una lógica multisectorial es el técnico de la UCDIE que participa en la CDD, pues puede generar conexiones con otras instituciones para el desarrollo de estrategias conjuntas en los casos que así lo ameritan.

No obstante, algunos de los técnicos consultados sobre las formas de trabajo intrainstitucional de las CDD y de las UCDIE cuestionan el formato que ambas han adoptado y opinan que es necesario pensar en una mayor apertura, que posibilite la inclusión de instituciones estatales cuyos sectores de trabajo no son el educativo, pero que pueden cooperar para la construcción de agendas conjuntas con el foco puesto en las poblaciones objetivo que comparten.

[...] nosotros como UCIDE supimos tener esta discusión a la interna de la dirección sectorial, por ejemplo, en la conformación de las unidades educativas territoriales. [...] la discusión era si la unidad educativa territorial es privativa de la ANEP o no. Es decir, nosotros como equipo entendemos que las unidades educativas territoriales, sí o sí tienen que estar conformadas por los centros de la ANEP, y la interinstitucionalidad.

[...] Ahora solos, difícil. [...] no está pensada [la articulación de los organismos diferentes a los subsistemas de la ANEP] y cada uno lo hace como se le canta. Cada UCDIE trabaja como se le ocurre al coordinador y al equipo, y cómo entiende mejor (UI_3_F).

Como cuestiones relevantes del análisis de las entrevistas a los coordinadores de las UCDIE –contratados por la Dirección Sectorial de Integración Educativa del CODICEN– se puede apreciar una visión positiva sobre los lineamientos del SPTE, así como del desarrollo de sistemas de información que permiten el seguimiento y el despliegue de estrategias para proteger las trayectorias educativas de los estudiantes.

La tarea que los coordinadores desarrollan plantea el reforzamiento de lo que se hacía desde los centros educativos, sin innovaciones importantes en tal sentido. Supone ordenar la tarea docente vinculada al seguimiento, sistematizarla y cooperar para su mejora, desde la perspectiva de un actor – el coordinador de la UCDIE– que gravita en los tres niveles de la política: depende del central e interviene tanto en el intermedio como en el micro.

El énfasis en la importancia del trabajo *en y desde el territorio* es un punto que se reitera en los discursos de los técnicos de las UCDIE, que incluso mencionan la posibilidad de capitalizar aprendizajes previos y provenientes de los anteriores programas y proyectos educativos desde una mirada local.

Como desafíos inherentes a su rol, los coordinadores de las UCDIE identifican: i) incursionar y profundizar en el trabajo en espacios en edificación, con multiplicidad de actores, con intereses y perspectivas diversas; ii) lograr la construcción de vínculos de confianza, tanto con los actores de las CDD como con los referentes de los centros educativos; iii) sistematizar las formas de trabajo que desarrollan para generar protocolos; iv) establecer vínculos de cercanía con los docentes que se desempeñan en los centros educativos; v) insertarse en los espacios donde confluyen las diferentes lógicas de los subsistemas y poder generar sinergias entre estos; vi) intentar incidir para que la perspectiva del trabajo en el cuidado de las trayectorias se incluya en la currícula de la formación de los futuros docentes; vii) lograr avanzar en el logro de autonomía para llevar adelante

acciones, sin tener como requisito las habilitaciones de las autoridades educativas del territorio, y viii) generar procesos de diálogo con el fin de instalar en la agenda del SPTE aspectos que pongan en el foco los aprendizajes y nuevos modelos de trabajo relativos a los procesos de enseñanza y aprendizaje.

La mirada de los técnicos de las UCDIE sobre las CDD es crítica. En general opinan que no se trata de dispositivos descentralizados, que sus capacidades para tomar decisiones son limitadas y que su eficiencia depende de la localización geográfica, con predominio de un mejor funcionamiento en las CDD del interior del país. Asimismo, plantean la dificultad asociada al desarrollo o la superposición de instancias colectivas en el territorio que tienen cometidos similares y en las que participan los mismos actores de la CDD (por ejemplo, las Comisiones Departamentales de Educación del SNEP).

Se identificaron algunas cuestiones relevantes para el análisis del rol de los técnicos de las UCDIE: i) la relativa cercanía con todos los niveles, mayor con el central –del que dependen en forma directa–, en territorio con las CDD y sus integrantes –autoridades educativas en el territorio– y menor con los referentes de trayectorias y algunos docentes de los centros educativos; ii) son interlocutores intra ANEP, lo que supone un diálogo con las autoridades de los diferentes subsistemas que integran la CDD, sin perder de vista que la inscripción o la dependencia de los técnicos es central, pues se ubica en la DSIE del CODICEN; iii) las acciones que desarrollan tienen una dimensión político-conceptual, dado que son fundamentales para instalar en la agenda departamental el SPTE; iv) su labor tiene una dimensión más bien operativa, en el seguimiento y el apoyo al seguimiento de los estudiantes para la protección de las trayectorias, sobre todo en vínculo con primaria y educación media, y v) pueden ser vistos como figuras clave a la hora de quebrar la fragmentación de los subsistemas de la ANEP y alentar el trabajo conjunto.

Capítulo viii. Las hipótesis de partida: evidencias y hallazgos

El SPTE constituye la política de inclusión educativa uruguaya por excelencia desde el año 2016. Desde la perspectiva de esta investigación, lo medular ha sido construir, a partir de los discursos de los diversos actores, una narrativa que dé cuenta fundamentalmente de cómo se desarrollan los procesos de coordinación y articulación interinstitucional que aspiran a modificar los modos de gestionar las políticas.

Para lograr responder la pregunta inicial, ¿cómo se reconfiguró la política de inclusión educativa de la ANEP a partir de 2016 en Uruguay y cómo opera la articulación intra e interinstitucional desde la perspectiva de los actores implicados en los diseños y la implementación de estas?, se partió de los discursos y las opiniones de técnicos tanto con responsabilidad política como sin ella, así como de la perspectiva de los gestores y referentes, estos últimos impulsores del actual SPTE pertenecientes al nivel intermedio y vinculados al trabajo en territorio.

Describir y comprender cómo se desarrolla e implementa una política no es una tarea sencilla, menos aun si se trata de desentrañar aspectos de las subjetividades de quienes tienen la tarea de impulsarla, siempre en determinado contexto y desde determinado lugar. Esta última consideración lleva a definir el problema, tal como se realiza en los planteos iniciales de este trabajo, en niveles diferenciados y que se distinguen entre sí: el macro, donde se ponen en juego las decisiones políticas sobre el diseño, y el meso, en el que se implementa e impulsa el desarrollo de las acciones que suponen el desarrollo del SPTE.

Este capítulo tiene como objetivo contrastar las hipótesis que se establecieron al inicio de la investigación a través del análisis de la información relevada, así como especificar algunos aspectos que se constituyen en hallazgos, dado que suponen aspectos del fenómeno de estudio que se revelan a partir del análisis.

8.1 La articulación en el SPTE: acuerdos y formalización

El análisis de las formas en las que se desarrollan las articulaciones en el marco del SPTE se realiza con énfasis en su génesis, es decir, considerando las formas que se han estipulado para que sucedan y cristalicen en acuerdos que favorezcan los objetivos de esta política educativa. El objetivo de este apartado es explicitar algunas de las lógicas y racionalidades que operaron en los procesos de articulación intra e interinstitucional que se desarrollaron para el diseño y la ejecución de las políticas de inclusión del SPTE desde el año 2016 hasta 2019. A continuación se plantean las hipótesis asociadas al objetivo, y prosiguen los argumentos concordantes que, en general, las validan.

8.1.1 La articulación en el SPTE: acuerdos y formalización

La primera preposición hipotética de la investigación refiere a la formalización de los compromisos entre instituciones implicadas en lo educativo y que debieran posibilitar la articulación de las iniciativas de política dirigidas al resguardo de los recorridos educativos. El planteo realizado es el siguiente:

Primera hipótesis. A nivel del diseño, la articulación entre las políticas públicas orientadas a la protección de trayectorias educativas estuvo fuertemente condicionada por la escasa formalización de los acuerdos entre los actores de las distintas instituciones.

El análisis de los discursos de todos los actores entrevistados advierte, en general, sobre una muy débil formalización de los acuerdos entre los actores de las diversas instituciones para consolidar la articulación. La perspectiva de los entrevistados alude a que el diseño del SPTE no brinda *formatos específicos* para el trabajo conjunto, lo cual repercute en las articulaciones tanto entre los subsistemas pertenecientes a la ANEP como con instituciones externas a esta.

Específicamente desde la perspectiva técnico-política se plantean dificultades para la articulación que se ubican en el nivel macro, cuando se intenta que los lineamientos estratégicos de la educación pública –es decir de la ANEP– se introduzcan y formen parte de aspectos de las líneas de

trabajo de los diferentes subsistemas –del CEIP, del CES, del CETP y del CFE–. El desarrollo de la articulación se vuelve infructuoso debido a la ausencia de reglas o protocolos específicos que lo viabilicen.

En el plano de la implementación del SPTE se instalan diversos niveles de interacción que comprenden, en primer lugar, acciones coordinadas entre actores del nivel central, es decir entre representantes de los subsistemas y de las direcciones sectoriales del CODICEN (Dirección de Planificación Educativa, Dirección de Informática y de Información para la Gestión y la Comunicación, y la Dirección Sectorial de Integración Educativa) plano, en el que de acuerdo a lo que manifiestan los protagonistas no es sencillo arribar al logro de acuerdos. En segundo lugar, las articulaciones en el nivel intermedio, es decir las que se espera sucedan fundamentalmente en el marco de las CDD, presentan complejidades en la coordinación con el nivel central, así como a la interna de los espacios y desde estos hacia los centros educativos.

Todos los actores consultados dan cuenta, a través de sus discursos, de las debilidades asociadas a la articulación intrainstitucional. Colocan el énfasis en lo que sucede en las CDD, en tanto se trata de espacios que podrían ser privilegiados para el establecimiento del diálogo y los consensos. No obstante, subrayan que los obstáculos se relacionan con dos factores: i) la multiplicidad de tareas que deben desarrollar los actores que integran estos colectivos, ii) la ausencia de experticia en el campo de la coordinación y la articulación para el desarrollo de propuestas conjuntas de los integrantes de las comisiones y iii) la inexistencia de acuerdos formales que guíen y brinden garantías para la toma de decisiones.

Existen, tal como plantea Repetto (2005), condicionamientos que restringen las posibilidades de las coordinaciones y las articulaciones exitosas; las escasas definiciones de reglas formales para la articulación son quizás el más relevante.

Meny & Thoenig (1992) plantean *tres creencias* nada probables sobre el desarrollo de las políticas: i) la superioridad jerárquica de la autoridad, ii) la distinción entre lo político y lo administrativo, y iii) la búsqueda del

principio de eficiencia, que implica lo administrativo exento de desafíos. Desde esta perspectiva la implementación es una situación compleja y que requiere de lineamientos claros hacia los ejecutores de la política, es decir guías para la acción o documentos específicos, elementos que no están siempre presentes en el diseño del SPTE, así como en el de la política educativa pública en general. En lo que a articulación respecta, la falta de procedimientos concretos relativos a la forma de gestionar se vuelve una dificultad que todos los entrevistados advierten.

Desde la mirada de la mayoría de los actores consultados, sobre todo del nivel intermedio y para el caso de las CDD como ámbitos departamentales y *descentralizados*, la investigación muestra que las relaciones entre los distintos actores, vinculadas naturalmente a sus instituciones de pertenencia, funcionan interfiriendo en el abordaje de los problemas y haciendo compleja la articulación y la coordinación.

No obstante, los técnicos del nivel central y los actores intermedios expresan que el impulso hacia la articulación intra ANEP opera como una *tracción* hacia la conformación de un sistema educativo articulado, compuesto por todos los subsistemas, y como *freno* a las coordinaciones externas, es decir integrando a organizaciones e instituciones de otros sectores de la política pública. Asimismo, plantean la necesidad de mayor autonomía institucional para la interacción y el logro de articulaciones.

Algunos de los denominados *aspectos críticos* (Repetto, 2005) están presentes en los procesos de articulación de las CDD. De acuerdo a las visiones de técnicos y actores intermedios, se aprecia una notoria inclinación por la existencia de reglas formales para lograr *la articulación* – que no garantizan que ella suceda–; los cambios en los intereses de las autoridades en ocasiones impiden estrategias de coordinación a mediano y largo plazo, sobre todo de las autoridades en cada subsistema, y el relativo poder que suelen tener los actores designados para promover acciones conjuntas, debido a la estructura altamente jerárquica a la que pertenecen, obtura los procesos de articulación.

Se asume que llegar a consensos en el nivel macro de la política educativa también debe considerar la coexistencia de actores que representan intereses y posturas disímiles; es así que la articulación de actores para el diseño de las políticas constituye en sí misma un desafío. El SPTE no escapa a las complejidades antes mencionadas, y esto se evidencia tanto en su diseño como en los diversos niveles en los que se implementa.

Lo que se había ganado en el 2005 en términos de articulación interinstitucional, se ganó en esta etapa en articulación intrainstitucional (TC_1_M).

El SPTE constituyó la nueva política educativa de la ANEP por excelencia en el período 2015-2019, supone un viraje con respecto a las desarrolladas anteriormente, tanto por su diseño como por la forma de articulación que presenta y los niveles desde los que opera, y configura un nuevo modelo de inclusión educativa –que deja atrás la lógica de programas y proyectos–.

En esta línea, algunos de los técnicos consultados aprecian que la política actual pone el foco en resolver *cuestiones postergadas* (por ejemplo, la efectiva culminación de ciclos educativos), pero se trata de un modelo donde las definiciones sobre cómo debe darse la articulación no están presentes de modo cabal. Es así que pueden suponerse determinados parámetros, relativos al *margen de maniobra* de los actores y las instituciones para el trabajo intrainstitucional, pero la formalización y las normas asociadas a estos procesos no se han desarrollado aún.

La novedad que presenta el SPTE es que se desarrolla asociado al fortalecimiento del sistema –ANEP–, es decir concibe la articulación entre subsistemas y estipula para ello la creación de figuras –técnicos de las UCDIE– y fundamentalmente de comisiones descentralizadas que tienen como uno de sus cometidos centrales lograr la articulación entre los subsistemas, requisito indispensable para proyectar en el futuro formas de trabajo tales como las intersectoriales.

A partir del análisis de los discursos la primera hipótesis se corrobora, y ello supone aseverar que la articulación entre las políticas públicas orientadas a la protección de trayectorias educativas, en este caso las vinculadas al

SPTE, está fuertemente coartada por la insuficiente formalización de los acuerdos entre los actores de las distintas instituciones.

8.1.2 Un bien escaso, la experiencia previa de las instituciones educativas para cooperar

Para indagar sobre la experiencia de las instituciones educativas en la articulación y la cooperación para la resolución de problemas fue trascendental contar con los discursos de los actores que se desempeñan en niveles intermedios, los técnicos de las UCDIE y funcionarios de los subsistemas de la ANEP que forman parte de las CDD. La segunda hipótesis, planteada en el siguiente párrafo, se confirma.

Segunda hipótesis. Es escasa la experiencia de las instituciones educativas implicadas en el campo de la cooperación/articulación intra e interinstitucional, por tanto, existe una forma artesanal de generar acuerdos que complejiza la implantación de las políticas.

La ausencia de normas debidamente documentadas, es decir de forma escrita, sumada a la forma en que siempre se han realizado coordinaciones desde las instituciones educativas, es percibida, en general, por quienes han participado en procesos vinculados a las CDD –e incluso desde los centros educativos– como acciones que dependen de la *buena voluntad* de las partes.

Cooperar con otros actores para la resolución de problemáticas es una tarea que histórica y habitualmente han realizado los equipos docentes que se desempeñan en los centros educativos. Esta modalidad varió como consecuencia de la puesta en marcha de políticas como las del período 2005-2015, en el cual múltiples actores e instituciones (MIDES, MEC, etcétera) formaban parte de determinada estrategia por fuera de la ANEP y existían recursos de distintos sectores para intervenir ante situaciones que así lo ameritaban. La puesta en marcha del SPTE, que implica coordinaciones más enfocadas entre los subsistemas, desde la perspectiva de los actores consultados supone un retroceso en la búsqueda de soluciones a problemáticas multifactoriales y, por tanto, multisectoriales (en los términos en que tradicionalmente ha estado organizado el Estado en nuestros países).

Las intervenciones no contemplan, al menos de forma explícita, la injerencia de actores externos a la ANEP.

Se dan cambios a nivel de lo educativo, en cuanto a actuar conjuntamente con otros para resolver temáticas y poder ir dejando poco a poco, aquellas cosas que son de la educación específicas (AP_4_F).

Asimismo, la mayoría de los entrevistados aprecian que la política pone el énfasis en resolver cuestiones postergadas del ámbito estrictamente educativo, pero que el modelo no ofrece definiciones sobre cómo debe darse la articulación para esos fines. Es así que se constata tanto la presencia de acciones conjuntas ligadas a las *libertades* de los actores u instituciones implicadas como un trabajo con instituciones externas que no obedece a acuerdos marco o a protocolos específicos, sino que se construye *sobre la emergencia*.

Los referentes de las CDD relatan la existencia de una articulación basada en los intercambios y los recursos, muchas veces personales y no institucionales. Se suma a este factor la ubicación geográfica de estos espacios descentralizados, hay acuerdo entre los actores intermedios (técnicos de las UCDIE y referentes de las CDD) en que las formas de cooperar y articular no son iguales y que sus variaciones dependen, en gran medida, del enclave territorial. En el interior del país funcionan lógicas muy arraigadas y basadas en el conocimiento personal de los sujetos, es decir tanto de las autoridades educativas como de representantes de otras instituciones, por ejemplo, ministerios e incluso organizaciones de la sociedad civil. Existe una cercanía geográfica que refuerza las redes personales, facilitando acciones conjuntas que son flexibles y sin demasiadas formalidades o protocolos para su concreción. Este tipo de abordaje, *menos formal*, tiene limitaciones, que se evidencian en la generación de acuerdos que no se sostienen en el tiempo, generalmente no se institucionalizan, dependen de determinados actores y no instalan capacidades a mediano o largo plazo.

Donde la cercanía con la centralidad es mayor (por ejemplo, en la capital, la zona metropolitana o los departamentos con mayor número de habitantes) es natural que se ubiquen o bien las sedes centrales de las instituciones, o bien

las dependencias de estas. En este caso, las relaciones de los actores son diferentes, de mayor *distancia* y muchas de las acciones están estipuladas a partir de la lógica de determinados protocolos. No obstante, a partir de las entrevistas fue posible observar que la forma que predomina para las cooperaciones puede comprender acuerdos marco, pero esto no supone en todos los casos reglas o pautas específicas para concretarlos.

En el nivel intermedio, donde gravitan las CDD y las UCDIE, se pudo apreciar la existencia de cooperación para la realización de acciones concretas, vinculadas por ejemplo a la organización de actividades educativas entre algunos subsistemas de la ANEP.

8.2 La valoración de la implementación, con énfasis en la visión macro

En este apartado el objetivo se enfoca en analizar las percepciones y las valoraciones de los decisores políticos y técnicos del nivel central sobre la puesta en marcha del SPTE. Para ello se toman las tres hipótesis que se plantearon al inicio de la investigación y se contrastan con la información relevada y analizada.

8.2.1 La inexperiencia en la cooperación y la articulación y sus efectos en el SPTE

Con respecto a la tercera hipótesis de la investigación, se puede establecer que se comprueba.

Tercera hipótesis. A nivel de la implementación, la escasa experiencia de cooperación y articulación de las instituciones involucradas en SPTE a nivel meso complejizó la implantación de la política tanto a nivel territorial como central.

Los actores del nivel macro o central no consideran que la falta de experiencia en el trabajo de cooperación y articulación de las instituciones educativas complejice la instalación de la política, pero expresan que se trata de desarrollos incipientes. Los funcionarios con responsabilidades políticas valoran positivamente la forma en que se ha implementado el SPTE, sin embargo advierten, al igual que los técnicos, que la fragmentación histórica

del sistema obtura los procesos que deberían darse, por ejemplo, en las comisiones ubicadas en cada departamento.

Desde la perspectiva política, y por tanto *la voz* mayoritaria de las autoridades, se expresa que instalar el SPTE admite un *cambio de paradigma* basado en el concepto de trayectorias educativas y en la noción del desarrollo de la intrainstitucionalidad de la ANEP. La política implica componentes innovadores, tales como los nuevos espacios colectivos, especialmente las CDD, en los que se visualiza una tensión vinculada a las dificultades para el trabajo conjunto por parte de los subsistemas, que históricamente no han transitado por procesos profundos de articulación entre sí.

Donde es más difícil, obviamente cuando vos llevás esta política al territorio. Y tanto al territorio de los centros educativos, como, por ejemplo, a otros estamentos de cada subsistema, que todavía no han comprendido (SI).

La llegada de la política a los centros educativos, en la etapa investigada, se ubica en un estado embrionario. Asimismo, desde la perspectiva de los técnicos centrales, así como de los actores del nivel intermedio, en los centros aún no se desarrollan las acciones de implementación del SPTE tal como sería deseable, puesto que los lineamientos no han impregnado suficientemente las prácticas educativas institucionales del nivel micro.

Las tensiones más visibles del diseño se relacionan con la aparente invisibilidad que se asigna al papel de los procesos de fragmentación del sistema educativo (ANEP) en todos los niveles. Es decir, no se toman recaudos en el planteo de la política que atiendan este aspecto, que se convierte, generalmente, en un freno para la implementación. La complejidad la constituye tanto de la segmentación entre los niveles a la interna de la ANEP como dentro de cada uno de sus subsistemas, sumada a la *exigencia* –del diseño de la política– de generar procesos de descentralización y desarrollo de iniciativas ligadas a lo territorial que responden a lógicas centrales y a procesos de gestión carentes de autonomía en el nivel intermedio. Otra vez, la escasa autonomía para el trabajo en territorio limita el desarrollo de la política.

La *fragmentación del sistema educativo* es un factor fundamental que no favorece las acciones de coordinación y articulación intrainstitucional que la política requiere para su adecuada implementación.

8.2.2 *Los lugares y las perspectivas de la política*

Se partió de la premisa de que, de acuerdo a los lugares que ocupan los actores, las visiones sobre el diseño del SPTE pueden presentar diferencias sustantivas. En efecto, cuando se analizan las percepciones, surgen consideraciones disímiles que dan lugar a corroborar la cuarta hipótesis de partida.

Cuarta hipótesis. La visión de los actores políticos implicados en el diseño de las políticas de inclusión educativa es disímil con respecto a la de los gestores, debido al lugar/nivel desde el que operan cada uno de los actores.

Los actores ubicados en posiciones de responsabilidad política tienen una perspectiva muy positiva sobre el desarrollo que presenta el SPTE. Ponen de manifiesto la introducción de nuevas lógicas de trabajo intra ANEP y la consolidación de sistemas de información que permiten cumplir con el objetivo de acompañar las trayectorias estudiantiles en todos los ciclos educativos.

En lo que respecta al trabajo de las CDD, consideran que se trata de la puesta en funcionamiento de una nueva concepción de estas comisiones, que supone un proceso de consolidación de lógicas de trabajo intrainstitucionales y que presenta avances en esa línea.

El gran cambio que esté teniendo la ANEP, como administración, [...] es en varios niveles. Por un lado, pasar de una política muy centralizada que hemos tenido [...] históricamente, desde, prácticamente la creación del sistema educativo. Ha estado siempre centralizado. Pasar a una política de territorialización, donde se está tratando de priorizar atender la realidad en lo local, en lo territorial, en lo que pasa en el lugar (AV).

Asimismo, la creación de las UCDIE es clave, desde esta perspectiva, para dinamizar los procesos en los territorios y ajustar las propuestas educativas a las demandas de los contextos. No obstante, los actores ubicados en el centro del *policy making* de la ANEP manifiestan que se requiere de tiempo

para *quebrar* viejas lógicas de los subsistemas y lograr que se instalen dispositivos territoriales potentes, que dialoguen con los centros educativos.

Por su parte, los técnicos del nivel macro ven potencial en la nueva política, así como en los procesos de descentralización que plantea; no obstante, advierten sobre la necesidad de reformular aspectos ligados a las lógicas de trabajo fragmentado de los subsistemas. Asimismo, expresan riesgos relacionados a la forma de concepción de la política, desde la centralidad, pero con *anhelos* de descentralización, impulsando procesos de articulación en territorio, pero sin intervenir en aspectos relativos a las burocracias y a las limitaciones propias de los subsistemas que impiden avanzar tanto en acuerdos colectivos como en la llegada y la institucionalización de la política en los centros educativos.

[...] en definitiva, los que acceden a dirigir la educación, a nivel de consejos, también son de distintos sectores políticos, no son equipos previamente conformados, con un plan a implementar. Siguen por haber lineamientos generales que estén de acuerdo, y ya sabemos que los lineamientos son muy amplios. Y entonces después cuando se van a implementar, es eso, es una negociación continua, que no necesariamente responde a una línea común. Entonces yo creo que ahí hay cierta complejidad que hace que los relatos no sean tan claros y fuertes”.

(TC_3_F)

Los referentes de las CDD primero enuncian que no todos los actores que participan de estos espacios están necesariamente *alineados* con la política, y esto puede constituir un obstáculo. Asimismo, refieren a las debilidades de las estructuras jerárquico-burocráticas que ostentan los subsistemas de la ANEP y que operan como un freno a la instalación de la política, así como a la dificultad que constituye la escasa autonomía para desarrollar acciones articuladas desde las comisiones y la complejidad que le suma a los procesos el atravesamiento de las burocracias preexistentes y nuevas –en relación a las nuevas líneas a las que responden las CDD con respecto a la centralidad– del sistema educativo.

[...] si el quiebre interno estuviera en las bases, creo que sí podría ser saldable, pero el quiebre está en la autoridad. [...] hay una

incompatibilidad en la definición, que lo plantea la ley de educación, de esto de las trayectorias escolares, cuando todavía hay una ambición [no se logra] de tener un sistema nacional de educación, con la fractura institucional, legal, constitucional que hay, que establece cuatro subsistemas. El problema es muy de fondo (CD_4_F).

Como rasgo positivo de la política se aprecia la posibilidad de encontrarse con los demás actores educativos en ámbitos de participación y de definición de estrategias comunes. Los actores advierten que el SPTE aún requiere de tiempo y trabajo para llegar a los centros educativos, es una iniciativa que, a excepción de los sistemas de información, que se incorporan a las dinámicas de las instituciones educativas rápidamente, no ha profundizado aún en otras líneas de trabajo en el nivel micro.

Los coordinadores de las UCDIE tienen una visión positiva sobre los lineamientos del SPTE, tanto del desarrollo de los sistemas de información como sobre la creación de instancias colectivas que propician el trabajo en clave ANEP. Hacen hincapié en la importancia de las instancias territoriales, que permiten un trabajo que atiende las necesidades territoriales y se hace cargo de las demandas que surgen en ese contexto. Al igual que la mayoría de los actores, consideran que las trabas relativas a la fragmentación de los subsistemas son un escollo a vencer para el éxito de la política.

La visión de los actores políticos implicados en el diseño de las políticas de inclusión educativa es disímil con respecto a la de los gestores, y ello se correlaciona con los lugares que ocupan los actores. No obstante, el nudo crítico con respecto a la implementación se coloca para la mayoría de los actores en los obstáculos internos de la ANEP para coordinar y articular, mientras los actores del nivel meso advierten –con mayor énfasis– la falta de autonomía en los espacios de nivel intermedio y las dinámicas burocráticas ligadas a las lógicas de funcionamiento de cada una de las instituciones que forman parte de la política.

8.2.3 Cada perspectiva se ubica en un lugar de la acción

Se evidencia, a partir del análisis del punto anterior y de la confirmación de la cuarta hipótesis, que las visiones de unos y otros actores están, en esencia,

influidas por los lugares que estos ocupan. El supuesto se evidencia en los discursos y estos, a su vez, permiten advertir distintos niveles de aproximación a la implementación de la política. En esta línea corresponde explicitar la quinta hipótesis y dar lugar a su tratamiento.

Quinta hipótesis. El lugar de los actores en el proceso del SPTE (diseño e implementación) incide fuertemente en la visión de los actores macro y meso respecto de la política en cuestión.

Los actores del nivel macro tienen perspectivas alineadas a la concepción de la política que muchas veces se alejan de las vivencias de quienes, desde ámbitos territoriales, desarrollan acciones para su puesta en marcha.

Es más difícil, obviamente cuando vos llevás esta política al territorio. Y tanto al territorio de los centros educativos, como por ejemplo, a otros estamentos de cada subsistema, que todavía no han comprendido (SI).

Se advierte que el pasaje de lo que se diseña a la puesta en marcha, a la ejecución supone una constante que atraviesa la política y puede generar visiones divergentes; unos y otros discursos muestran cierta *brecha de implementación* que puede trasladarse a los procesos de concreción y desarrollo de las iniciativas. Existe una disparidad entre lo que se planea como política y lo que efectivamente se realiza (Grindle, 2009), y este aspecto queda en evidencia al contrastar las visiones de los actores del nivel macro con los del intermedio.

En algunos casos, los técnicos del nivel central refieren a la dificultad de instalar el SPTE en los centros educativos y la asocian a su diseño, a la forma en que conviven los niveles de la política y a la fragmentación que intenta desarticular. El diseño parece no prever o presentar fragilidades en las cadenas que permiten transmitir las concepciones y las formas de trabajo que el SPTE supone para los centros educativos.

Hay un problema de pensarlo como un sistema, que, si bien puede ser un sistema porque tiene muchos componentes articulados entre sí, a la vez falta como dentro del sistema un componente que tenga más que ver con lo que pasa en el centro educativo, de cómo se modifica el propio formato, o cómo se modifican las condiciones [...]. Que eso viene siendo como un problema que ya lo tenían las políticas focalizadas en su momento, y que

ahora eso se sigue manteniendo. Como que me parece que lo que pasa en el centro es lo más inamovible de todo lo que pasa en la educación (TC_3_F).

Asimismo, desde la visión general de los funcionarios de las UCDIE y las CDD el diálogo con los centros educativos aún es restringido y, por ende, se da una débil transferencia del modelo de la política en el nivel micro.

En efecto, y corroborando la quinta hipótesis de partida, el lugar que ocupan los actores en el proceso del SPTE incide profusamente en su visión sobre el desarrollo de este, y allí reside, en el lugar desde el que se *mira*, la perspectiva sobre el progreso de la política. Esta disonancia de enfoques puede operar como una dificultad para aproximarse a mejoras relativas al diseño, así como traducirse en una interrogante central: ¿es necesario un enfoque *de abajo hacia arriba*, o basta con facilitar la interlocución entre los distintos niveles de la política?

8.3 ¿Qué pasa en el territorio? Relatos desde lo local

En el texto que sigue se analizan las percepciones y las valoraciones de los gestores intermedios (integrantes de las Comisiones Descentralizadas y equipos de las UCDIE) sobre la implementación del SPTE; para ello se toman las tres hipótesis planteadas en el escenario de la etapa de diseño del proyecto de investigación.

8.3.1 Las capacidades estatales en juego

Para el caso de la sexta hipótesis, relacionada a las capacidades estatales, es posible plantear su comprobación. El supuesto plantea lo siguiente:

Sexta hipótesis. Las capacidades estatales de cada uno de los subsistemas han operado como frenos al pleno desarrollo del SPTE.

La hipótesis se demuestra a través del análisis de los discursos de los entrevistados, no solo desde la perspectiva de los actores del nivel medio, sino también desde la de los funcionarios ubicados en la centralidad. Las capacidades estatales de los subsistemas de la ANEP son un freno al desarrollo del SPTE.

Repetto (2004) esgrime que el éxito de la descentralización es imposible cuando el rol del Estado no es claro; asimismo, destaca la necesidad de definiciones relativas a las capacidades administrativas y políticas para que los servicios resulten de calidad. Si existe insuficiencia de las capacidades administrativas y políticas se generan dificultades en la *capacidad estatal*, que supone la toma de decisiones y acciones que tienen como objetivo *el valor social*, es decir aquello que se acuerda como deseable –por parte de individuos y grupos diferentes– para la sociedad.

Existen dificultades en la puesta en marcha del SPTE que tienen relación con aspectos técnico-burocráticos (Oszlak & Orellana, 2001; Palermo, 1998; Alonso, 2001) que los actores entrevistados mencionan con relación a la implementación de la política.

Las dimensiones de las capacidades estatales, para este caso, suponen tanto las técnico-administrativas, indispensables para el funcionamiento de burocracias adecuadas y profesionalizadas, con los recursos organizacionales, económicos y tecnológicos ineludibles para llevar adelante, coordinadamente, las acciones del gobierno, y las dimensión político-relacional, asociada a las prácticas y las formas de incluir a diversos actores en los procesos relativos a las políticas públicas y los acuerdos para su desarrollo (Pires & Gomide, 2016). Es necesario ligar la capacidad administrativa con la política (Evans, 1996), puesto que son dependientes, y en este punto el diseño del SPTE presenta limitaciones, cuando se enfrenta a las lógicas administrativas y burocráticas de los diferentes subsistemas y ello le impide avanzar en procesos de cooperación para la implementación.

En referencia al SPTE, a partir del análisis de parte de los discursos de los actores consultados se aprecia, con relación a las capacidades técnico-administrativas, la presencia de burocracias gubernamentales profesionalizadas con dificultades asociadas a la implementación de la política en el nivel intermedio. Los actores implicados en dicho proceso carecen de autonomía, así como de lineamientos claros para generar acuerdos y desarrollar acciones que habiliten la instalación del sistema.

En general cuando desde la comisión se quiere hacer algo, cualquier cosa, hasta la más mínima, [...] la primera cosa que se mira es, a qué subsistema

pertenece el centro del que estamos hablando. Y entonces dentro de la comisión está o el inspector de Primaria, o el inspector regional de técnica o de media, o de formación docente, que es a quien se considera en principio, el autorizado para llevar adelante el acto que la comisión decidió (UI_6_F).

Para el caso de los programas y los proyectos previos al año 2016, los actores consultados advierten sobre dificultades de implementación en el nivel micro (especialmente en los centros educativos), posiblemente por la ausencia de fases o actores intermedios que funcionaran como *eslabón* entre la centralidad –relativa a la gestión de los programas y proyectos– y el nivel micro. Asimismo, la inserción de nuevas figuras educativas –en muchos casos no docentes, sino profesionales de disciplinas afines, por ejemplo, del campo socioeducativo, técnicos del MIDES, etcétera– ajenas a las instituciones educativas es percibida como un obstáculo para el desarrollo de las iniciativas. Es así que ambas *olas* de política presentan debilidades relativas a las capacidades técnico-administrativas.

En el SPTE se advierten dificultades en el funcionamiento de dispositivos de coordinación intragubernamental, en tanto se trata de una política que posee un fuerte componente de articulación a la interna de la ANEP, pero con escasas coordinaciones con otros organismos públicos. Desde los discursos de los actores consultados se apreció un exiguo desarrollo con relación a los procedimientos de monitoreo de la implementación del SPTE.

Con respecto a las capacidades político-administrativas, las interacciones institucionalizadas entre actores burocráticos y agentes políticos son escasas, se trata de un diseño de política que se realiza desde la centralidad o el nivel macro de la ANEP, como institución rectora del campo educativo. Asimismo, no se evidencian interacciones con representantes políticos, salvo las que se dan a la interna de la institución; este punto parece, desde la lectura del discurso de los actores entrevistados, similar para el caso de los programas y los proyectos previos al SPTE.

El SPTE no logra desarrollarse plenamente (Repetto, 2004), pues está sujeto, fundamentalmente, a dificultades de coordinación que impiden el logro de objetivos; las burocracias educativas restan flexibilidad para que

los cambios del modelo cristalicen en acciones, por ejemplo, desde las comisiones, y la *innovación* para gestar nuevas respuestas desde el sistema educativo tiene como freno la rigidez de los subsistemas y sus lógicas históricas.

El SPTE carece de algunos acuerdos que podrían ser fundantes para su implementación, unos de tipo conceptual, como lo son las nociones teóricas sobre las trayectorias educativas que lo sustentan y la generación de niveles de acuerdo mínimos sobre estos conceptos por parte de individuos y grupos diversos, para de ese modo otorgarle mayor *valor social* a la iniciativa.

8.3.2 Trabajo extra, la misión de la articulación

Formar parte de las comisiones descentralizadas supone una tarea extra para quienes desempeñan roles concretos en sus respectivos subsistemas, en este sentido se planteó como séptima hipótesis de trabajo la siguiente:

Séptima hipótesis. La articulación intra e interinstitucional es dificultosa debido a que es una tarea adicional que debe realizarse desde el nivel intermedio (CDD, UCDIE) y demanda tiempo y recursos humanos no disponibles.

En general, y tal como se confirmó mediante la encuesta a los presidentes de las CDD y a través de las entrevistas realizadas a estos actores, los integrantes de este colectivo ven recargadas las tareas inherentes a sus cargos debido a la nueva responsabilidad que les es asignada en el marco de la nueva política de descentralización y del SPTE.

[...] muchas veces a las comisiones les resulta difícil, engorroso, resolver algunas situaciones. Entre otras cosas porque cada uno de los integrantes tiene una multiplicidad de situaciones para atender en sus propios organismos. Pero este es el espacio de coordinación dentro del sistema educativo más potente (AP_4_F).

Asimismo, de la encuesta realizada a los referentes de las CDD surgen las siguientes dificultades: i) las regiones de los participantes de las CDD, en su mayoría inspectores de la ANEP, no siempre son compatibles con las divisiones geográfico-administrativas de los subsistemas, ii) la coordinación

de las reuniones de la comisión, debido generalmente a las cargas de trabajo de los integrantes, iii) la ausencia de un lugar físico específico para el desarrollo de las instancias colectivas, y iv) la falta de recursos humanos – administrativos– que faciliten la gestión, así como de recursos financieros que otorguen autonomía.

El discurso de los actores políticos ubicados en el nivel central y las apreciaciones de los integrantes de las CDD permiten constatar que la multiplicidad de tareas que estos últimos realizan, sumada a la falta de experiencia en la coordinación y la articulación para el desarrollo de acciones conjuntas, pueden constituir una amenaza para el logro de desarrollos sustantivos en esta arena.

Es considerada una fortaleza para el modelo de descentralización la figura de los coordinadores de las UCDIE. No obstante, son poco claras las acciones que deben desarrollar los docentes referentes del SPTE en los centros educativos; este actor no tiene asignadas horas específicas para el desarrollo de su tarea, sino que esta se suma a las que ya desempeña en el centro. Este aspecto es percibido como un freno a la implementación de la política desde el nivel micro. Específicamente los referentes de las CDD plantean preocupación y ven como una dificultad la escasa asignación de recursos humanos específicos e inversiones que posibiliten un desarrollo concreto de la política en los centros educativos.

Y otra figura que, en esto de la utopía, que a mí me parece que podría ser bien interesante, en definitiva, queda más en la declaración de buenas intenciones, yo lo tildo así, es el rol del referente de trayectoria en los centros educativos. [...] entonces todos dicen el referente, el referente de trayectoria, quién es, el adscripto, es un subdirector. El subdirector dentro de qué, dentro de sus otras funciones de dirección. No se asignó presupuesto para eso, siendo tan importante y clave en esta estrategia (CD_2_M).

La interinstitucionalidad, como ya se ha mencionado, constituye una pérdida con respecto al desarrollo de acciones con otros actores que supuso el período de la política educativa previa al SPTE. No obstante, se aprecian intentos desde los niveles intermedios de generar articulaciones con

organismos externos a la ANEP en casos que así lo requieren, pero este tipo de iniciativas no son estimuladas desde la ingeniería que plantea el SPTE.

8.3.3 *Las lógicas de los subsistemas como un freno a la innovación*

La octava hipótesis refiere a las limitantes para la implementación de la política, dado que, si bien el SPTE es una iniciativa que puede definirse como central, en términos de la importancia que se le asignó como política desde y para la educación pública, también convive con otras iniciativas, muchas veces anteriores en el tiempo o de reciente diseño.

Octava hipótesis. Los operadores del nivel intermedio se enfrentan a los límites que surgen en la realidad de los subsistemas educativos en los que se ponen en práctica las políticas –debido a obstáculos derivados de la atomización de iniciativas, desconocimiento de actores escolares, etcétera– para operativizar las iniciativas.

En la hipótesis se aplica la definición de *política educativa* de Rizvi y Lingard (2013), que refieren a que:

La política es mucho más que un documento o texto específico. La política es tanto el proceso como el producto. La política implica la producción del texto, el texto en sí, las modificaciones posteriores al texto y los procesos de aplicación a la práctica (p. 28).

Como ya se ha explicitado antes, la forma de trabajo de los subsistemas de la ANEP en general opera como freno al desarrollo de las instancias colectivas territoriales, cuya expresión más cabal es la CDD, y ello supone dificultades para el trabajo de los actores vinculados al nivel intermedio. En el período en estudio el desarrollo del SPTE como política se ha visto influido tanto por la fragmentación entre los subsistemas como por el funcionamiento de las jerarquías y la presencia de la burocracia –transversal a todos los procesos de gestión de la política educativa–.

[...] tratar de romper esas estructuras que hay entre media, secundaria, UTU, y cómo mejorar [...]. Yo creo que romper esas lógicas burocráticas y jerárquicas es una de las mayores dificultades. Eso es lo que cuesta (UI_4_F).

Para los referentes de las CDD, la ruptura con lógicas institucionales y burocráticas para concretar acciones es un desafío. Este obstáculo se constituye en un límite que no permite prosperar en decisiones que deben tomarse en el marco de estos colectivos descentralizados.

Asimismo, los técnicos de las UCDIE plantean que, si bien el SPTE establece un cambio en la forma de concebir los procesos interinstitucionales, entra en contradicción con viejos modelos burocráticos que no permiten el real desarrollo de la política educativa. Las intervenciones de los integrantes de los equipos técnicos de las UCDIE en las CDD no dejan de estar condicionadas por los lugares que cada actor ocupa; estas nuevas figuras constituyen actores que se ubican por fuera de la fragmentación de la ANEP y dependen de la centralidad, y ello apareja contradicciones y dificultades para lograr legitimidad dentro del sistema educativo. Se comprueba la hipótesis de que los límites que enfrentan los actores que impulsan el SPTE en el nivel intermedio son en cierta forma el resultado de las dificultades intrínsecas que presenta el sistema educativo, debido a sus formas de funcionamiento y a la multiplicidad de iniciativas que en este se implementan.

8. 4 En suma

La hipótesis central de la investigación refiere a los procesos de articulación y coordinación que ha implicado la puesta en marcha del SPTE.

Hipótesis central. Las iniciativas de política educativa pública para la inclusión educativa –sobre todo en educación media básica– han transitado por procesos de gestación en los que la articulación, en general, se ha depositado en actores puntuales y no se ha traducido en acuerdos claramente estipulados entre las instituciones implicadas, poniendo en riesgo su institucionalización, esta última entendida como la capacidad de incorporación de un conjunto de prácticas repetitivas y reguladas de forma continua en el marco del sistema educativo.

Este supuesto queda demostrado a través del análisis de la información recogida y analizada. En efecto, existe una gran distancia entre lo que se hace y lo que *se debería hacer*, y esta aseveración se sustenta en dos

cuestiones. La primera es que los actores del nivel macro, es decir quienes conciben los diseños de la política educativa, no desarrollan mecanismos claros para los actores que deben implementarla desde el nivel intermedio o, dicho de otro modo, los actores del nivel intermedio y micro no participan en el diseño aportando su conocimiento de cómo efectivamente el sistema se *comporta*, sino que la información es fragmentada para los actores del nivel intermedio, fruto de la insuficiente definición de normas o dispositivos formales que habiliten la articulación.

La segunda, la forma que debería asumir la articulación intrainstitucional, clave para el desarrollo del SPTE, plantea dificultades asociadas a escasos *acuerdos claramente estipulados entre las instituciones implicadas*, lo que conlleva dificultades para institucionalizar la política. Este aspecto se complejiza tanto por la fragmentación existente entre los subsistemas como por la existencia de burocracias educativas asociadas a cada uno de ellos.

Si bien los aspectos mencionados se aprecian tanto en la implementación de programas desarrollados desde el año 2005 y hasta el 2015 como en el SPTE, se diferencian por el tipo de articulaciones esperadas. Para el primer caso, se trata de articulaciones con instituciones externas a la ANEP, es decir desde una perspectiva intersectorial; no obstante, para el segundo caso las articulaciones pueden ser denominadas intrainstitucionales, pues la apuesta ha sido lograr el trabajo conjunto de los diferentes consejos de la ANEP, para alcanzar una forma de abordaje sistémico y reforzar el sistema educativo público.

Los frenos que supone desarrollar una política educativa en un sistema educativo como el uruguayo están asociados, fundamentalmente, a tres factores: i) los diseños presentan una forma que los acerca más a políticas *top down*, pero que necesitan de las lógicas locales para funcionar, y esto puede constituirse en una contradicción; ii) las distancias o la fragmentación de los subsistemas encargados de cada ciclo educativo suponen modos de funcionar difíciles de modificar y permean la cultura de los distintos estamentos educativos, restringen la autonomía y limitan las acciones desde los niveles intermedios; y iii) la insuficiencia en la claridad de las formas para coordinar y articular a la interna de la educación, así como el freno a

hacerlo con otros sectores del Estado o de la sociedad civil, ponen en riesgo el éxito de políticas de inclusión educativa que, necesariamente, requieren complementarse con otras para su realización.

Reflexiones finales

Las políticas educativas inclusivas están concebidas, en el marco de este trabajo, como aquellas que permiten el acceso y la permanencia en el sistema educativo formal, desarticulando la exclusión que opera en esta área (Morales Ramos, 2008). Castel (1997a, 1997b, 2004) expresa reparos con respecto al uso del término *exclusión educativa* y propone suplantarlo por *desafiliación*, al igual que otros autores (Karsz, 2004, 2005; Paugam, 1991; Autès, 2004; Fernández, 2010). No obstante, en el caso de esta investigación se ha preferido optar por la primera, en tanto la no permanencia en el sistema educativo supone una lesión al derecho de la educación y conlleva, para quien *queda fuera*, estar excluido de diversas actividades inherentes a la vida social.

La inclusión (Booth, 2006; Booth y Ainscow, 2011) y la exclusión son, desde la perspectiva de este trabajo, complementarias (Echeita, 2013), y se vinculan con los procesos de igualdad de oportunidades de enseñanza y de aprendizaje. Es desde esta mirada que el SPTE puede ser conceptualizado como una política pública, que intenta quebrar con procesos de exclusión tales como estar fuera del centro educativo o el abandono de los ciclos educativos formales (Terigi, 2009b), a través de estrategias que privilegian la equidad educativa, siguiendo el impulso de las iniciativas desarrolladas en el modelo uruguayo desde 2005 (Mancebo & Goyeneche, 2010) y con el énfasis en la noción de *protección de las trayectorias educativas*.

Ha sido posible apreciar que tanto el diseño como la puesta en marcha del SPTE no han sido ajenos a las realidades de las organizaciones educativas – claves para su implementación– (Tenti, 2007), en tanto se trata de un modelo que otorga un fuerte papel a la innovación educativa, desestructurante de las lógicas preponderantes. Lo nuevo se asocia, por ejemplo, a una nueva configuración de actores y órganos intermedios, tales como las comisiones descentralizadas y las UCDIE, que tensionan la forma de gestión institucionalizada (De la Torre y Barrios, 2002) desde el nivel meso de la política, estableciendo modificaciones sustantivas en las prácticas cotidianas de las instituciones educativas tradicionales y de los actores que operan en y desde ellas.

Ahora bien, ¿de qué modo los actores vinculados a la educación procesan las transformaciones relativas al desarrollo de una estrategia general de inclusión, específicamente un sistema de protección de trayectorias educativas? Al parecer, en el tiempo que comprende esta investigación la lógica de la política educativa comienza a promover intervenciones, pero aún no es incorporada de forma sistémica, sobre todo por parte de los actores del nivel micro, es decir por los referentes de los centros educativos.

Esta escasa apropiación del SPTE por parte de algunos de los actores del sistema remite a la política y a un diseño elaborado desde la centralidad –deliberado en el CODICEN–, que aspira a llegar a través de los actores intermedios (comisiones descentralizadas y UCDIE) pero cuya lógica –desde fuera y desde *arriba*– se convierte en un obstáculo para la gestión, fundamentalmente desde los centros educativos con determinada cultura organizacional que frena la incorporación de nuevos lineamientos en el quehacer cotidiano [Sainsaulieu, 1977; Cameron y Quinn, 1999].

La perspectiva del diseño y la implementación de las políticas públicas (Van Meter y Van Horn, 1975) han sido cruciales en el proceso de análisis de este trabajo, dado que la puesta en marcha de cualquier iniciativa requiere de múltiples actividades individuales y organizativas. Para el caso del SPTE, su diseño posee características particulares, crea instancias meso, como las CDD, nuevas organizaciones intermedias y complejas que tienen como uno de sus objetivos dotar de sentido y orientar las acciones hacia lo definido en la política de protección de trayectorias, tanto a la interna como hacia los efectores de la política educativa ubicados en los centros (escuelas, liceos, escuelas técnicas e instituciones de formación de docentes). Como aspecto que complejiza aun más el funcionamiento de la política emerge la intención de erigir un único sistema que conjugue y transforme las formas de hacer de los subsistemas educativos; no obstante, la historia indica que la autonomía de estos supone una serie de fragmentaciones e incluso quiebres a la hora de generar acciones colectivas o conjuntas.

El proceso de implementación, que en general es *subestimado*, plantea *tres posibles creencias* (Meny & Thoenig, 1992): i) la superioridad jerárquica de la autoridad, ii) la distinción entre lo político y lo administrativo, y iii) la

búsqueda del principio de eficiencia, que implica lo administrativo exento de desafíos. Estas creencias, desde el análisis del SPTE, suponen explicitar que, por una parte, los decisores no siempre dan lineamientos claros a los ejecutores, y por ende coexisten distintas percepciones sobre la política y lo que ella implica –en los niveles indagados: macro e intermedio–. Por otra parte, en general hay insuficiencias con respecto a documentos útiles para seguir los lineamientos de la iniciativa, y finalmente los ejecutores no logran que el nivel micro se apropie y desarrolle estrategias siempre alineadas con la política.

El estudio del SPTE, como política educativa, ha permitido apreciar que se dan dificultades en diversos planos en los que intervienen actores con intereses, contribuciones y voluntades desiguales. El *campo de fuerzas en disputa* Repetto (2005) se pone de manifiesto al analizar las características de las CDD, en tanto colectivos que funciona en determinado territorio en el que intervienen disímiles sectores e instituciones, que necesitan conjugar las acciones para un fin común. Este aspecto otorga una mayor complejidad a los procesos de trabajo de las comisiones; estas pueden ser conceptualizadas como un campo en *forcejeo*, en donde la lógica de cada subsistema allí representado puja en dirección a sus concepciones, su historia y sus intereses particulares, generando frenos al desarrollo de acciones conjuntas y a la posibilidad de trascender la fragmentación histórica de la gobernanza educativa uruguaya.

La *heterogeneidad* de la política se advierte en la definición de los beneficiarios (adolescentes y jóvenes con dificultades de permanecer y culminar con éxito su tránsito en el sistema educativo), la participación de actores internos al sistema (actores políticos de la educación, técnicos, docentes de rango medio, docentes de los centros educativos), así como actores externos estatales (ministerios, etcétera) y organizaciones de la sociedad civil, en contextos específicos de la realidad nacional y local.

En cuanto a las *contingencias*, el SPTE es una apuesta a las prácticas descentralizadas y a la realización de acciones que responden a demandas directivas de la centralidad, con fuertes tensiones para lograr acuerdos y cooperar entre los actores y las instituciones participantes. Asimismo, el

sistema de protección de trayectorias presenta una disminución en las articulaciones interinstitucionales, que responde a la noción de intrainstitucional (de la ANEP).

En lo que respecta a los procesos de descentralización que se intentan impulsar y cuya pieza fundamental son las CDD y en cierto modo las UCDIE, se advierten dificultades relativas a las responsabilidades de los actores de los niveles macro y meso. El nivel central define la política educativa, mientras desde lo departamental se realizan gestiones que generalmente quedan aferradas a las lógicas de cada uno de los subsistemas, sin la consolidación de una unidad que opere con suficiente autonomía (Tiramonti, 2018). Es en este nivel, el meso, que se advierte con claridad cómo la burocracia y sus exigencias limitan los procesos de desarrollo de la descentralización. La burocracia (Oszlak, 2006), tanto en el diseño como en la puesta en marcha de las políticas estatales, queda situada en medio del conflicto en el que se arbitran los desacuerdos; cada subsistema toma su postura, establece alianzas y desarrolla estrategias para que predominen sus intereses, poniendo en riesgo de forma permanente las iniciativas de coordinación intra e interinstitucional.

El sistema de protección de trayectorias, en tanto política, plantea como objetivo central o está dirigido a resolver el problema de las trayectorias educativas que no logran completarse dentro del sistema educativo formal (Dente y Subirats, 2014), así como –desde otro ángulo o conjuntamente– refiere a la generación de un sistema unificado para el desarrollo de la política educativa *en clave ANEP*. No obstante, los procesos de *policy making*, en los que intervienen autoridades, también están sujetos a interacciones de actores –de todos los niveles– que pueden no tener objetivos afines al problema, sino relacionados a sus vínculos con el resto de los actores; se trata de los denominados objetivos de proceso, y es por este motivo que las articulaciones y las coordinaciones, así como las interacciones, no suponen aspectos despojados de complejidad.

Los recursos que poseen los actores para influir en la toma de decisiones son diferentes para cada uno de ellos, y esto genera efectos en los demás actores. El *intercambio político* pone en juego la capacidad de intervenir con

eficacia, es decir conseguir resultados específicos a través de la ascendencia en las acciones de los demás. Los recursos políticos, relativos al consenso que un actor puede lograr, así como los económicos son muy relevantes en los procesos. Se trata de recursos complejos que conjugan distintos puntos de vista, las características de los actores y la *dimensión del territorio*.

El concepto de *coordinación pro-integralidad* (Repetto, 2005) refiere a la distribución óptima de responsabilidades para el logro de los objetivos de la política; *lo público*, asociado a la política en general, y pública en particular, tiene sentido si retoma las necesidades de las personas, y requiere de intervención del Estado y de otros organismos no gubernamentales. El SPTE intenta privilegiar la coordinación en los niveles intermedios, en los que instala tanto a las CDD como a las UCDIE, pero para que este proceso sea exitoso se requiere que los actores de estos colectivos se vean como parte constitutiva de la política, interviniendo en pos de resolver determinada problemática común, a través de acciones conjuntas con sentido claro. No obstante, en lo que atañe a las comisiones, resulta dificultoso el fortalecimiento de la institucionalidad compartida para el logro de coordinaciones significativas, debido a la fragmentación en cuatro subsistemas por parte de la ANEP, *descomposición* que aún no logró quebrar la instalación del SPTE.

El punto anterior se ve reforzado a partir de la insuficiente autonomía institucional para actuar desde las comisiones, así como por la ausencia de reglas claras para la coordinación (Repetto, 2005). Asimismo, las UCDIE, como actores intermedios, pueden ser caracterizadas como facilitadoras de acuerdos y líneas conjuntas a la interna de las CDD, en tantos actores externos a la lógica de los subsistemas y dependientes del nivel central de la política.

En términos teóricos, la intersectorialidad supone excelentes soluciones con base en la cooperación (Cunill Grau, 2005) y hace posible resolver problemas complejos. Sin perjuicio de ello, es posible advertir un decaimiento de las acciones intersectoriales desde la lógica de un diseño como el del SPTE, que enfatiza en lograr alianzas, acuerdos y acciones entre los actores que pertenecen al campo educativo formal y público. Se trata de

una restricción que impone la mirada intrainstitucional, la *perspectiva ANEP*, que no habilita la institucionalidad compartida con actores vinculados a otros sectores de las políticas públicas, apreciable en las prácticas a las que hacen referencia los integrantes de las comisiones. Cabe consignar que en la formulación del diseño del SPTE no se enfatiza en el accionar intersectorial, así como tampoco se ubica el fortalecimiento *intra ANEP* desde la implementación y el foco.

El concepto de *capacidad estatal* ha sido sumamente útil para comprender fenómenos de la política pública, y especialmente las sociales (Repetto, 2004) vinculadas a la descentralización. Su éxito depende del papel del Estado y de la instalación de capacidades administrativas y políticas. El denominado *valor social* es asimilable, para el caso de lo que instala el SPTE, a la importancia de contar con trayectorias educativas que permitan a los sujetos transitar y finalizar los tramos educativos en forma completa y con aprendizajes significativos, dando cumplimiento al derecho a la educación a partir del compromiso de diferentes instituciones, en este caso las que integran la educación pública del país. Ahora bien, las capacidades administrativas y políticas son componentes esenciales de la capacidad estatal (Oszlak & Orellana, 2001; Palermo, 1998; Alonso, 2001), y es preciso consignar un desarrollo relativo tanto a recursos humanos vinculados al SPTE de nivel micro (centros educativos) como a la existencia de dificultades técnico-burocráticas y administrativas que se evidencian con claridad en las formas de trabajo que asumen las comisiones descentralizadas ubicadas en el nivel meso.

A modo de cierre, y de acuerdo a los supuestos iniciales que guiaron esta investigación, es posible establecer que: i) el diseño con relación a la articulación entre las políticas públicas orientadas a la protección de trayectorias educativas está condicionado por la ausencia o la limitada formalización de los acuerdos entre los actores de las distintas instituciones implicadas para su desarrollo; ii) las experiencias previas, de parte de los referentes de las instituciones educativas, en procesos de participación que impliquen coordinación y articulación intra o interinstitucional son exiguas, y ello ha operado como un obstáculo para el logro de consensos en el nivel

intermedio (por ejemplo, de las comisiones descentralizadas), lo que deriva en acuerdos poco específicos o formas de hacer poco profesionalizadas (*artesanales*); iii) la insuficiencia de experiencias previas de cooperación por parte de los actores clave del SPTE dificulta la implementación de esta política, tanto desde una mirada hacia el nivel central como intermedio; iv) los lugares que ocupan los actores dentro de la organización educativa condicionan las visiones de quienes intervienen en el diseño de las políticas y confrontan con la perspectiva de los gestores de nivel intermedio y micro; v) las visiones de unos y otros actores están, en esencia, influidas por los lugares que estos ocupan y determinan las acciones que desarrollan en el marco del SPTE, y se advierte una brecha entre lo que se diseña y lo que efectivamente se implementa; vi) las capacidades estatales se ponen en juego para el desarrollo de la política educativa, así como las relativas a cada uno de los subsistemas de la ANEP operan como *frenos* al pleno desarrollo de la política de protección de las trayectorias; vii) la tarea que se encomienda a los actores del nivel intermedio constituye una labor adicional a la que comúnmente desarrollan, se trata de la articulación intra e interinstitucional que requiere de tiempo y de recursos humanos no siempre disponibles, y viii) las diferentes lógicas de cada uno de los subsistemas se han transformado u operan como un freno a la innovación, aspecto que dificulta las acciones de las organizaciones de nivel intermedio (CDD), y ello naturalmente trasciende ese nivel y se replica en el micro (centros educativos).

En suma, desarrollar una política educativa sistémica en el marco de una organización educativa históricamente fragmentada como la uruguaya es una tarea compleja, de largo aliento, que debe tener en cuenta los múltiples riesgos que pueden aparecer en su despliegue. Asimismo, desde una mirada al diseño, el SPTE entraña contradicciones, se encuentra cercano a un tipo de política *top down*, pero con requerimientos *bottom up*, relativos al desarrollo de acciones en el marco de capacidades locales para su efectiva implementación.

Al parecer, en respuesta a interrogantes del apartado anterior, es posible que un enfoque *de abajo hacia arriba* facilite la implementación de una política

que requiere del desarrollo de estrategias desde el nivel micro para efectivizarse; es así que facilitar la interlocución entre los distintos niveles de la política a través de la creación de niveles intermedios puede resultar insuficiente, y se requiere de un efectivo involucramiento de los actores que habitan los centros educativos y que son operadores directos del sistema.

Asimismo, aspectos tales como la debilidad en el desarrollo de normas relativas a las formas de coordinar y articular esperables a la interna de la educación, el repliegue ante la inclusión de otros sectores del Estado o de la sociedad civil –implícito en el diseño del SPTE– y la terea de las comisiones y las UCDIE limitada por la fragmentación de los subsistemas, los efectos de las burocracias y la falta de autonomía son variables para comprender la debilidad que presenta la política tanto en términos de lograr su objetivo de inclusión educativa como en lo que concierne a su capacidad para ensamblar un sistema unificado que trascienda un período y se transforme, finalmente, en una estrategia de largo aliento que garantice las trayectorias educativas óptimas y deseables para los niños, adolescentes y jóvenes uruguayos.

Bibliografía

- Aguilar, L. (1994). *El estudio de las políticas públicas*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.
- Ainscow, M. (2005). Developing inclusive education systems: what are the levers for change? *Journal of Educational Change*, 6(2), 109-124.
- Ainscow, M., & Miles, S. (2008). Por una educación para todos que sea inclusiva: ¿Hacia dónde vamos ahora? *Perspectivas*, 38(1), 17-44.
- Ainscow, M., Booth, T., Dyson, A. whit Farrell, P., Frankham, J., Gallannaugh, F., Howes, A. & Smith, R. (2006). *Improving Schools, Developing Inclusion*. Nueva York: Routledge.
- Ainscow, M., Farrell, P., & Tweddle, D. (2000). Developing policies for inclusive education: a study of the role of local education authorities. *International Journal of Inclusive Education*, 4(3), 211-229.
- Alonso, G. (2001). *Notas para el análisis de capacidades institucionales en el sector público*. Documentos de trabajo. Buenos Aires: UNSAM.
- ANEP (2005). Panorama de la educación en el Uruguay. Una década de transformaciones 1992-2004. Montevideo: ANEP.
- ANEP (2010). Circular N° 20/2010, Resolución N° 25 del Acta N° 34.
- ANEP (2015). Resolución N° 80, Acta N°95, Considerando IV.
- ANEP (2016). Circular N° 14/2016, Resolución N° 8 Acta N°32.
- ANEP (2016). Propuesta de Sistema de Protección de Trayectorias Educativas. Montevideo: ANEP.
- ANEP (2016). Rendición de cuentas 2016. Tomo 1. Recuperado de: <http://www.anep.edu.uy/sites/default/files/images/Archivos/presupuestos-rendicion-balances/Rendici%C3%B3n%20de%20Cuentas%202016%20-%20Tomo%20I.pdf>.
- ANEP (2018). Presentación de la Dirección Sectorial de Integración Educativa. Recuperado de: <https://www.anep.edu.uy/codicen/dsie/presentacion>.
- ANEP (2018). Rendición de Cuentas – Ejercicio 2018. Tomo II. Montevideo. Disponible en: <https://www.anep.edu.uy/sites/default/files/images/Archivos/presupu>

estos-rendicion-balances/julio2019/Tomo%20II%20-.pdf

ANEP (2018). Todos por la Educación: una estrategia de integración en territorios socio-educativos. Recuperado de: <https://www.anep.edu.uy/codicen/dsie/todos-por-la-educacion>.

ANEP (2019). Monitor Educativo del CETP – UTU. Recuperado de: <http://www.anep.edu.uy/monitorutu>.

ANEP (2019). Relevamiento de Programas Centrales y de los Consejos. Recuperado de: <http://pcentrales.anep.edu.uy/index.php>.

ANEP (2019). Síntesis de la situación educativa en Uruguay, año 2018.

Documento extraído de la Rendición de Cuentas 2018 de la ANEP.

Tomo I, capítulo 3. Junio de 2019. Disponible en:

http://observatorio.anep.edu.uy/images/documentos/Tendencias_educativas/Situaci%C3%B3n_educativa_en_Uruguay_ANEP_2018.pdf

ANEP (2019). Una pantalla de información objetiva a disposición de todos. Recuperado de:

<http://www.ceip.edu.uy/component/content/article?id=640:una-inmensa-pantalla-de-informacion-para-la-ensenanza1>.

Arocena, J. (2013). *Las organizaciones humanas-De la racionalidad mecánica a la inteligencia organizacional*. Universidad Católica del Uruguay. Montevideo: Grupo Magro.

Autès, M. (2004). Tres formas de desligadura. En Karsz, S. (coord.), *La exclusión social: bordeando sus fronteras. Definiciones y matices*. Barcelona: Gedisa.

Baquero, R. (2006). *Sujetos y aprendizaje*. Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología-Organización de los Estados Americanos.

Bentancur, N. & Busquets, J. M. (2017). Capacidades estatales y cambio en las políticas públicas: el Caso de Uruguay bajo los gobiernos del Frente Amplio (2005-2015). *Revista Sociedad y Cultura*, 20(1), 127-146.

Bentancur, N. (2008). *Las reformas educativas de los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay: racionalidad política, impactos y legados para la agenda actual*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

- Booth, T. & Ainscow, M. (2011). *Index for inclusion. Developing leaning and participation in schools*. Manchester: CSIE.
- Booth, T. (2006). Manteniendo el futuro con vida; convirtiendo los valores de la inclusión en acciones. En M. A. Verdugo y F. B. Jordán de Urríes (Coords.), *Rompiendo inercias. Claves para avanzar*. VI Jornadas Científicas de Investigación sobre Personas con Discapacidad (pp. 211-217). Salamanca: Amarú.
- Bralich, J. (1987). *Breve historia de la educación en el Uruguay*. Montevideo: CIEP.
- Bralich, J. (1996). *Una historia de la educación en el Uruguay: del padre Astete a las computadoras*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Cameron, K. S. & Quinn, R. E. (1999). *Diagnosing and changing organizational culture, based on the competing values framework*. Massachusettes: Addison Wesley.
- Cantor, G. (2002). La triangulación metodológica en ciencias sociales. Reflexiones a partir de un trabajo de investigación empírica. *Revista de Epistemología de Ciencias Sociales Cinta de Moebio*, (13), 58-69. Disponible en: <https://www.moebio.uchile.cl/13/index.html>
- Cardozo, S. (2016). Trayectorias educativas en la educación media PISA-L 2009- 2014. Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd) - Grupo de estudios sobre Transiciones Educación-Trabajo. Montevideo: INEEEd.
- Castel, R. (1997a). La exclusión social. En VV. AA., *Exclusión e intervención social. IV Encuentro internacional sobre servicios sociales*. Valencia: Fundación Bancaixa.
- Castel, R. (1997b). *La metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- Castel, R. (2004). Encuadre de la exclusión. En S. Karsz, *La exclusión social: bordeando sus fronteras. Definiciones y matices*, pp. 55-86. Barcelona: Gedisa.
- Castells, M. (1997). *La Era de la Información: Economía, Sociedad y Cultura*. Madrid: Alianza.
- Castro, L. & Llambí, C. (2015). Recursos destinados a educación: ¿cuántos

- y con qué metas? Boletín de abril del INEE, Montevideo.
- CEPAL (1992). Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad. Disponible en:
<https://www.cepal.org/es/publicaciones/2130-educacion-conocimiento-eje-la-transformacion-productiva-equidad>.
- Conde, A., Debellis, M. & Pintos, M. (2010). *Complementariedad educativa e inclusión social. Una experiencia de articulación MIDES-CETP/UTU*. Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social.
- Crompton, R. (1993). *Clase y estratificación. Una introducción a los debates actuales*. Madrid: Tecnos.
- Cunill Grau, N. (2005). La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social. Washington, D. C.: Diálogo Regional de Política del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Dente, B., & Subirats Humet, J. (2014). *Decisiones públicas-Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Dyson, A. (2001). Dilemas, contradicciones y variedades en la inclusión. En Apoyos, autodeterminación y calidad de vida: actas de las IV Jornadas de Investigación sobre Personas con Discapacidad (pp. 145-160). Salamanca: Amarú.
- Echeita, G. (2006). *Educación para la inclusión. Educación sin exclusiones*. Madrid: Narcea.
- Echeita, G. (2008). Inclusión y exclusión educativa. “Voz y quebranto”. *REICE - Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación* 6(2), 9-18.
- Echeita, G. (2013). Inclusión y exclusión educativa. De nuevo “voz y quebranto”. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación* 11(2), 99-118.
- Elmore, R. (1978). Organizational models of social program implementation. *Public policy* 26(2), 185-228.
- Elmore, R. (1979-1980). Bakward mapping: Implementation research and policy decisions. *Political Science Quarterly* 94(4), 601-616.
- Escudero, J. & Martínez, B. (2011). Educación Inclusiva y cambio escolar. *Revista Iberoamericana de Educación s/d(55)*, 85-105; Madrid.

- Evans, P. (1996). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*, 35(140), 529-562; Buenos Aires.
- Evans, P., Rueschmeyer, D. y Skocpol, T. (1985). *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Feldfeber, M. (2003). *Los sentidos de lo público: reflexiones desde el campo educativo: ¿existe un espacio público no estatal?* Buenos Aires: Ediciones Novedades Educativas.
- Feldfeber, M., & Gluz, N. (2011). Las políticas educativas en Argentina: herencias de los '90, contradicciones y tendencias de "nuevo signo". *Educação & Sociedade* 32(115), 339-356.
- Feldman, D., Atorresi, A., & Mekler, V. (2013). Planes y programas para mejorar el aprendizaje y reducir el fracaso en la Educación básica en América Latina. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada* 4(4), 12-24; Buenos Aires.
- Fernández, T. & Pereda, C. (2010). Panorama de las políticas e inclusión educativa en la Educación Media y Superior (2005-2009). En T. Fernández, *La desafiliación en la Educación Media y Superior en Uruguay. Conceptos, estudios y políticas*. Montevideo: Universidad de la República, Comisión Sectorial de Investigación Científica.
- Fernández, T. & Ríos, A. (2014). *El tránsito entre ciclos educativos en Uruguay*. Montevideo: Universidad de la República, Comisión Sectorial de Investigación Científica.
- Fernández, T. (coordinador y editor), Alonso, C., Carsozo, S., Mancebo, M., Ríos, A., Romero, M., Schenck, M., Severino, R. (2018). *Políticas de inclusión en la Educación Básica de Uruguay (2005-2015)*. Montevideo: Zenit Artes Gráficas.
- Fernández, T. (coordinador y editor), Boado, M., Bucheli, M., Cardozo, S., Casacuberta C., Custodio, L., Pereda, C., Verocai, A. (2010). *La desafiliación en la Educación Media y Superior de Uruguay: conceptos, estudios y políticas Autores*. Montevideo: Fondo Universitario para Contribuir a la Comprensión Pública de temas de Interés General, Comisión Sectorial de Investigación Científica, Universidad de la República Oriental del Uruguay.
- Filardo, V. (2016). Integralidad en el análisis de trayectorias educativas.

Educação & Realidade 41(1), 15-40.

- Filgueiras, F. & Alegre, P. (2008). La debilidad estatal en América Latina: entre la captura y el desmantelamiento. Documento de trabajo del ILPES.
- Forni, P. (2011). Los estudios de caso: Orígenes, cuestiones de diseño y sus aportes a la teoría social. *Miríada: Investigación en Ciencias Sociales* 3(5), p. 61. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad del Salvador.
- Fullan, M. (1991). *The new meaning of education a change*. Londres: Cassell.
- Gairín, J. (1988). El objeto de la organización escolar. En *Educación s/d*(14-15), 167-188. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona, Departamento de Pedagogía y Didáctica.
- Gairín, J. (1996). *La organización escolar: contexto y texto de actuación*. Madrid: La Muralla.
- Gairín, J., & Antúnez, S. (1993). *La organización escolar. Nuevas aportaciones*. Barcelona: PPU.
- Gajardo, M. (1999). Reformas educativas en América Latina. Balance de una década. Cuaderno de trabajo N° 15. Santiago de Chile: Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe.
- Ghouali, H. (2007). El acompañamiento escolar y educativo en Francia. *Revista Mexicana de Investigación Educativa* (12)32, pp. 207-242.
- Gourevitch, P. (1993). *Políticas estratégicas en tiempos difíciles*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Grindle, M. S. (2009). La brecha de la implementación. En Mariñez Navarro, F. y Garza Cantú, V. (Eds.), *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa, EGAP-CERALE.
- Hjern, B. & Vorter, D. (1980). *Implementation Structure: A New Unit of Administrative Analysis*. Viena: Institute of Advanced Studies.
- INEEd (2016). Los salarios docentes en Uruguay (2005-2014). Recuperado de https://www.ineed.edu.uy/images/Los_salarios_docentes_en_urugua

y_2005-2014.pdf

- INEEd (2019). Mirador Educativo del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd). Disponible en:
<http://mirador.ineed.edu.uy/documentos.html>
- Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd) (2014). Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2014. Montevideo: INEEEd.
- Karsz, S. (2005). ¿Por qué se habla tanto –y sin embargo tan poco– de exclusión? En J. García Molina (coord.), *Exclusión social/exclusión educativa. Lógicas contemporáneas*. Játiva: Instituto Paulo Freire.
- Karsz, S. (coord.) (2004). *La exclusión: bordeando sus fronteras. Definiciones y matices*. Barcelona: Gedisa.
- Lasker, R., Weiss, E. & Miller, R. (2001). *Partnership Synergy: A Practical Framework for Studying and Strengthening the Collaborative Advantage*, *Milbank Quarterly* 79(2), 179-205.
- Lenoir, R. (1974). *Les exclus: un français sur dix*. París: Editions du Seuil.
- Ley N° 18.437 (2008). Ley General de Educación.
- López, N., & Gluz, N. (2002). *Estrategias sistémicas de atención a la deserción, la repitencia y la sobreedad en escuelas de contextos desfavorecidos: un balance de los años' 90 en la Argentina*. Buenos Aires: IIPE – UNESCO.
- Malinowski, B. (1984). *Una teoría científica de la cultura*. Madrid: Sarpe.
- Mancebo, M. & Goyeneche, G. (2009). Inclusión educativa y gobiernos progresistas en el cono sur: una mirada al contenido de programas seleccionados 2005-2010. *Políticas Educativas* 3(1), pp. 1-17.
- Mancebo, M. & Goyeneche, G. (2010). Las políticas de inclusión educativa: entre la exclusión social y la innovación pedagógica. IX Jornadas de la Facultad de Ciencias Sociales Elaborado, mesa “Políticas de inclusión educativa”. Montevideo: Universidad de la República.
- Mancebo, M. & Monteiro, L. (2009). El Programa de Aulas Comunitarias de Uruguay: un Puente hacia la Inclusión en la Educación Media. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación (REICE)* 7(4), pp. 277-291.
- Mancebo, M. (1997). Las políticas educativas de Uruguay en el contexto latinoamericano (1985-1994). *Revista Uruguaya de Ciencia Política*

10(s/d), pp. 101-116.

- Mancebo, M. (2002). *La larga marcha de una reforma exitosa: de la formulación a la implementación de políticas educativas. Uruguay: la reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada*. Montevideo: ICP-EBO.
- Mancebo, M. (2010a). Políticas de profesionalización docente y de inclusión educativa en el Uruguay del Siglo XXI: un modelo para armar. Montevideo: Congreso de la Asociación Uruguaya de Ciencias Políticas.
- Mancebo, M. (2010b). Políticas de inclusión educativa en el Cono Sur: Argentina, Chile y Uruguay 2005-2009. Toronto: Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos.
- Mancebo, M. (2010c). La inclusión educativa: un paradigma en construcción. Rosario: IV Encuentro Internacional de Investigadores de Políticas Educativas
- Mancebo, M. (2012). Descentralización, financiamiento y gobernanza educativa en Chile y Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 21(1), pp. 93-118.
- Mancebo, M. (2018). El talón de Aquiles: la institucionalidad de las políticas de inclusión educativa en Uruguay. En Fernández, T. (coord.). *Políticas de inclusión en la Educación Básica de Uruguay (2005-2015)*. Montevideo: Universidad de la República-Zenit Artes Gráficas.
- Martínez Nogueira, R. (2007). Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales. En *Entre el diseño y la evaluación: el papel crucial de la implementación de los programas sociales*, pp. 63-118. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- Mendes, R. & Fernandez, J. (2004). *Práticas intersetoriais para a qualidade de vida na cidade*. San Pablo: Centro de Estudos, Pesquisa e Documentação em São Paulo, Cidades e Municípios Saudáveis.
- Meny, I. & Thoenig, J. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- Mezones, F., Moro, J., Vera, M., Repetto, F., & Contreras, M. E. (2005). *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en*

- América Latina*. Ciudad de Guatemala: Inter-American Development Bank.
- Mills, C. W. (2009). Sobre artesanía intelectual. *Trabajo y sociedad: Indagaciones sobre el empleo, la cultura y las prácticas políticas en sociedades segmentadas*, 12(13), 1-18; Santiago del Estero.
- Ministerio de Desarrollo Social (2018). Plan de Equidad. Recuperado de: <http://www.mides.gub.uy/plan-equidad>.
- Ministerio de Educación y Cultura (2005). Anuario Estadístico. Área de Investigación y Estadística de la Dirección de Educación del Ministerio de Educación y Cultura (MEC). Montevideo: MEC.
- Ministerio de Educación y Cultura (2020). Ministerio de Educación y Cultura. Cometidos Sustantivos. Recuperado de: <https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/institucional/estructura-del-organismo/ministerio-educacion-cultura>.
- Morales Ramos, S. (2008). Exclusión de las Sociedades de la Información y el Conocimiento: Análisis helicoidal de la relación entre Políticas TIC, pobreza y exclusión. Monografía de grado. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Licenciatura en Ciencia Política.
- North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Operti, R. (2013). *La educación inclusiva. La perspectiva internacional y retos de futuro*. Lima: Guzlopster.
- Oszlak, O. (1984). Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal. En Oszlak, O. (comp.), *Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos*, pp. 251-307. Buenos Aires: Paidós.
- Oszlak, O. (2006). Burocracia estatal: política y políticas públicas. *Post Data. Revista de reflexión y Análisis Político*, 11(s/d), pp. 11- 56, Buenos Aires.
- Oszlak, O. y Orellana, E. (2001). El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI. Buenos Aires: Mimeo.
- Palermo, V. (1998). *Estudio sobre el estado del Estado en Argentina, Documento de Trabajo*. Buenos Aires: Fundación Carlos Auyero.
- Paugam, S. (1991). *La Disqualification sociale. Essai sur la nouvelle*

- pauvreté*. París: PUF.
- Payà, A. (2010). Políticas de educación inclusiva en América Latina. Propuestas, realidades y retos de futuro. *Revista de Educación Inclusiva* 3(2), 125-142. Valencia: Universitat de València.
- Pierre, J. (ed.) (2000). *Debating governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Pires, R. & Gomide, A. (2016). Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política* 24(58), 121-143.
- Presidencia de la República (2019). Sistema de Cuidados. Centros de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF). Recuperado de: <https://www.gub.uy/sistema-cuidados/tramites-y-servicios/servicios/centros-atencion-infancia-familia-caif>.
- Repetto, F. (2004). *Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina*. Washington D.C.: Inter-American Development Bank.
- Repetto, F. (ed.) (2005). *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*. Ciudad de Guatemala: INDES-Guatemala.
- Revuelta Vaquero, B. (2007). La implementación de políticas públicas. *Dikaion* 21(16), 135-156. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=720/72001610>
- Rivas, A. (2015). *América Latina después de PISA: Lecciones aprendidas de la educación en siete países (2000-2015)*. Buenos Aires: Fundación CIPPEC.
- Rizvi, F., & Lingard, B. (2013). *Políticas educativas en un mundo globalizado*. Madrid: Ediciones Morata.
- Robbins, S. (1993). *Comportamiento Organizacional*. Ciudad de México: Prentice Hall.
- Rossel, C. (2002). ¿Innovación o conformismo?: el cambio de rol de las asociaciones civiles en la prestación de servicios sociales en Uruguay. Informe final del concurso Movimientos sociales y nuevos conflictos en América Latina y el Caribe. Programa Regional de Becas CLACSO. Disponible en:

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2002/mov/rossel.pdf>

- Rossel, C. (2010). Tercer sector y prestación de servicios sociales públicos: la "caja negra" de la participación ciudadana en la gestión pública y su impacto en los regímenes de bienestar corporativos. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (47), 191-236. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=3575/357533679007>
- Rossel, C. (2013). *Te amo, te odio, dame más: ONG, participación y representación en el primer gobierno de izquierda de Uruguay*. Buenos Aires: CLACSO.
- Sabatier, P., & Mazmanian, D. (1979). The conditions of effective implementation: A guide to accomplishing policy objectives. *Policy analysis* 5(4), 481-504.
- Sainsaulieu, R. (1977). *l'identité au travail: les effets culturels de l'organisation*. París: Les Presses de Sciences Po.
- Sainsaulieu, R. (1990). Culture, d'entreprise et société. *Revue de L'Institut des sciences du travail s/d (s/d)*, 43-64. París: Presses de Sciences Po.
- Santiago, P., Ávalos, B., Burns, T., Morduchowicz, A. & Radinger, T. (2016). *Revisión de recursos educativos: Uruguay 2016*. París: OCDE.
- Santos Guerra, M. (1994). *Entre bastidores. El lado oculto de la organización escolar*. Málaga: Aljibe.
- Santos Guerra, M. (1999). Organizaciones que aprenden. En Lorenzo, M. (coord.), *Organización y dirección de instituciones educativas en contextos interculturales*. Granada: GEU.
- Scharpf, F. (1997). *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview Press.
- Sorj, B., & Tironi, E. (2008). *Cohesión social en América Latina: un marco de investigación. Proyecto Nueva Agenda de Cohesión Social en América Latina*. Santiago de Chile: Cieplan.
- Subirats, J. (dir.) (2004). *Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea. Colección de Estudios Sociales n° 16*. Barcelona: Fundación La Caixa. Disponible en:

- http://obrasocial.lacaixa.es/estudiossociales/estudiossociales_es.html
- Tedesco, J. & López, N. (2002). Desafíos a la educación secundaria en América Latina. *Revista de la CEPAL s/d(76)*, 55-69. Buenos Aires: IPE-UNESCO.
- Tenti, E. (2007). *La escuela y la cuestión social. Ensayos de sociología de la educación*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Terigi, F. (2007). Los desafíos que plantean las trayectorias escolares. III Foro Latinoamericano de educación. Jóvenes y docentes. La escuela secundaria en el mundo de hoy. Buenos Aires: Fundación Santillana.
- Terigi, F. (2008). Los cambios en el formato de la escuela secundaria argentina: por qué son necesarios, por qué son tan difíciles. *Propuesta educativa s/d(29)*, 63-71. Buenos Aires.
- Terigi, F. (2009a). El fracaso escolar desde la perspectiva psicoeducativa: hacia una reconceptualización situacional. *Revista Iberoamericana de Educación 50(1)* 23-39. Buenos Aires.
- Terigi, F. (2009b). Las trayectorias escolares. Del problema individual al desafío de política educativa. Proyecto Hemisférico de OEA “Elaboración de Políticas y Estrategias para la Prevención del Fracaso Escolar”. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación, Organización de los Estados Americanos (OEA) y Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo (AICD).
- Terigi, F., Perazza, R., & Vaillant, D. (2009). *Segmentación urbana y educación en América Latina. El reto de la inclusión escolar*. Madrid: Fundación Iberoamericana para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- Tiramonti, G. (1989). ¿Hacia dónde va la burocracia educativa? Cuadernos FLACSO. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Tiramonti, G. (1997). Los imperativos de las políticas educativas de los 90. *Revista da Faculdade de Educação 23*, (1-2), 49-69.
- Tiramonti, G. (2003). Estado, educación y sociedad civil: una relación cambiante. En Tenti Fanfani, E. (comp.), *Educación Media para Todos. Los desafíos de la democratización del acceso*. Buenos Aires: IPE-Unesco, Altamira, Fundación OSDE.
- Tiramonti, G. (2018). 30 años de educación en democracia. *Revista*

- Propuesta Educativa*, 27(50), 9-23.
- Torre, S. D. L., & Barrios, O. (2002). *Estrategias didácticas innovadoras: recursos para la formación y el cambio*. Barcelona: Octaedro.
- Trujillo, H. (2009). Sistematización de la experiencia del proyecto E. En Conde, A., Debellis, M. & Pintos, M. (2010). *Complementariedad educativa e inclusión social. Una experiencia de articulación MIDES-CETP/UTU*. Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social.
- UNESCO (2005). El imperativo de la calidad. Informe de seguimiento de la Educación Para Todos en el Mundo. Ginebra: UNESCO.
- Valenzuela, J. M., Labarrera, P., & Rodríguez, P. (2008). Educación en Chile: entre la continuidad y las rupturas. Principales hitos de las políticas educativas. *Revista iberoamericana de educación*, s/d(48), 129-145.
- Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The policy implementation process: A conceptual framework. *Administration & Society* 6(4), 445-488.
- Verdugo, M. Á., & Parrilla, Á. (2009). Aportaciones actuales a la educación inclusiva. *Revista de educación s/d(349)*, 15-22.
- Walton, J. (1992). Making the theoretical case. En C. Ragin & H. Becker (Eds.), *What is a case. Exploring the Foundations of Social Inquiry*, 121-137. New York: Cambridge University Press.
- Weber, M. (1992). *Economía y sociedad*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Winkler, D. R., & Gershberg, A. I. (2000). Los efectos de la descentralización del sistema educacional sobre la calidad de la educación en América Latina. Santiago de Chile: PREAL.

Anexos

Anexo.1. Formulario on line para presidentes de las CDD

Encuesta de opinión dirigida a los presidentes y/o encargados de las Comisiones Descentralizadas Departamentales

Estimado/as:

Esta encuesta, que cuenta con el aval de la Comisión de Apoyo a la Descentralización (CAD) y la autorización del Consejo Directivo Central (CODICEN) según Acta N° 12, Resolución 31, Exp. 2018-25-1006125, se realiza en el marco de una investigación sobre el cambio en la matriz de políticas educativas, con énfasis en los nuevos dispositivos territoriales.

Está dirigida a los presidentes o encargados de las Comisiones Descentralizadas Departamentales (CDD) de la ANEP, con el fin de profundizar en aspectos relativos a la coordinación interinstitucional desde su perspectiva.

Agradecemos, a los presidentes y/o encargados de las CDD, completar el formulario y enviarlo antes del 2 de diciembre.

El tratamiento de la información relevada será reservado.

Estoy a las órdenes para lo que necesiten.

Saludos, y desde ya muchas gracias.

Analaura Conde

Ingrese al formulario en el siguiente link:
<https://forms.gle/ryRYMHkC2YVsLec4A>

Encuesta de opinión dirigida a los presidentes y/o encargados de las Comisiones Descentralizadas

Dirección de correo electrónico *

1. Indique el departamento en el que se ubica la Comisión Descentralizada (CD) por la que usted completa el formulario *

Montevideo

Artigas

- Canelones
- Cerro Largo
- Colonia
- Durazno
- Flores
- Florida
- Lavalleja
- Maldonado
- Paysandú
- Río Negro
- Rivera
- Rocha
- Salto
- San José
- Soriano
- Tacuarembó
- Treinta y Tres

2. Indique cuál es su función dentro de la CD *

- Presidente/Encargado
- Tesorero
- Secretario
- Participante

3. ¿A qué subsistema de la ANEP pertenece el presidente? *

- CEIP
- CES
- CETP
- CFE

4. ¿Qué cargo (principal) en la ANEP desempeña el presidente? *

- Docencia directa o indirecta (adscripto, laboratorista, POP, etc.)
- Director o subdirector
- Inspector regional
- Inspector de asignatura
- Otro:

5. Indique cuánto tiempo hace que participa de la CD (independiente de su función en ella) *

- Menos de un mes
- Entre uno y seis meses
- Entre siete y doce meses
- Más de un año

6. ¿Qué Consejos de Educación integran esta CD? Marque todos los que corresponda

- CEIP
- CES
- CETP
- CFE

7. ¿Cuál es la frecuencia (real) de los encuentros de la CD? *

- Quincenal
- Mensual
- Otro:

8. Mencione los tres temas prioritarios de la agenda de la CD en 2018 *

9. Mencione las tres principales líneas de trabajo de la CD

10. En la actualidad, ¿desde la CD se desarrolla algún proyecto con financiamiento del CODICEN? Si su respuesta es No, pase a la pregunta 12

- Si
- No

11. ¿En qué temática se desarrolla el proyecto? Indique brevemente

12. ¿Han participado en las reuniones de la CD representantes de otros organismos/instituciones del Departamento? Si su respuesta es No, pase a la pregunta 14

- Sí
- No

13. Indique a qué organismos (fuera de la ANEP) pertenecen los actores que han participado *

- Ministerio de Educación y Cultura (MEC)
- Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)
- Intendencia
- Organización de la Sociedad Civil (OSC)
- Instituciones y/o empresas privadas
- Ministerio de Salud Pública (MSP)
- Otro:

**14. ¿En qué tema hay mayor nivel de acuerdo en la CD?
Describa brevemente**

A vertical rectangular text area with a light gray background and a thin border. It contains a small upward-pointing triangle icon at the top and a small downward-pointing triangle icon at the bottom, indicating it is a scrollable text field.

**15. ¿Cuál es el tema que la CD considera prioritario?
(Mencione uno)**

16. Describa en forma breve las principales dificultades de funcionamiento que debe encarar la CD

A vertical rectangular text area with a light gray background and a thin border. It contains a small upward-pointing triangle icon at the top and a small downward-pointing triangle icon at the bottom, indicating it is a scrollable text field.

17. A su criterio, durante 2018 ¿cuál fue la decisión más importante o significativa que tomó la CD en temas educativos?

18. Identifique un aspecto/tema en el que resulta muy difícil llegar a acuerdos

19. Identifique un aspecto/tema en el que se llega a acuerdos fácilmente

20. ¿Qué tan adecuado es para la CD el nexa con el nivel central?

- Totalmente inadecuado
- Inadecuado
- Ni adecuado, ni inadecuado
- Adecuado
- Totalmente adecuado

Muchas gracias por su tiempo

Anexo 2. Pauta de entrevista a decisores políticos y técnicos del nivel central

Consignar al entrevistado

Esta entrevista se realiza en el marco una investigación para obtener el doctorado en Ciencias Sociales de la FLACSO. La investigación refiere al conocimiento del repertorio de políticas educativas de educación media básica (EMB) en Uruguay -que se han desarrollado desde 2007 hasta 2017- desde el Consejo Directivo Central (CODICEN) de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) así como desde los desconcentrados encargados de la EMB, es decir, el Consejo de Educación Secundaria (CES) y el Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP), con énfasis en los programas que se centran en la inclusión, re vinculación y continuidad educativa, y que se caracterizan por la articulación intra e interinstitucional para su desarrollo.

Se pretende, en primer lugar describir y analizar dicho repertorio y, en segundo lugar, haciendo foco en el sistema de protección de trayectorias educativas –inscriptos dentro del repertorio políticas focalizadas de inclusión en EMB–, indagar sobre cómo opera la articulación intra e interinstitucional desde la perspectiva de los actores implicados en los diseños y la implementación.

Datos del entrevistado

Nombre:

Profesión:

Cargo que ocupa:

Antigüedad en el cargo:

a) Temáticas sobre el repertorio de políticas de inclusión focalizadas para la EMB (antecedentes)

1. Indagar sobre la historia de las políticas de inclusión en EMB. Desde cuando se instrumentan, que objetivos persiguen, cuáles son los programas considerados más significativos, qué características de los diseños se destacan, cambios operados en el tiempo.
2. Indagar sobre percepciones relativas a la implementación de los programas de inclusión en EMB. Creación de nuevas figuras. Aspectos relativos a la “brecha de implementación”. Indagar sobre indicadores de resultados (en la perspectiva o percepción del entrevistado) sobre la revinculación, continuidad/abandono, trayectorias de los estudiantes que participan de los programas.

b) Temáticas sobre el funcionamiento de los programas relativas a la articulación

1. Indagar sobre las lógicas y racionalidades que operaron en los procesos de diseño de los programas de inclusión en EMB hasta 2016. Cómo se han definido las formas de articulación intra e interinstitucional, porqué se han elegido las instituciones externas que participan de la ejecución de los programas, cómo se ha definido la cooperación intrainstitucional. Cómo es este proceso en relación al sistema de protección de trayectorias educativas (SPTE).
2. Tipos de coordinación con referentes de los programas y con la administración central. Antes y en el marco del SPTE.

c) Valoraciones sobre los programas de inclusión en EMB

1. Indagar sobre opiniones y valoraciones respecto a los diseños de los programas de inclusión educativa en EMB. Explorar sobre virtudes y dificultades que se aprecian. Indagar en los diseños anteriores al SPTE.
2. Indagar sobre propuestas de cambio o modificaciones de las iniciativas de política educativa de inclusión en EMB (SPTE).

Anexo 3. Pauta de entrevista a actores intermedios: presidentes de las CDD

Pauta de entrevista para presidentes de las CDD

Consignar al entrevistado

Esta entrevista se realiza en el marco una investigación para obtener el doctorado en Ciencias Sociales de la FLACSO. La investigación refiere al conocimiento del Sistema de Protección de Trayectorias Educativas (SPTE), con énfasis en los procesos que se desarrollan desde las Comisiones Descentralizadas Departamentales.

Se pretende, haciendo foco en el sistema de protección de trayectorias educativas, indagar sobre cómo opera la articulación intra e interinstitucional desde la perspectiva de quienes integran estos espacios intermedios (CDD).

Datos del entrevistado

Nombre:

Profesión:

1. ¿Qué cargo ocupa en la ANEP?, ¿qué antigüedad tiene en dicho cargo?
2. ¿Cuánto tiempo hace que participa de la CDD?, ¿cuánto tiempo hace que se desempeña en su cargo actual en la CDD?
3. Realizando una introspectiva sobre las políticas previas al SPTE, ¿qué opinión le merecen los programas y/o proyectos de inclusión educativa para EMB que se llevaron adelante hasta 2016 (por ej. Promejora, Compromiso Educativo, Interfase, etc.)? (Interesa una referencia de cómo valora sus diseños, cómo se implementaban, y sus resultados)
4. ¿Qué opina, en general, sobre del modelo de gestión de las políticas de inclusión educativa que supone el sistema de proyección de trayectorias educativas (SPTE)? y ¿cuál considera es el cambio más sustantivo que propone el SPTE con respecto a los programas y proyectos que lo preceden?
5. ¿Cuáles advierte como debilidades y cuáles como fortalezas del SPTE?
6. El SPTE constituye un cambio en la forma de concepción de los procesos interinstitucionales con foco en la descentralización, no obstante ¿se mantienen viejos modelos burocráticos de funcionamiento?, y ¿cómo repercute esto último en el desarrollo de la política educativa desde las CDD?
7. ¿Cómo valora el papel de las Comisiones Descentralizadas (CDD)?, ¿cuáles son sus principales debilidades y fortalezas?

8. ¿Qué opina sobre la puesta en marcha de las UCDIE?, ¿cuáles son los aportes más significativos de estas Unidades al trabajo educativo (con énfasis en el que se realiza desde la CDD?, ¿qué debilidades advierte con relación a estos nuevos colectivos (UCDIE)?
9. ¿Desea aportar alguna información más que considere relevante?

Muchas gracias por su colaboración.

Anexo 4. Pauta de entrevista a actores intermedios: Coordinadores de las UCDIEs

Pauta de entrevista para Coordinadores de las UCDIE

Consignar al entrevistado

Esta entrevista se realiza en el marco una investigación para obtener el doctorado en Ciencias Sociales de la FLACSO. La investigación refiere al conocimiento del Sistema de Protección de Trayectorias Educativas (SPTE), con énfasis en los procesos que se desarrollan desde las Unidades Coordinadoras de Integración Educativa y las Comisiones Descentralizadas Departamentales.

Se pretende, haciendo foco en el sistema de protección de trayectorias educativas, indagar sobre cómo opera la articulación intra e interinstitucional desde la perspectiva de quienes integran estos espacios intermedios (UCDIE).

Datos del entrevistado

Nombre:

Profesión:

1. ¿Ocupa o ha ocupado otro cargo en la ANEP? Si la respuesta es afirmativa: ¿qué antigüedad tiene/tuvo en dicho cargo? (Importa conocer la trayectoria profesional dentro de la ANEP)
2. ¿Cuánto tiempo hace que integra la UCDIE? ¿Desde cuánto participa en la CDD como referente de su Unidad? (Interesa indagar sobre el tiempo de trabajo tanto en la Unidad como en la CDD)
3. Realizando una introspectiva sobre las políticas previas al SPTE, ¿qué opinión le merecen los programas y/o proyectos de inclusión educativa para EMB que se llevaron adelante hasta 2016 (por ej. Promejora, Compromiso Educativo, Interfase, etc.)? (Interesa una referencia de cómo valora sus diseños, cómo se implementaban, y sus resultados)
4. ¿Cuál es su opinión general sobre el modelo de gestión de las políticas de inclusión educativa que supone el sistema de proyección de trayectorias educativas (SPTE)?, ¿cuál considera es el cambio más sustantivo que propone el SPTE con respecto a los programas y proyectos que lo preceden?, ¿qué cosas modifica de las tareas que se realizan desde los centros educativos?
5. ¿Qué debilidades y fortalezas advierte con respecto al SPTE y su puesta en marcha? (Indagar en los diversos niveles: macro, intermedio y micro).

6. El SPTE constituye un cambio en la forma de concepción de los procesos interinstitucionales con foco en la descentralización, en este sentido: ¿qué opinión, en general, le merecen las CDD?, ¿cuáles son, desde su perspectiva, los aportes más significativos de las CDD al trabajo educativo?,
7. ¿Advierte debilidades y fortalezas relativas a la tarea de las CDD?, ¿cuáles?
8. ¿Qué rol considera juega la UCDIE en las dinámicas de las CDD?
9. A partir de su experiencia integrando la UCDIE: ¿cómo valora el proceso de trabajo realizado hasta ahora?, ¿cuáles son sus principales debilidades y fortalezas? (Importa identificar obstáculos y facilitadores relativos a la tarea desde la Unidad y en coordinación con otros actores en los diversos niveles).
10. ¿Desea aportar alguna información más que considere relevante?

Muchas gracias por su colaboración.