

# DOS MODELOS DE INCLUSIÓN EDUCATIVA: PROGRAMA DE AULAS COMUNITARIAS Y PLAN DE FORMACIÓN PROFESIONAL BÁSICA EN URUGUAY (2007-2011)\*

*Two models of inclusive education: PAC and FPB in Uruguay (2007-2011)*

Tabaré Fernández Aguerre\*\* y Cecilia Alonso Bianco\*\*\*

**Resumen:** El presente artículo se propone, en primer lugar, contribuir a la definición de la categoría políticas de inclusión educativa. En segundo lugar, describir y analizar dos programas diseñados e implementados entre el 2007 y el 2012 dirigidos a adolescentes y jóvenes con la finalidad de asegurar su integración y re-vinculación a la Educación Media. El centro del análisis está constituido por el marco institucional que regula las relaciones entre las distintas agencias participantes, y el modelo pedagógico organizacional instrumentado. Estas dimensiones analíticas permiten resaltar en las innovaciones descriptas cuál es la relación entre las opciones de diseño adoptadas, los problemas de implementación y las continuidades en la historia institucional de la agencia principal (Secundaria y UTU). Entendemos que la novedad de estas políticas en la agenda uruguaya, los debates en torno a su significado y más importante aún, su pervivencia, está relacionada con la larga secuencia de opciones de políticas que se ha tomado históricamente en la Educación Media. En términos generales, nuestras conclusiones se aproximan a una interpretación del tipo “path dependence” sobre la génesis y el cambio institucional.

**Palabras claves:** políticas de inclusión educativa; implementación; Educación Media; Uruguay

**Abstract:** This article aims, firstly, to contribute to the definition of the “politics of educational inclusion”. Second, to describe and analyze two programs designed and implemented between 2007 and 2012 aimed at adolescents and youth in order to ensure their integration and re-attachment to the Secondary Education. The center of the analysis is the institutional framework governing the relations between the various participating agencies, the organizational model and pedagogical model implemented. These analytical dimensions can highlight the innovations described, what is the relationship between design options adopted, the implementation issues and continuities in the institutional history of the lead agency (Secondary and UTU). We understand that the novelty of these policies in the Uruguayan agenda, the discussions about its meaning and more importantly, their survival, is related to a long sequence of policy options that have been taken historically in Secondary Education. Overall, our findings are close to an interpretation as “path dependency” on the genesis and institutional change.

**Keywords:** educational inclusion policies; implementation; middle education; Uruguay

## 1. Introducción

El Programa de Aulas Comunitarias (en adelante, PAC) y el Plan de Formación Profesional Básica 2007 (en adelante, FPB) fueron diseñados en el contexto de discusión

---

\* El artículo se elaboró en el marco de la línea de investigación “Desafiliación y Políticas de Inclusión Educativa” del Grupo de Investigación sobre Transición Educación Trabajo (TET), con el apoyo de la CSIC I+D Grupos 2010.

\*\* Doctor en Sociología por El Colegio de México. Profesor Agregado del Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (UdelaR). Coordinador del Grupo de Investigación sobre Transición Educación Trabajo (TET).

\*\*\* Licenciada en Ciencia Política por la UdelaR. Profesora Ayudante del Grupo de Investigación sobre TET.

del Plan de Equidad, orientación general de la política social con la cual la Administración de Tabaré Vázquez (2005-2009) se propuso cambiar la matriz de protección social a los niños y jóvenes vulnerables. Este origen califica cierta dualidad en su naturaleza. Por un lado, son programas prototípicos de *inclusión educativa*, que ponen a Uruguay en el centro de las discusiones académicas y políticas nacidas en la Conferencia de Jomtien de 1990. Por otro, el PAC y el FBP tienen claras conexiones lógicas aunque también diferencias con un programa de Transferencias Condicionadas en Dinero (TCD), comenzando por el hecho de que no incluyen fuertes incentivos a la demanda. Su diseño propone modificar la oferta, no solo incentivar la demanda, superando varias críticas hechas a los TCD. Dedicamos la siguiente sección a presentar este debate.

Ahora bien, ¿cómo se articulan estas innovaciones con las instituciones de la educación media en Uruguay? El foco no está puesto en considerar específicamente el *ciclo* de implementación, tal como se lo entiende en la bibliografía o se lo ha estudiado en particular en nuestro país (Alonso 2011, Aristimuño 2010, Alonso y Fernández 2012, Mancebo y Monteiro 2009). Nuestro interés está en el diseño *implementado*. El objetivo es doble. Primero, describir el modelo *ex post* que se puede inferir a partir de implementaciones *locales* de los programas. Proponemos un esquema de tres dimensiones: (i) los arreglos institucionales en que opera el programa; (ii) la estructura de incentivos; y (iii) las relaciones de cooperación entre agencias que trabajan en el territorio. La tercera sección presenta la metodología y la cuarta fundamenta y presenta los resultados descriptivos.

El segundo objetivo es explicar la emergencia de cada modelo. Nuestra hipótesis es que los modelos emergentes y su pervivencia están relacionados con la articulación lograda entre la innovación de política con las instituciones de la Educación Media del país. Nos focalizamos en dos tipos de instituciones, comenzando por las premisas teóricas o cognoscitivas de cada programa. Aquí interesan: (i) las premisas evaluativas de las políticas precedentes, en este caso, centradas en la oferta o en la demanda; y (ii) las premisas explicativas de la desafiliación. Por otro lado, las premisas generadas en la historia de la construcción institucional (condicionamientos) sobre el valor de la educación general y de la educación técnica en el país. La quinta sección sintetiza el ensayo explicativo.

## **2. La inclusión educativa como problema**

En *sentido amplio*, la *inclusión educativa* delimita un conjunto de programas entre las políticas que, siguiendo a Ainscow y Miles (2008), se proponen cumplir con dos grandes objetivos. Por un lado, fortalecer la integración a la escuela<sup>1</sup> de adolescentes y jóvenes escolarizados pero que tienen un alto nivel de riesgo de abandonar el curso. Por otro, revincular a quienes han abandonado la educación formal sin completar el nivel que

---

<sup>1</sup> Por escuela entenderemos todo centro educativo que imparte Ciclo Básico, Bachillerato (diversificado o tecnológico) o educación superior.

estaban cursando.<sup>2</sup> Su *novedad* radicaría en que tales programas se implementan al mismo tiempo que los sistemas educativos aumentan la presión sobre las escuelas para mejorar tanto los indicadores de eficiencia clásicos (inscripción y promoción) como los indicadores de eficacia (aprendizajes).

Aguerrondo (2008), empero, resalta que este doble y conflictivo desafío de la política no es novedoso en la *historia* de la escolarización de las sociedades modernas: sostener la inclusión de los que accedieron a la escuela y remover las barreras que excluyen a los que no accedieron, han estado implícita o explícitamente en los fundamentos de los grandes reformadores racionalistas y positivistas de la región en los últimos cien años. ¿Dónde entonces, radicaría la *novedad* y el conflicto?

Acedo (2008) sostiene que luego de proclamarse en Jomtien (1990) el gran marco conceptual de la Educación Para Todos (EPT), fue necesario listar qué categorías de alumnos debían recibir *expresamente* la mayor atención por parte de los gobiernos: los “discapacitados”, aquellos con bajo rendimiento académico, originarios de un hogar pobre, inmigrantes, niños y adolescentes con problemas de comportamiento (indisciplina o hiperactividad), afectados por pandemias (VIH/Sida) y los directamente excluidos. Por lo que sostener que la EPT debía incluirlos explícita y deliberadamente garantizando su derecho a completar una educación básica de calidad, suponía un desafío en realidad novedoso.

Para el análisis de estos programas, Acedo (2008) proporciona dos claves críticas: la delimitación de la población objetivo y el enfoque pedagógico-organizacional. Con base en la segunda clave, podría decirse que las políticas habían tratado aquellas categorías a través de programas *que los seleccionaban y separaban* para atenderlos en establecimientos especiales. Así, la Educación Primaria en la región sólo había creado instituciones para los “discapacitados” (la denominada “Educación Especial”), en tanto que algunos problemas de comportamiento eran atendidos con un enfoque psicopedagógico. De esta forma, el sistema escolar estándar (Primario o Secundario) era conservado “intacto”, sin el necesario estudio curricular y organizacional de las causas por las que ese nivel generaba barreras al aprendizaje y contribuía a la exclusión de aquellas categorías sociales.

El debate está planteado. Si bien la Declaración de Salamanca (1994) promovió una política de integración reformadora del formato escolar clásico, lo cierto es que la inclusión en la generalidad de los países, tanto desarrollados como en vías de desarrollo, ha tendido a buscarse a través de programas con escuelas de “segunda chance”. Rumberger (2004), por ejemplo, realizando un amplio estudio sobre la inclusión en la Educación Media Superior en Estados Unidos, clasificó a estos programas en dos tipos: los “school-within-school” (en adelante, SWS) y las “alternative schools” (en adelante, AS)<sup>3</sup>. El autor también llega a la misma conclusión que Acedo (2008): ninguno de los dos tipos de programas se enfocan en cambiar las escuelas existentes; son intervenciones

---

<sup>2</sup> La bibliografía regional suele reservar el término inclusión para el primer objetivo, en tanto que las políticas con el segundo objetivo se denominan de reingreso. Asumiremos aquí el sentido general (Acedo, 2008).

<sup>3</sup> El primer modelo de política implica separar a los alumnos beneficiarios para que trabajen en un grupo dentro de una misma escuela, en ocasiones, en turnos y/o espacios diferentes. El segundo modelo, en cambio, desarrolla la intervención en una escuela especialmente diseñada para tal finalidad.

“tardías” en el curso de vida de los niños y adolescentes en riesgo, y por tanto, dejan intactas las barreras de inclusión y los factores de exclusión (Rumberguer 2004: 244).

### **3. Metodología**

#### **Fuentes y datos**

Los datos utilizados para este estudio provienen de cinco fuentes. La primera es un relevamiento de diez programas de inclusión realizado entre agosto y diciembre de 2009. Consistió en la sistematización de documentos públicos sobre las políticas, los estudios de monitoreo publicados, investigaciones específicas con distintos objetivos y las páginas web de los organismos involucrados (Ministerio de Desarrollo Social, MIDES; Universidad del Trabajo del Uruguay, UTU y Consejo de Educación Secundaria, CES). Cada una de las políticas fue analizada con base en una grilla que contaba con las siguientes dimensiones: i) génesis; ii) marco institucional; iii) población objetivo, cobertura y perfil de los beneficiarios; iv) organización y currículum y v) monitoreo y evaluación de sus resultados.

La segunda consiste en el resultado de triangulaciones realizadas para cada una de las fichas generadas con los estudios prospectivos hechos por la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (ENIA) en el marco del grupo de trabajo interministerial conformado el último año de la Administración Vázquez y que contara con el apoyo de UNICEF. Algunos datos resultaron discordantes pero no ha sido posible contar con otras fuentes directas, entre otras razones, debido a las incertidumbres generadas por el cambio de autoridades en la Educación Pública.

La tercera fuente es el Presupuesto quinquenal elevado por los Consejos de Secundaria y de UTU en 2010. La cuarta fuente son los documentos oficiales emanados de las Asambleas Técnico Docente de Secundaria y UTU en 2011.

La quinta y última fuente son estudios de caso sobre la implementación a nivel local de estas políticas, realizados entre el 2008 y mediados del 2011. En particular, nos apoyamos en estudios propios sobre la implementación de dos experiencias del programa de FPB ubicados en barrios de Montevideo (Maroñas y Paso de la Arena) y cuatro del PAC, también de Montevideo (Casavalle, Unión, Piedras Blancas y Bella Italia).

#### **Descripción del universo y de los casos**

Los dos programas comparten un diseño similar. Ambos tienen por *objetivo* revincular a adolescentes que abandonaron el Ciclo Básico sin poder acreditarlo. El PAC restringe su población a los menores de 16 años<sup>4</sup> en tanto que el FPB atiende a adolescentes con 15 y más años.

Ahora bien, el *enfoque* es distinto: el PAC es un programa “alternative schools” (AS) que requiere la creación de un nuevo centro educativo, gestionado por una organización de la sociedad civil, la que ha sido seleccionada a través de un llamado hecho por el MIDES a través del Programa de Infancia y Familia (Infamilia). La

---

<sup>4</sup> Infamilia indica que un 20% de la matrícula en 2011 tenía 16 o 17 años de edad.

ubicación territorial del PAC está condicionada a la distribución de las áreas territoriales de intervención prioritaria establecidas por Infamilia en 2005. FPB, por el contrario, fue diseñado para desarrollarse dentro de una Escuela Técnica tradicional, multi-programa y multi-ciclo; esto son del tipo “school-within-school” (SWS).

### **Análisis y categorías emergentes**

La técnica del análisis de contenido permitió someter a prueba el esquema lógico que había organizado la sistematización de los programas. ¿Proporcionaban esas tres dimensiones una descripción parsimoniosa del *diseño* del programa? La respuesta inicial fue positiva en los documentos oficiales, pero no en la fuente sindical.

En añadidura, la lectura de los reportes de casos (quinta fuente) desplegó evidencia novedosa: a través de la descripción de los procesos y de la identificación de reformulaciones *in situ*, esta fuente resultó clave para hacer inferencias descriptivas (King, Keohane & Verba 2000) sobre la existencia de un “modelo emergente” de cada programa. Por vía inductiva comenzamos un proceso de abstracción que agregó categorías similares, concluimos en la relevancia de tres grandes dimensiones que permitían comparar los procesos y que hemos vinculado a cuerpos teóricos que suelen utilizarse en el análisis de las políticas: el neo-institucionalismo, la teoría de la elección racional y la teoría de redes.

Los arreglos institucionales se observan tanto a nivel de la Administración (central de la ANEP o de los Ministerios) como a nivel de las organizaciones que trabajan en territorios específicos (los centros educativos). La estructura de incentivos y sanciones identificada en las fuentes tiene origen en el diseño curricular y organizacional de cada programa (y en este sentido, validamos la categoría empleada en el análisis del diseño). Sin embargo, descubrimos en los estudios de caso que aquella ha sido redefinida en varios aspectos a través de la agencia local como consecuencia del proceso de implementación.

Las redes y asociaciones entre agencias locales son una dimensión realmente novedosa que emergió a partir del estudio de los casos. En general, los diseños solo hacen alusiones vagas y marginales a este punto y de ahí que, en el marco conceptual, solo se insinuara esa categoría. Sin embargo, el estudio de los casos mostró su papel crucial tanto en el acceso a distintos tipos de recursos como en la identificación de los adolescentes a ser atendidos, así como también en la generación de dispositivos para contenerlos una vez inscriptos a los programas.

### **Limitaciones del estudio**

Este estudio tiene una pretensión descriptiva y exploratoria. Sobre la base de fuentes secundarias, hemos hecho inferencias que permitan generar un modelo emergente de políticas. Luego, hemos explorado una hipótesis que vinculan cada modelo con la institucionalidad.

La metodología adoptada tiene algunas limitaciones que deseamos recalcar. La primera y más general, es la reducida base empírica que hemos utilizado para describir el modelo emergente. Sin perjuicio de la heterogeneidad que la caracteriza, la restricción a

las dinámicas institucionales propias de la capital del país podría requerir de otras categorías dentro de las dimensiones consideradas o de otras dimensiones.

En segundo lugar, las fuentes de información (con excepción de los monitoreos hechos a PAC), son de tipo cualitativo (observaciones, entrevistas y documentos) y carecen de indicadores más duros que permitan contrastar los discursos.

En tercer lugar, las fuentes sólo permiten limitada evidencia respecto a los conflictos inherentes al desarrollo de esta innovación, tanto en el territorio como en las organizaciones.

#### **4. Modelos emergentes**

##### **Arreglos institucionales**

En la perspectiva neo-institucionalista,<sup>5</sup> los arreglos institucionales implican creaciones normativas y regulativas que reducen los niveles de incertidumbre que los agentes enfrentan al evaluar cursos de acción alternativos, costos y beneficios. Brevemente, son incentivos que refuerzan aquellas acciones definidas como deseables y disuaden aquellos comportamientos no deseables. Las *normas*, desde un punto de vista jurídico, pueden ser prescriptivas, prohibitivas o habilitantes (otorgan permisos o facultades). Las *regulaciones* (contratos, coordinaciones) son más difusas, provienen de acuerdos particulares entre agentes que se desempeñan en distintas áreas de una organización o en distintas organizaciones. Al contrario de las normas (que tienen un estudio detenido), las regulaciones son gestadas para resolver problemas instrumentales coyunturales. La eficacia de estos arreglos para garantizar la obtención recurrente de resultados esperados de acciones típicas, la estabilidad distributiva de estos resultados, así como el mantenimiento de bajos niveles de conflicto, estarían en la base de un proceso de institucionalización (Knight 1997; North 1995).

Los dos programas analizados han generado arreglos institucionales varios para su implementación, que fueron gestados entre 2007 y 2011.

##### *El caso del FPB*

El FPB de UTU se comenzó a instrumentar en 2008 en 11 escuelas técnicas del país; hoy abarca 79 escuelas localizadas en 14 departamentos. Su matrícula sobrepasó la meta comprometida en el Plan de Equidad: 2.803 alumnos que representan el 15% de los alumnos del nivel medio básico de la UTU. No sólo en los casos aquí estudiados en profundidad, sino en casi todo el país, su demanda es muy importante. A modo de ejemplo, en la escuela de Paso de la Arena, que implementa FPB desde 2008, hay 800 estudiantes cursando esta modalidad: casi tantos como los que asisten al Liceo de Ciclo Básico del mismo barrio.

---

<sup>5</sup> Reconocemos que coexisten varias corrientes, que mantienen varios aspectos sustanciales en común y diferencias por lo general de énfasis en el papel de los mecanismos. Nosotros nos apoyamos básicamente en tres formulaciones: la histórico-económica propuesta por North (1995), la distributiva de Knight (1997) y la organizacional de Powell y Di Maggio (1999).

La evidencia muestra que a nivel macro, la implementación ha coincidido con otros cambios en UTU: la reducción (inicial) de cupos en el Ciclo Básico Tecnológico, la transformación de “escuelas” en “institutos superiores” y la creación del bachillerato profesional. Es, por tanto, un programa complejo inserto en un escenario de múltiples reformas. A nivel micro, se evidencia la necesidad de intervención de muchos actores en cada escuela. Ambos niveles muestran que la implementación del FPB generó gran número de arreglos institucionales (tanto normas como regulaciones), aunque *casi todos dentro de la propia UTU*. Resaltamos tres de estos arreglos.

El primero ha sido la propia localización del Programa a nivel nacional. Su génesis estuvo en la Dirección de Planificación Educativa (DPE) de la UTU, con base a documentos de Directores de Programa y la Asamblea Técnico Docente (ATD). El Consejo resolvió que aquella fuera responsable de su gestión; una decisión llamativa si se tiene en cuenta que esa oficina tiene tareas de prospectiva, planeamiento, monitoreo y evaluación, pero no estrictamente de gestión. En 2011, FPB pasó a depender del Programa de Educación Básica. Podría inferirse que aquel arreglo transitorio tuvo por finalidad disminuir un potencial conflicto de intereses entre inspecciones, otorgándole mejores probabilidades de implementación exitosa, eficiente y rápida.<sup>6</sup>

El segundo tipo de arreglos refiere a coordinaciones entre los agentes implementadores, donde el Director de cada escuela cumple un papel central (tanto para liderar como para enlentecer su implementación). Abrir una orientación de FPB en una escuela requiere: obtener los consensos internos en la propia escuela (profesores de otros programas, maestros de taller, adscriptos); contar con el apoyo de la Inspección de la orientación respectiva;<sup>7</sup> la asistencia del Programa de Gestión Escolar y la Inspección Regional para el acceso recursos y docentes; y finalmente, la resolución del Consejo de UTU. Este arreglo institucional, que jerarquiza el papel del director (y por su intermedio, de cada centro educativo), resulta fundamental para radicar la resolución de conflictos *a nivel de cada escuela*. A nuestro juicio, estos acuerdos fueron vitales visto que la apertura del FPB implicó el cierre de otros programas,<sup>8</sup> con los consiguientes cambios en la asignación de talleres, recursos didácticos, y en los contratos de los docentes, incluyendo en casos extremos, la transferencia de algunos docentes que no cumplieran con el perfil establecido en el FPB. Si bien la política se implementó en un esquema de tipo “top-down”, este arreglo resolvió conflictos re-distributivos al punto que hubo sólo un conflicto sindical declarado en el período.

El tercer tipo de arreglos identificados involucra a los docentes de *cada escuela*, y tiene directamente que ver con el funcionamiento de uno de los espacios curriculares creados por el FPB: las Unidades Docente Integradas (UDI). Tal como se puede apreciar en el Recuadro 1, el desarrollo concreto de *cada UDI* (puede tratarse incluso de una evaluación integrada), requiere de un elevado número de coordinaciones entre actores

---

<sup>6</sup> Este modelo de *no* asignar programas nuevos a estructuras tradicionales, había sido utilizado previamente en el sistema educativo uruguayo durante la Reforma de 1995-1999, pero no en la UTU.

<sup>7</sup> Por ejemplo, si la escuela pretende abrir FPB en mecánica y belleza, debe negociar con las dos inspecciones por separado y en forma simultánea, todos los aspectos relativos a la infraestructura, los maestros de taller, los horarios de funcionamiento, las designaciones docentes.

<sup>8</sup> En uno de los casos estudiados, Maroñas, los cupos para FPB se mantuvieron constantes durante el período 2009-2011, pero en el contexto de una demanda creciente de parte de las familias de la zona y de conflictos que llegaron a ser materia televisiva. El FPB aumentó año a año sus cupos, prácticamente duplicándose.

con muy distintos perfiles y contratos. Ningún otro currículum en la Educación Media había pretendido que profesores de distintas materias trabajaran al mismo tiempo con el mismo grupo y dentro del mismo salón.

**Recuadro 1**  
**El sentido y la organización de una UDI**

La UDI es: "Un conjunto de ideas resultantes de una instancia de reflexión del colectivo docente, transformadas en propuestas de trabajo contextualizadas para un período de tiempo concreto y acotado, que serán puestas a prueba. Por lo que se hace necesario su seguimiento sistemático. Su objetivo es didáctico: organizar la práctica integrada de la enseñanza de ciertos contenidos y perfiles de alumnos y alumnas" (ANEP, CEPT - UTU 2009: 57, 58).

La implementación de una UDI se da a través de ocho momentos pautados en el Plan FPB 2007.

En un primer momento se solicita al equipo docente la lectura y el análisis de los programas de las materias y el taller, considerando el perfil de egreso según la orientación; los logros de aprendizaje de acuerdo al módulo; los saberes y contenidos programáticos.

En un segundo momento se distribuyen fichas de registros por disciplinas a cada docente. Éstas tienen un espacio particular donde se registra la materia, los logros de aprendizaje y las actividades a realizar.

En un tercer momento, el docente de taller define un objeto de aprendizaje, un logro y una actividad para obtener este logro. Luego, en un cuarto momento, cada docente reproduce el procedimiento realizado por el docente del taller de forma personal registrándolo en la ficha previamente asignada.

En un quinto y sexto momento, se pone en común la actividad personal entre toda la sala, se acuerda y redacta el logro y las actividades comunes que se consigan en el colectivo. Esto se registra en la ficha de registro general de las UDI, que establece cuándo se desarrollará el logro y las actividades y se desarrollarán los logros y actividades por materias, sintetizado en un párrafo el logro común.

Finalmente, el coordinador archiva la ficha en un lugar de fácil acceso para los docentes, tal que permita añadir apreciaciones y procedimientos sobre los procesos de enseñanza y aprendizaje que se desarrollaron.

*Arreglos en la periferia: el caso del PAC*

El PAC fue diseñado a lo largo del año 2006 conjuntamente por técnicos del Programa Infamilia del Ministerio de Desarrollo Social y del Consejo de Educación Secundaria. Comenzó a funcionar en marzo del año 2007 con 12 centros en los departamentos de Montevideo, Canelones, Maldonado y San José; en 2011 llegó a 22 aulas abarcando también los departamentos de Paysandú y Rocha. En esta última fecha contaba con 1.756 inscriptos, que representan sólo el 1% de la matrícula atendida por el CES en el Ciclo Básico. A través de los casos estudiados identificamos tres tipos de arreglos clave que tienen la característica de ubicar al PAC en los márgenes de la institucionalidad de Secundaria.

El primer arreglo ha sido la propia localización del Programa a nivel nacional. Al igual que FPB, el PAC fue ubicado en un lugar excepcional del organigrama de Secundaria por fuera de la estructura divisional. A su vez, el personal que trabaja en la



coordinación central ha sido designado tanto por el CES como por el MIDES, lo que acentúa su carácter de programa institucionalmente híbrido. Pero, al contrario de FPB, pasada su fase inicial, el PAC permanece en un lugar periférico: no fue encomendado ni a la Inspección de Institutos ni a la de Asignaturas, sino a un equipo ad hoc denominado Proyectos Educativos Especiales (PEE).

El segundo arreglo también lo ubica fuera del CES. La constitución de un Aula en un territorio determinado requiere la gestación de una organización sui generis, que incluso es un desafío para aquellas Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) que han desarrollado clubes de jóvenes. Tal organización requiere de arreglos entre un equipo orientado a la intervención (socio-psicológica) y docentes tradicionales (aunque auto-seleccionados) que eligieron enseñar en las aulas. Este es un proceso lento y conflictivo: son muy escasos los tiempos y espacios para realizar encuentros o desarrollar una visión conjunta entre ambos tipos de profesionales.

Finalmente, existe un tipo de arreglo entre el Aula y el liceo local referente cuyo objeto es la integración efectiva de los egresados del Aula que eligen realizar el segundo año en ese centro. Un punto de particular conflicto narrado en varias entrevistas tiene que ver con cómo se negociaba la incorporación de los egresados en el Programa de Impulso a la Universalización del Ciclo Básico (PIU) a los efectos que desde el inicio de las clases éstos pudieran seguir contando con los espacios de tutoría que mucho le habían servido. Este tipo de arreglo es crucial: no pocas veces hallamos que se resolvía con un rechazo tácito por parte del liceo bajo el argumento de que *primero tenemos que integrar a nuestros alumnos*.

## **Estructura de incentivos**

¿Cuáles son las condiciones que llevan a que un adolescente que abandonó el Ciclo Básico decida revincularse al sistema educativo? Desde el punto de vista de la política de inclusión, se agrega otra pregunta: ¿cuál es el “plus” que estos programas añaden o el costo que remueven frente a otros programas tradicionales? Desde una perspectiva macro, las preguntas se vinculan a la “manipulación” que los programas pretenden hacer sobre las causas del abandono escolar (Rumberger 2004, Fernández y Pereda 2010). Pero en una perspectiva micro, que considere la racionalidad del actor, el análisis se debe focalizar en los incentivos selectivos implementados y en la evaluación (aversión) del riesgo que pueden anticipar los adolescentes al matricularse. En este trabajo, nos focalizaremos sólo en el esquema de incentivos y más en particular en dos de los ámbitos en que pueden aparecer: el diseño curricular y el clima escolar. El Cuadro 2 despliega esta comparación para el diseño (D) y el clima escolar (C) de los dos programas.

### *El peso de los incentivos vocacionales en el FPB*

Como es típico en la UTU, el currículum está organizado en un componente de formación general y otro profesional. Una innovación consistió en la sustitución de “Grados” (anuales) por una combinación de trayectos y módulos (semestrales) que se ajustan a las acreditaciones previas del adolescente. Por ejemplo, para aquel que no aprobó ningún año en el Ciclo Básico, su trayecto es el I; si aprobó primer año, comienza en el II, y si aprobó

segundo, comienza en el III. Cada módulo tiene 510 horas distribuidas en promedio en paquetes de 30 horas semanales, lo cual razonablemente ocupa unas 17 semanas de clase.

Los módulos combinan asignaturas. Hay sólo 6 (frente a las 14 del PAC) para aquellos que se revinculan. Estas son: Matemática, Español, Informática, Inglés, Ciencias Experimentales y Espacio de Ciencias Sociales y Artes. La lógica de “áreas integradas” y el destaque superlativo de las materias instrumentales, recuerda al Plan 1996. Otro gran incentivo curricular es el “Taller” y el “maestro”, quien tiene gravitación en la coordinación con otros profesores para realizar actividades a través de la UDI.

La acreditación independiente por módulos y la inscripción independiente a cada módulo, son otros incentivos que reducen los riesgos del abandono y de la discontinuidad.

Finalmente, los adolescentes se inscriben en una orientación definida por un oficio por el cual se sienten inclinados y en el que además recibirán un título con aplicación en el mercado de trabajo. Suponemos que aquí hay un círculo virtuoso: la auto-selección vocacional debiera interactuar con las experiencias en las aulas, reforzando las motivaciones intrínsecas hacia el aprendizaje ya desde el primer módulo del trayecto I. Sin embargo, obtuvimos *poca* evidencia en las fuentes analizadas que haga verosímil esa hipótesis.

Los incentivos del tipo “clima escolar” son menores. Hallamos evidencia sobre la centralidad que tiene el maestro de taller, quien pauta la experiencia cotidiana ocupando casi dos tercios del tiempo lectivo. Tal como lo muestra Alonso (2011), su rol le permitiría ganar una fuerte ascendencia (no solo intelectual, sino hasta moral) entre los adolescentes. Además, el maestro de taller articula con la dirección. Las fuentes muestran una suerte de círculo virtuoso de integración de los estudiantes cuando se combina un fuerte liderazgo del director, una marcada ascendencia del maestro del taller y un activo rol del educador social. También hay evidencia en el sentido contrario, de un círculo vicioso cuando los tres roles interactúan con base en bloqueos.

Dos desincentivos nos parecen importantes. El primero es la coexistencia del FPB dentro una escuela grande, donde comparte el turno con otros programas. Además, la UTU “no les extraña” a estos alumnos: según el Informe de Monitoreo 2010 de Infamilia, el 42,2% de los inscriptos en 2011 habían abandonado el CBT<sup>9</sup>. Es de suponer que la experiencia de revinculación esté pautada por la ambivalencia, y en consecuencia, que haya un riesgo muy alto de que concluya en nueva frustración.

El segundo desincentivo refiere a la alta relación de alumnos por educador, dispersos además en distintas orientaciones y turnos. Esto relativiza su papel central de referente y sus posibilidades de intervención, frente a lo cual cada escuela ha generado esquemas distintos con base en arreglos institucionales que permiten en algún caso, disminuir sensiblemente aquella relación (Alonso 2011).

**Cuadro 1**  
**Esquema de incentivos comparados PAC y FPB**

	PAC	FPB
<b>Diseño curricular</b>		

<sup>9</sup> Ciclo Básico Tecnológico.

		PAC	FPB
Duración de asignaturas		Semestral	Semestral
Extensión del ciclo escolar		2 semestres	2 semestres
Integración disciplinar		No	Unidad Didácticas Integradas
Número de disciplinas		14	6
Diversificación (orientaciones)	curricular	No	Electrotécnia, Belleza, Gastronomía, Mecánica Automotriz, Carpintería, Mecánica General, Vestimenta, Metalúrgica, Producción Animal y Viveros.
Talleres extra-curriculares		Si (Expresión y Proyecto de Vida)	No
Tutoría académica		Si	No
Título intermedio		No	Si
Transferencia para completar CB		Si (a otro Liceo o Escuela Técnica)	No
<b>Clima escolar</b>			
Establecimiento		Pequeño (máx. 50 adolescentes)	Grande (más de 250 adolescentes)
Tutoría socio-afectiva		Si (Profesor Referente)	Si (Educador)
Rol docente principal		No	Si (Maestro del Taller)
Intervención comunitaria		Si (Trabajador Social)	Si (Educador)

*Fuente: Elaboración propia*

### *Un programa de incentivos sociales: PAC*

Una de las ideas clave que están por detrás de esta iniciativa es la afirmación de que la misma permite *"la complementación entre las formas de vinculación con los adolescentes y los enfoques pedagógicos del área formal y no formal"* (ANEP-Infamilia 2009: 11). Esto se traduce en la introducción de incentivos selectivos en los dos ámbitos señalados.

El diseño busca incentivar una mayor participación de los adolescentes adecuándose a tres posibles avances en su trayectoria académica. Para quienes el año anterior iniciaron primero del Ciclo Básico y lo abandonaron, el PAC ofrece la modalidad curricular A. Aquellos que abandonaron el primer año de cursos, o que durante al menos dos años no se inscribieron en el Liceo o que concluyeron Primaria y no se inscribieron (esto es, los desafiados), se les propone la modalidad B. Para los jóvenes que concluyeron el primer año en PAC y se inscribieron a cursar el segundo año del Ciclo Básico, se dispuso la modalidad D, que consta de un acompañamiento personal a los egresados. Todos los participantes de las modalidades A y D, pueden participar también de la modalidad C, que consiste en un "espacio de apoyo y consulta". Finalmente, la modalidad E, "Talleres de temáticos de complementación", está dirigida a quienes asisten

a las modalidades A y B, y aborda temas tales como educación física, comunicación, expresión, entre otros.

Ahora bien, siendo el PAC un programa de tipo “Alternative School” (AS) desarrollado en centros totalmente nuevos<sup>10</sup>, es en alguna medida esperable que el acento en el diseño estuviera en la construcción de interacciones significativas desde lo socio-afectivo. El clima organizacional se ve favorecido por la pequeña escala (entre 43 y 98 alumnos) y una relación estrecha entre los adultos y los adolescentes. Un segundo incentivo refiere a la participación de tres figuras novedosas que la bibliografía denomina “nuevos mediadores”: un educador social, un trabajador social y un profesor referente, seleccionados por la OSC según su adecuación a la propuesta que se han comprometido a desarrollar.

Las fuentes permiten identificar varios *desincentivos* tanto en el clima escolar como en el currículum. El primero radica en la estructura y en la gestión. Las aulas tienen una organización no tradicional, *dual*, innovadora pero también portadora de conflictos entre roles adultos: por un lado, los docentes designados y supervisados por el CES; por otro, los “mediadores”. El coordinador del centro, nombrado por la OSC, tiene injerencia *únicamente* sobre las actividades y decisiones *no curriculares*. No tiene competencia para reaccionar ante problemas *pedagógicos*; tampoco tiene potestad disciplinaria, por ejemplo, en el caso de inasistencias.

El segundo desincentivo es el ausentismo docente. No existen instrumentos adicionales que aseguren la asistencia de los docentes, lo cual termina por replicar en el Aula el testimonio negativo que muy probablemente el adolescente ya vivenció en su corta experiencia en el Ciclo Básico tradicional.

Hallamos desincentivos *curriculares* (modalidad A), que la bibliografía califica como “riesgos de implementación” (Aguerrondo 2009). Por un lado, si bien la semestralización constituye un avance al incentivar la autoestima y la auto-eficacia, los adolescentes siguen teniendo que completar catorce materias, con pocos espacios de integración temáticos o didácticos<sup>11</sup>. Evalúese el riesgo que representa vivenciar a los cuatro meses de estar revinculado al menos siete evaluaciones, de corte tradicional.

Por otro lado, los docentes que se postulan para trabajar en PAC no reciben ningún tipo de capacitación didáctica ni psico-social *particular* para trabajar con una población distinta aún a la de los liceos “de la periferia”. En consecuencia, es muy razonable suponer que el enfoque de la enseñanza *reitere* estrategias, actividades, y ejemplos que se utilizan en otros liceos tradicionales, y que muy probablemente sean poco apropiadas.

## Las redes en el territorio

---

<sup>10</sup> Debiera matizarse esta expresión, más allá del esquema heurístico que empleamos. En dos casos analizados, Unión y Casavalle, el centro PAC se crea utilizando el mismo espacio escolar que la OSC ya utilizaba para desarrollar un Centro Juvenil en convenio con el INAU. Nuestra inferencia es que este origen genera un desarrollo organizacional para el PAC de grandes certezas por las economías de escala y el aprovechamiento de las capacidades existentes en los recursos humanos.

<sup>11</sup> La excepción es el Cuaderno PAC número 1 (2012).

La revisión de las fuentes utilizadas<sup>12</sup> muestra diferentes grados de inserción de los centros que implementan programas de inclusión en otras redes sociales que se han desarrollado en el territorio, fundamentalmente a partir de 2006, con la creación de los Servicios de Orientación, Consulta y Asistencia en el Territorio (SOCAT). En general, esos centros están incorporados “formalmente” a los “nodos educativos” de los SOCAT, participan de las reuniones periódicas de coordinación, preparan actividades especiales, atienden casos específicos y realizan eventos abiertos para la reflexión y la evaluación.

Es claro que, aun considerando los diversos grados en que un centro pueda participar, tal experiencia resulta en sí misma un cambio frente a lo que es el patrón tradicional de funcionamiento auto-referido de las escuelas en el país (Fernández y Bentancur 2008).

#### *El riesgo de la auto-referencia: FPB*

La evidencia relevada muestra una heterogeneidad importante. En los nodos educativos y en los SOCAT en general, constatamos participaciones (regulares o esporádicas) de Educadores. Sólo identificamos situaciones puntuales en las que otros actores locales (por ejemplo, de centros juveniles) requieren del FPB para coordinar una intervención con un adolescente. Existen menciones a contactos entre Aulas y FPB para coordinar la integración a la UTU de egresados de la UTU, aunque nuevamente se trató de casos puntuales, casi excepcionales. La evidencia también muestra la falta de referencias a las necesidades de la comunidad local en el momento de qué orientaciones de FPB podrían ser abiertas en el barrio o barrios de influencia de una Escuela de UTU.

Esta excepcionalidad es consistente con la primera dimensión del modelo emergente que hemos esbozado. Dado que FPB requiere sólo de arreglos internos en la UTU para su implementación, no existen incentivos fuertes para establecer relaciones de intercambio permanentes y amplias con otros programas locales y/o para participar de redes. Esa falta de incentivos puede ser minimizada por la orientación hacia la comunidad que pueda darle la dirección del centro educativo, pero de nuevo, se trata de una situación excepcional, atribuible a la historia personal del director en la localidad y que no responde a una definición estructural. Incluso en uno de los casos registramos evidencia de que existía una demanda local para que se brindara una orientación determinada (que incluía apoyo de equipamiento) y que hasta ese momento no había sido atendida.

#### *Cooperación público-privado: el PAC*

Existe evidencia razonable para inferir que la red territorial en los PAC ocupa un papel importante tanto en su establecimiento como oferta escolar en el territorio como para su trabajo cotidiano. Dos son los elementos que hacen que el PAC sea un programa que se distinga por su eficacia en la generación de redes locales: su génesis y su instalación.

En primer lugar, y al igual que los Centros de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF) del Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay (INAU), el PAC constituye

---

<sup>12</sup> Así como la participación de los autores en sendos Foros Educativos realizados durante 2011 entre actores de la zona norte de la ciudad de Paysandú y de la zona nordeste de Montevideo (Maroñas-Camino Maldonado-ruta 8).

una innovación histórica en el campo de las políticas educativas en Uruguay, al subsidiar agentes educativos privados para el desarrollo de una función pública. La apertura de un PAC, como se señaló más arriba, requiere de un arreglo institucional inicial entre el CES y el MIDES a través de Infamilia, para establecer las áreas territoriales en las que se llamará a licitación pública.

El segundo elemento que destaca en el componente de la red y territorio refiere a los apoyos locales que se logran agenciar para cumplir con las obligaciones que asume la OSC: tener el edificio, identificar a los potenciales alumnos y llevara adelante una intervención con las familias. La OSC debe comenzar por instalar un Aula en un edificio apropiado (según criterios de espacio y comodidad establecidos en la licitación). Esto supone por lo general, que la OSC debe arrendar el local, procurar un comodato o ampliar instalaciones que se utilizaban para fines análogos<sup>13</sup>. Simultáneamente, la OSC deberá trabajar en el barrio para hacer conocida la oferta, identificar, informar y motivación a los adolescentes desafiados para que se integren al Aula Comunitaria. En particular, debe “negociar sus fines” con otros actores para evitar que puedan ser definidos como centros de “educación especial”, en el sentido que tiene este vocablo en Primaria. Finalmente, la OSC deberá tener elementos de información y apoyo para realizar una orientación de los adolescentes teniendo presente su entorno socio-familiar específico, y eventualmente, desarrollar una intervención familiar y comunitaria en el caso de presentarse comportamientos de riesgo que restrinjan la probabilidad de continuar en el Aula.

Las fuentes muestran que el éxito o fracaso de la instalación constituye un antecedente clave para su eficacia. Por ejemplo, Alonso y Fernández (2011) reportan las consecuencias sobre la estabilidad de dos aulas debido a la precariedad con que se obtuvo el edificio, los conflictos surgidos para la selección de adolescentes (en especial con las escuelas) y el aislamiento del Aula en relación a otros agentes (tales como Policlínica, Centros Juveniles, INAU, SOCAT). A la inversa, también muestran que una mayor eficacia se logra cuando a una red local que la OSC ya había construido, se le añade el Aula (incluso en el mismo edificio), articulando con programas y otros actores.

## 5. Premisas de la política educativa

Los neo-institucionalismos comparten la teoría de que los comportamientos actuales, así como sus resultados, están condicionados/habilitados por las instituciones pre-existentes propuestas para regularlos. Parafraseando a Douglas North (1995), las instituciones construyen el puente entre las acciones del pasado y las del futuro, disminuyendo las incertidumbres, proporcionando esquemas que permiten anticipar acciones y resultados distributivos. Esto notoriamente disminuye los costos de transacción. Esta idea da lugar a los actuales desarrollos sobre el “path dependence” y los distintos mecanismos que vinculan instituciones y comportamientos actuales (Beyer 2010).

Desde este marco teórico, nos proponemos ahora *comparar* los tipos de nexos entre los modelos y las instituciones de UTU y del CES. No pretendemos llegar a

---

<sup>13</sup> Dado que es un programa AS, es necesario crear un centro educativo donde no lo había. En un país que tiene serios problemas con la infraestructura de las escuelas, este no es un dato menor.

inferencias causales: aún carecemos de teorías alternativas suficientemente desarrolladas como para contrastarlas y así evaluar la robustez de nuestra propia teoría (King, Keohane y Verba 2000; Cortés et al. 2008).

### **Premisas cognitivas divergentes entre programas**

Si bien es claro que la noción de “inclusión educativa” resulta extendida y compartida por estos programas, la evidencia permite inferir que habría dos conceptualizaciones subyacentes que difieren tanto en el factor causal de la exclusión como en el peso que se le otorga a la vocación.

A través de las distintas fuentes y entrevistas, llegamos a la hipótesis de que en el FPB, los factores de exclusión no son específicos a una sub-población *distinta* de aquella que en general asiste a la UTU (Cuadro 2).

#### **Recuadro 2 Condicionamientos institucionales en el FPB**

FPB es “una respuesta a una de las deudas del sistema educativo formal con una sociedad que históricamente ha demandado la generación de propuestas educativas acordes a los nuevos tiempos y a la diversidad de las nuevas generaciones.” (ANEP-UTU 2009:13)

“La «Formación Profesional Básica. Plan 2007» (en adelante FPB) rompe con la visión dicotómica «educación para la ciudadanía/educación para el trabajo». Concibe el perfil de un trabajador, aún con niveles básicos de calificación, como el de un sujeto/ciudadano con el derecho y posibilidades reales de intervenir como ser social con autonomía intelectual y ética. Esto supone plantear un currículo que haga posible la construcción y apropiación de saberes asociados a diversos campos.” (ANEP-UTU 2010: 26)

“En el año 2006 en el Uruguay había 70.000 adolescentes que no estaban incluidos en el sistema formal de educación. Tomando como referencia este dato, las autoridades deciden implementar el plan FPB 2007. En este sentido entendemos que este plan tiene como objetivo atender la población con contexto crítico, determinada por una situación socio-cultural y económica. Desde este contexto entendemos que esta propuesta atiende a la actual situación de la sociedad pero creemos que la misma permanecerá para atender esa situación social, simultáneamente se irá evaluando a medida que esta situación se valla revirtiendo. [...] Se entiende pertinente que hasta no se obtengan los resultados de las evaluaciones del plan no se continúe con la expansión de la propuesta.” (ANEP-UTU-ATD 2011: 29-30).

*Fuente: Elaboración propia*

Los documentos oficiales evitan aludir a una “focalización” y resaltan que el eje es atender la vocación del adolescente y proporcionar la oportunidad de realizar una transición escolarizada educación-trabajo, que culmine con la acreditación de competencias básicas. Desde un punto de vista académico, tal focalización existe y es nítida en una categoría de adolescentes definidos por el bajo nivel socio-económico, que han tenido su primera experiencia laboral entre los 15 y los 17 años,<sup>14</sup> precedido por un fracaso académico, pero que tienen inclinaciones vocacionales hacia tareas manuales. A pesar de esto, las premisas son consistentes.

En el PAC, identificamos *inconsistencia* al mapear las premisas cognitivas. En primer lugar, existen *discrepancias fuertes* entre los actores centrales (Cuadro 3). En segundo lugar, emergen contradicciones entre la población y los incentivos. Se reitera en

---

<sup>14</sup> Infamilia (2011b) informa que cuatro de cada diez adolescentes que asisten al FPB están insertos en el mercado de trabajo.

las entrevistas que los adolescentes que si bien no han estado en promedio mucho tiempo desafiados, presentan marcadas *dificultades de aprendizaje* originadas en un bajo desarrollo de las capacidades en las áreas instrumentales. Por lo tanto, el tipo de pedagogía a desarrollar con estos alumnos debiera ser más bien *compensatoria* antes que incluyente. Las barreras parecerían estar en los jóvenes y no en la propuesta curricular de los centros. Es de notar que nada semejante a las nociones de vocación o de transición al trabajo están consideradas en los distintos documentos revisados, a pesar de que se trata de una población cuyo perfil etario y social es semejante a la atendida por el FPB. Esta es otra contradicción con el particular énfasis que se le puso en el diseño general y en el taller “proyecto de vida” en particular.

**Recuadro 3**  
**Condicionamientos institucionales del PAC.**

<p>“El PAC surge a partir de la articulación del Consejo de Educación Secundaria de la ANEP y la Dirección Nacional de Infancia del MIDES, junto al aporte de Organizaciones de la Sociedad Civil. Creado en el marco del Plan de Equidad, el PAC forma hoy parte del Plan de Acción de Apoyo a la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (ENIA)”. (PAC 2011, cuaderno 1: 1)</p>
<p>“Abarca a adolescentes hasta 17 años, que habiéndose inscripto anteriormente en EMB [Educación Media Básica], no han logrado superar el primer año, y muestran al presente la voluntad de seguir estudiando, por lo que buscan una nueva oportunidad de regresar al sistema educativo. El PAC es una estrategia para adolescentes en situación de vulnerabilidad social, una de cuyas manifestaciones es la desafiación del sistema educativo” (PAC 2011: 3).</p>
<p>"Vienen gurises que han dejado la escuela hace tiempo. Hay que refrescar conocimientos que por desuso no se acuerdan de leer y de escribir, con gurises que andan bien académicamente pero que por motivos familiares han dejado de estudiar. [...] "Son gurises que en su mayoría tuvieron una experiencia negativa con el sistema formal" [...] "Son adolescentes [...] Con una trayectoria de repetición importante, son chiquilines que han repetido una, dos, tres o hasta cuatro veces primero [...] Les falta de acompañamiento o control sobre los chiquilines". (Entrevista 7, en Alonso y Fernández 2011: 22).</p>
<p>“El CES ha iniciado desde la pasada Administración, diferentes modalidades y experiencias para la inclusión de jóvenes y la integración de adultos. A través de proyectos especiales, se configuraron las Aulas Comunitarias (PAC), el PIU (Proyecto de Impulso a la Universalización del Ciclo Básico); el Programa PROCES, que incluye convenios con instituciones estatales y departamentales, el Programa de Atención a la Población privada de libertad y el Programa Áreas Pedagógicas (INAU). Dentro de las acciones previstas, entendemos que dichas experiencias deben evaluarse en su totalidad, con el objetivo de analizar su pertinencia, sus impactos y su continuidad.” (ANEP-CES 2010:21)</p>
<p>“Una mirada panorámica nos muestra, no obstante, [...] una avasallante utopía trasnacional tramitada desde agencias de poder y que podríamos remitir a la iniciativa de la Educación Para Todos, acordada en Jomtiem en marzo del 90. De ahí surgen ciertos postulados cuya implementación se ha visto envilecida por fines más espurios, concretos y minimalistas, por ejemplo: [...] segmentación curricular que legitima la desigualdad de oportunidades [...].</p> <p>“El cometido de la educación media es formar integralmente al educando como persona, como ciudadano y habilitarlo para acceder a los estudios de nivel terciarios [...] El poder de la decisión sobre la educación, hoy trasladado al gobierno de turno, da un impulso a políticas focalizadas acordadas internacionalmente, a espaldas de los docentes y de nuestra realidad” (ANEP-CES-ATD 2011: 9 y 10).</p>

*Fuente: Elaboración propia*

**La institucionalidad previa: el “path dependence”**

Asumimos que el enfoque del “path dependence” en el análisis institucional proporciona un marco adecuado (aunque no exclusivo) para explicar el tipo de modelo que ha surgido en cada sector institucional (UTU y CES). Esta teoría se basa en tres ideas centrales: (i)



toda evolución está condicionada por (en el sentido de que es sensible a) un pequeño número de *primeros* eventos *contingentes*; (ii) los eventos siguientes conforman una *secuencia* histórica que involucra un mayor número de eventos (vía amplificación); y que (iii) unos y otros se relacionan a través de *mecanismos* causales que inciden a nivel micro-social restringiendo la gama de opciones entre las que eligen los tomadores de decisión (Howlett & Rayner 2006; Trouvé, Courtier, Etheridge, & Saint-Jean 2010).

Page (2006: 88-89) indica que una revisión de la bibliografía desde un punto de vista causal, permite identificar cuatro tipos de mecanismos (interrelacionados) frecuentemente invocados en el “path dependence”: retornos crecientes; “self-reinforcement”; “lock-in (out)” y “positive feedbacks”. La tesis neo-institucionalista resulta bastante razonable para Uruguay, por lo que nos proponemos destacar sintéticamente tres grandes encadenamientos histórico-institucionales que responden a los dos primeros mecanismos.

El primero es jurídico. Uruguay ha construido durante cien años un perdurable marco constitucional para la educación media pública basado en tres instituciones (autonomía, la diversificación y el acceso universal). En particular, la diversificación curricular se ha especificado en cada reforma constitucional (desde 1917 a 1967) reforzando una asimetría por la cual la Educación Secundaria se edificó separada de la Educación Técnica, la Agraria y la Artística, y fue definida como propedéutica universitaria. Las tres últimas en cambio, fueron ancladas en el trabajo, y carecieron en sentido estricto, del carácter obligatorio otorgado a la Secundaria cuando se extendió la obligatoriedad más allá de la Primaria (artículo 70 de la Constitución de 1967). La consecuencia más importante fue que estas normas incentivaron el diseño de la Educación Técnica como un “second chance system” (Rumberger 2004) para aquellos que habiendo egresado de Primaria luego fracasaron en la Secundaria. A la inversa, la focalización, elemento central de la política de inclusión, nunca fue considerada parte de la institución “Educación Secundaria”. Si esta síntesis es correcta, es posible explicar mejor los dos modelos.

Por un lado, el modelo emergente del FPB está conectado explícita y acumulativamente con la historia de la UTU como una institucionalidad focalizada. (Heuguerot 2002, Fernández 2010). En esta sucesión, es claro que el FPB es un programa que naturalmente se desarrolló sobre la base de los “self-reinforcements”. Es un modelo emergente cuyo currículum incluyó incentivos históricos (como el taller o la vocación). Sus premisas son consistentes con la definición histórica de la población atendida por UTU. Está en el centro del desarrollo de toda la UTU, por lo cual requiere arreglos semejantes a la implementación de otros programas. Esta consistencia explica, además, tanto la decidida inclusión de FPB en el nuevo Presupuesto (2011-2015) de la UTU, así como las posiciones cautas y apenas críticas (pero no frontales) que expresan las Asambleas Técnico Docentes (ATD) de la UTU.

Por el otro, en Secundaria se puede hipotetizar un mecanismo de tipo “lock-out”. La inclusión solo podría ser posible en los márgenes y como excepción. Así, el modelo PAC emergente es paradójico e históricamente consistente con la perdurable auto-definición propedéutica y pre-universitaria característica de la Secundaria que ha bloqueado la introducción de elementos vocacionales (Bralich 2008, Rama 2004). En un sentido fuerte, esto explicaría (hipotéticamente) que el PAC no tenga “lugar” en la estructura institucional (de ahí que opere en los márgenes). A su vez, el conflicto de

premisas cognitivas es consistente: de aquí que solo pueda definir a los estudiantes por sus *carencias* académicas (por eso la noción de compensatoria) o que el curriculum sea el resultado de una semestralización del Plan 2006. También aquellas instituciones explican la oposición frontal que profesa el texto citado de las ATD. Si se observa esta posición, el PAC ha sido impuesto “de espaldas a la realidad”, “fragmentando el sistema” y desatendiendo el objetivo central de la educación media que es “habilitar para la educación terciaria”. En síntesis, en Secundaria la “desviación” permite resaltar el “lock-out” que hace poco probable un programa de inclusión con un modelo central y vocacional, contribuyendo a la pervivencia de soluciones sub-óptimas.

## 6. A modo de conclusiones

PAC y FPB, aún con enfoques distintos, constituyen casos típicos de una innovación en la política educativa que desde 2007 se propone conformar una red de protección y asistencia en torno a la adolescencia que realiza el tránsito a la adultez con un mínimo de capital humano y acreditaciones en su haber.

Ahora bien, transcurridos cinco años desde sus inicios, los estudios y documentación analizados, permitieron identificar dos *modelos emergentes*, fundados en distintos tipos de arreglos institucionales, estructuras de incentivos y redes de cooperación en el territorio. Sintéticamente, propusimos que PAC tiene un modelo periférico, social y fuertemente dependiente de las redes, en tanto que FPB posee un modelo de arreglos centrales, con énfasis curricular y auto-referente.

Estas diferencias entre el diseño y la implementación no eran previsible *deductivamente* desde el análisis del programa. Nuestra exploración se encaminó hacia los condicionamientos que las instituciones imponen a la agencia. El enfoque del “Path Dependence” nos permitió generar dos hipótesis. La primera sostiene que el modelo periférico del PAC es el único que podría haberse implementado en un sendero institucional que, durante 100 años, ha reforzado un modelo propedéutico pre-universitario y ha desincentivado cualquier apartamiento (“lock in”). En cambio, el modelo FPB es consistente con el sendero de condicionamientos institucionales de la UTU de la forma que éstas y aquel han operado en la modalidad de “retornos crecientes”.

El set de hipótesis generado por este análisis abre a futuro al menos dos líneas de investigación. La primera focaliza sobre los efectos que podrían tener los modelos sobre los cursos de vida de los adolescentes que ingresan a estos programas. La segunda propone analizar la (in)eficiencia que la dependencia institucional genera sobre los resultados. El enfoque de “Path Dependence” suele tener una valoración escéptica, cuando no negativa, de los condicionamientos en la medida en que establecen (con grados variables) distancias con el modelo ideal de una completa y racional asignación de recursos sin restricciones en cada situación. Si esto fuera así, cabría esperar resultados de eficiencia y eficacia diferentes entre PFB y PAC.

## Bibliografía

Acedo, Cristina (2008). “Educación inclusiva: superando los límites”. *Perspectivas XXXVIII*(1): 5-15.

- Aguerrondo, Inés (2009). "Policies for Inclusive Education". En Clementina Acedo, Massimo Amadio y Renato Operti (eds.), *Defining an Inclusive Education Agenda: Reflections around the 48th session of the International Conference on Education*. Geneva: UNESCO-IBE & UNESCO-IIPE.
- Aguerrondo, Inés (2008). "Revisar el modelo: un desafío para lograr la inclusión". *Perspectivas XXXVIII*(1): 61-80.
- Ainscow, Mel y Susie Miles (2008). "Por una educación para todos que sea inclusiva: ¿hacia dónde vamos ahora?". *Perspectivas XXXVIII* (1): 17-44.
- Alonso, Cecilia (2011). *El FPB bajo la lupa: desentrañando la implementación de una política de inclusión educativa en dos Centros de Montevideo*. Tesis de Licenciatura en Ciencia Política. Montevideo: FCS/UDELAR.
- Alonso, Cecilia y Tabaré Fernández (2011). "Programas de inclusión social y educativa en Maroñas". Mimeo. Departamento de Sociología/UdelaR.
- ANEP-INFAMILIA (2009). *El Programa de Aulas Comunitarias en la fase fundacional: miradas complementarias*. Montevideo: ANEP.
- ANEP-UTU (2010). *Presupuesto 2010-2015*. Montevideo: ANEP.
- ANEP-UTU (2009). *Formación Profesional Básica - Plan 2007*. Tomo I. Montevideo: ANEP.
- ANEP-UTU-ATD (2011). *Asambleas Técnico Pedagógicas*. Montevideo: ANEP.
- ANEP-CES (2010). *Presupuesto 2010-2015*. Montevideo: ANEP.
- ANEP-CES-ATD (2011). *XXIX Asamblea Nacional de Docentes de Secundaria (marzo)*. Montevideo: ANEP.
- Arim, Rodrigo Guillermo Cruces y Andrea Vigorito (2009). Programas sociales y transferencia de ingresos en Uruguay: los beneficios no contributivos y las alternativas para su extensión. *Serie Políticas Sociales n°146*. Santiago: CEPAL..
- Aristimuño, Adriana (2009). "El abandono de los estudios del nivel medio en Uruguay: un problema complejo y persistente", *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en la Educación* 7(4): 180-197.
- Aristimuño, Adriana (2010). "La inclusión vista desde dentro: las tutorías como herramienta de prevención del fracaso escolar, en el marco del Programa de Impulso a la Universalización (PIU) del Ciclo Básico". Ponencia presentada en las *IX Jornadas de Investigación*. Montevideo: FCS / UDELAR.
- Beyer, Jürgen (2010). "The same or not the same. On the variety of mechanism of path dependence". *International Journal of Social Sciences* 5(1): 1-11.
- Boado, Marcelo y Tabaré Fernández (2010). *Trayectorias académicas y laborales de los jóvenes en Uruguay. El panel PISA 2003 -2007*. Montevideo: FCS-UDELAR.
- Bralich, Jorge (2008). "Antecedentes y marco institucional", en Nahúm, Benjamín (coord.) *Historia de la Educación Secundaria 1935-2008*. Montevideo: Consejo de Educación Secundaria.
- Cardozo, Santiago (2009). "El comienzo del fin: las decisiones de abandono durante la educación media y su incidencia en las trayectorias". En Fernández, Tabaré (coord.), *La desafiliación en la Educación Media Superior de Uruguay. Conceptos, estudios y políticas*. Montevideo: CSIC-UDELAR.
- CNCPS (2008). *Plan de Equidad*. Montevideo: Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de la Presidencia de la República.
- Cortés, Fernando, Agustín Escobar y Mercedes González de Rocha (2008). *Método científico y política social. A propósito de las evaluaciones cualitativas de programas sociales*. México, D.F.: El Colegio de México.
- Fernández, Tabaré (2010) "Enfoques para explicar la desafiliación". En Tabaré Fernández (coord.), *La desafiliación de la Educación Media y Superior de Uruguay*. Montevideo: CSIC / UdelaR.
- Fernández, Tabaré y Nicolás Bentancur (2008). "La Enseñanza Media en Uruguay: cuatro

- problemas estructurales y tres líneas de política para su rediseño institucional”. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en la Educación* 6(4): 98-126.
- Fernández, Tabaré, Santiago Cardozo y Cecilia Pereda (2010) “Desafiliación y desprotección social”. En Tabaré Fernández (coord.) *La desafiliación de la Educación Media y Superior de Uruguay*. Montevideo: CSIC / UDELAR.
- Fernández, Tabaré y Cecilia Pereda (2010). “Panorama de las políticas de inclusión educativa en la Educación Media y Superior (2005 - 2009)”. En Tabaré Fernández (coord. y ed.), *La desafiliación en la Educación Media Superior de Uruguay. Conceptos, estudios y políticas*. Montevideo: CSIC-UdelaR.
- Ferrari, Fernanda, Juan Pablo Martínez, Enrique Saavedra, Gonzalo Salas y Mariana Zepa (2010). *Estudio prospectivo nro. 4: identificación y dimensionamiento económico de alternativas para favorecer la permanencia o motivar el retorno a la educación media*. Montevideo: Presidencia de la República.
- Fizbein, Ariely Norbert Shady (2009). *Conditional Cash Transfers. Reducing present and future poverty*. Washington, D.C.:The World Bank.
- Garza, Mabel y Héctor Villareal, (2007). Do Conditional Ttransfers Affect Poor Student Performance? World Bank. Consultado el 15 de enero de 2010 en el sitio: [http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1121703274255/1439264-1171379341729/SessionI\\_HectorVillarreal1.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1121703274255/1439264-1171379341729/SessionI_HectorVillarreal1.pdf).
- Heuguerot, Cristina (2002). *El origen de la Universidad el Trabajo del Uruguay (1879-1916)*. Montevideo: Banda Oriental.
- Howlett, Michael y Jeremy Rayner, (2006) “Understanding the historical turn in the policy sciences: a critique of stochastic, narrative, path dependency and process-sequencing models of policy-making over time”. *Policy Sciences* 39: 1-18.
- Infamilia (2011a). *Reporte de monitoreo del PAC n°27. Perfil de los alumnos de 2011*. Montevideo: MIDES-Infamilia / ANEP-CES.
- Infamilia (2011b). *Perfil de los estudiantes y resultados del FPB en el primer semestre 2011*. Montevideo: ANEP-UTU, MIDES-Infamilia.
- King, Gary, Robert Keohane y Sidney Verba (2000). *El diseño de la investigación científica. La inferencia científica en los estudios cualitativos*, Madrid: Alianza.
- Knight, Jack (1997). *Institutions and Social Conflict*. Cambridge University Press. MA.
- Llambí, Cecilia, Marcelo Perera y Cecilia Velazquez (2010) *Estudio prospectivo 3: dimensionamiento económico de la universalización de la educación media básica (en centros de una escala que posibilite un vínculo más personalizado entre los y las adolescentes y la institución educativa)*. Montevideo: Presidencia de la República.
- Mancebo, Ester y Lucía Monteiro (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*7(4): 277-291.
- North, Douglas (1995). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- PAC (2011). *Cuadernos del PAC*, numero 1. Montevideo: ANEP/ Infamilia.
- Page, Scott (2006). “Essay: Path Dependence”. *Quarterly Journal of Political Science* 1: 87-115.
- Powell, Walter y Paul Dimaggio (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Rama, Germán (2004). “La evolución de la educación secundaria en Uruguay” en *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, volumen 2, número 1.
- Reimers, Fernando, Carol DeShan y Ernesto Treviño (2006) Where is the “Education” in Conditional Cash Transfers in Education?.Ginebra: IUS-UNESCO.
- Rumberger, Russell (2004 ) “What can be done to reduce dropout rates?” En Gary Orfield (ed) *Dropouts in America. Confronting the Graduation Rate Crisis*. Cambridge: Harvard

Education Press.

Senge, Scott (2006) "Path Dependence". *Quarterly Journal of Political Science* 1: 87-115.

Trouvé, Héléne, Yves Courtier, Francis Etheridge y Olivier Saint\_Jean (2001) "The path dependency theory: analitical framework to study institutional integration. The case of France" *International Journal of Integrated Care* 10 (june).