

## **La innovación en una política pública: algunas notas para pensar la experiencia de segundos años en Aula Comunitaria<sup>1</sup>**

**Cecilia Alonso Bianco<sup>2</sup>**  
[alonsoceci@gmail.com](mailto:alonsoceci@gmail.com)

### **Resumen**

Partiendo de una concepción que entiende al ciclo de las políticas públicas como un proceso complejo y poco claro, no ordenado y parcialmente racional, en el que las diferentes fases se entremezclan y enriquecen; considerando que particularmente en la fase de implementación se visualizan contingencias que hacen replantear alcances, objetivos y formas de intervenir en la realidad (Lindblom, 1980). Más aún, en la convicción de que al llevar al territorio una política se observan una multiplicidad de interacciones en donde los diversos actores negocian, priorizan, y superponen ciertas decisiones sobre otras. La presente ponencia reflexiona acerca de la experiencia piloto de innovación realizada, en 2013, en el marco del Programa Aulas Comunitarias, una de las políticas insignias en materia de inclusión educativa en los últimos siete años. En consecuencia, se propone, a partir de un estudio de caso con un abordaje cualitativo, dar respuesta a los siguientes interrogantes: ¿Cuáles son los factores que se consideraron a la hora de tomar la decisión de extender la propuesta a segundo año? ¿Qué opinan los actores educativos (docentes, estudiantes, equipos del Aula) de esta experiencia? ¿Qué implicaciones tiene esta innovación frente a los objetivos de la política desde los diferentes actores?

**Palabras Claves:** transformación de política, inclusión educativa, actores

---

<sup>1</sup>Trabajo presentado en el Quinto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “¿Qué ciencia política para qué democracia?”, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 7-10 de octubre de 2014)

<sup>2</sup>Licenciada en Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Magister en Ciencias Sociales. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México. Investigadora Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd).

## Introducción

A partir del reconocimiento de las complejas situaciones escolares, que atraviesan y atraviesan, adolescentes y jóvenes en nuestro país para la acreditación de la Educación Media Básica, desde del 2007 se han implementado una serie de planes y programas de re-escolarización, que buscan la inclusión educativa de quienes por diversas razones se han desvinculado del sistema formal. En este sentido, el Programa Aulas Comunitarias (PAC) en tanto programa puente a la política educativa universal, se constituye como una propuesta que apunta a brindar herramientas a adolescentes y jóvenes para su continuidad educativa.

El programa fue diseñado en coordinación por el Programa Infancia Adolescencias y Familia (INFAMILIA) del Ministerio de Desarrollo Social (Mides) y el Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación (CODICEN-ANEP), poniéndose en práctica en el año lectivo 2007. El mismo se propone en la actualidad los siguientes objetivos; como objetivo general se trata de *—promover la inclusión educativa de adolescentes de 12 a 17 años que se encuentran desvinculados de la Educación Media Básica. Lo que implica en términos de objetivos específicos —ofrecer una propuesta educativa formal y de calidad para cursar primer año de EMB en el marco del sistema de Educación Pública. Facilitar la introducción gradual y sostenida al primer año del ciclo básico para aquellos estudiantes que necesitan un proceso de mayor duración y de carácter más personalizado. Dar seguimiento a las trayectorias educativas de los adolescentes que habiendo cursado primer año en el PAC se insertan en segundo año en un centro educativo general (liceo o escuela técnica)* (DINEM; 2013: 287-288). De esta manera, el programa se concibe como una respuesta para aquellos adolescentes que se encuentran en una situación de importante vulnerabilidad social. Si tomamos en cuenta la asistencia a centros de Educación Media, en cualquiera de sus modalidades, en edades constantes y por quintil de ingresos, se observa en términos generales que la asistencia es casi universal hasta los once años, lo cual podría vincularse con la universalización de la Educación Primaria, y comienza a menguar hacia los doce años, profundizándose para edades posteriores y según el quintil de ingresos. Cuanto más bajo es este, menor es la cantidad de adolescente y jóvenes que asisten a un centro de educación formal (Anuario Estadístico del MEC, 2012:53).

Para la implementación de dicho programa se cuenta con la participación de una Organización de la Sociedad Civil quien tras concursar y ganar una licitación pública se

encarga directamente de la gestión del espacio del aula. Para el desarrollo de la propuesta una de las ideas claves que está por detrás de esta iniciativa es la afirmación de que la misma permita la vinculación de enfoques pedagógicos formales y no formales. En consecuencia su organización se establece a partir de esta doble dinámica de actividades centradas en asignaturas y recreativas – expresivas.

En el Programa operan tres modalidades de trabajo. La primera, denominada **modalidad A**, está destinada a adolescentes que se han desvinculado del sistema de enseñanza media formal sin aprobar el primer año de Ciclo Básico o habiendo culminado la Educación Primaria y nunca inscripto en la Educación Media Básica. En esta modalidad el adolescente cursa el primer año del Ciclo Básico en forma semestral. Las materias cursadas pueden aprobarse a lo largo del semestre a través de evaluaciones de proceso. En aquellos casos que el adolescente concluya este primer año aprobando las materias correspondientes estará habilitado a continuar su trayectoria educativa en cualquier centro de Educación Media Básica, tanto en Liceo como en UTU.

La segunda manera de cursar, denominada **modalidad B**, también conocida como —introducción a la vida liceal está destinada a adolescentes que habiendo concluido la educación primaria nunca hayan ingresado a la enseñanza media, o habiéndose inscripto nunca hayan asistido. Tiene por objetivo lograr que los adolescentes ingresen al año siguiente a primer año en el liceo de referencia o bien que continúen en el programa en la modalidad A. Se trabaja en el manejo de la lengua oral y escrita, el desarrollo del pensamiento lógico matemático y en la concreción de estrategias para una mejor apropiación de los procesos de aprendizaje, lo que en el programa se denomina —aprender a aprender.

Finalmente, **la modalidad C**, acompañamiento al egreso, como su denominación lo indica implica el proceso de acompañamiento de los adolescentes cuando egresan del programa y se vinculan a un centro de Educación Media Básica.

En una primera instancia se instauraron doce aulas comunitarias en todo el país. Las mismas se distribuyeron de la siguiente manera: nueve en el departamento de Montevideo, una en Canelones, una en San José y una en Maldonado. En el 2010 se amplió la cobertura a 18 aulas comunitarias en funcionamiento en todo el país. Se agrega a las doce fundacionales, la cobertura del programa en los departamentos de Rocha en la localidad del Chuy y en la capital del departamento de Paysandú. Al mismo tiempo se agrega un —aula en el departamento de Canelones en la localidad de La Paz y

tres en Montevideo. En la actualidad existen veinticinco aulas comunitarias en todo el país.

Es de destacar que para el año 2013, se experimentan en el programa dos transformaciones, la primera remite al establecimiento de un Aula en el mismo espacio físico que el Liceo, operando para dos centros de Canelones. La segunda radica en la incorporación del segundo año de Ciclo Básico a la propuesta, en dos Aulas de Montevideo. A partir de un enfoque metodológico cualitativo que supone la realidad como subjetiva y múltiple, tomando como fuente principal de información los discursos de los actores que interactúan en estos procesos (docentes, estudiantes, equipos del Aula)<sup>3</sup>es que esta ponencia presenta las reflexiones preliminares que intentan dar respuesta a las siguientes interrogantes:

¿Cuáles son los factores que se consideraron a la hora de tomar la decisión de extender la propuesta a segundo año? ¿Qué opinan los actores educativos involucrados de esta experiencia? ¿Qué implicaciones tiene esta innovación frente a los objetivos de la política desde los diferentes actores?

#### *Poniendo orden*

Para dar respuesta a las preguntas planteadas el siguiente documento se estructura en cinco apartados. El primer apartado realiza una introducción al ciclo de las políticas públicas teniendo como principal objetivo profundizar en su proceso de implementación, considerando los efectos que se producen a partir de la incorporación de cambios ya sea en su modalidad u objetivos. En un segundo apartado se retoma el debate entre universalismo y focalización considerando las implicancias que este tiene en relación con el ámbito educativo. El tercer apartado da cuenta de la importancia de considerar a los actores educativos como determinantes en los procesos de implementación de las políticas, particularmente cuando se trata de propiciar la inclusión educativa. En cuarto lugar se desarrolla el análisis de los cambios implementados, centrado en la percepción de los actores e identificando los obstáculos y potencialidades identificados por estos. Finalmente, en el quinto apartado se desarrollan a modo de cierre algunas consideraciones, que lejos de cerrar la discusión plantearan nuevos interrogantes.

---

<sup>3</sup>Para la recolección de información se realizaron entrevistas semi-estructuradas con el equipo del Aula, algunos de los docentes y la coordinación del programa. Al mismo tiempo que se implementó una actividad de taller con los estudiantes de segundo año para conocer sus percepciones respecto a la posibilidad de continuar sus estudios en el aula.

## **El ciclo de las políticas: implementación y cambios**

A partir de la consideración de las políticas educativas entendidas 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: 140-141). El presente apartado realiza una pequeña reseña respecto a la importancia de su consideración en tanto ciclo, haciendo especial énfasis en la implementación.

Comúnmente se identifican, dada su mayor visibilidad, tres instancias principales por las que atraviesan las políticas públicas, a saber: la elaboración, la implementación y la evaluación. Se establecen además dos etapas que podrían anteceder, en términos relativos, a la etapa de elaboración; las mismas son: la identificación del problema, y la incorporación a la agenda. Esta linealidad o consecución de una etapa sobre las otras, si bien permite visualizar claramente las diferencias entre una y otra etapa, debe ser relativizada ya que entender las políticas como ciclo trae consigo la retroalimentación entre las diferentes etapas.

Más aún al centrarnos en la implementación consideramos que no es posible entenderla como una ejecución racional y mecánica del ordenamiento recibido por la autoridad competente. Perspectiva que se contrapone al paradigma dominante en los albores de los estudios de las políticas públicas, ya que se afirmaba que esta etapa solo era la ejecución de decisiones ya tomadas y discutidas asignándole al ejecutor un rol operativo sin mayores responsabilidades. Compartiendo los planteos de Lindblom (1980), se considera que la implementación por sí misma siempre genera cambios en una política, por lo que ningún decisor puede abarcar todas las posibilidades que encierra una problemática concreta. Esto refiere a lo que el autor denomina “*la especificación incompleta de las políticas*”: al elaborarse un programa de acción, a pesar de que se tenga a priori una cuantiosa información sobre las causas y consecuencias de una problemática, nunca se pueden prever las contingencias que puedan surgir en la implementación (Lindblom, 1980:84). Al mismo tiempo es preciso recordar que la implementación es resultado de una suma de interacciones políticas cotidianas. En consecuencia en cada centro entran en juego los actores, quienes en el día a día negocian, priorizan, y superponen ciertas decisiones sobre otras.

La discusión respecto a de qué manera se realiza la toma de decisiones plantea la rivalidad entre dos perspectivas; a saber: el enfoque “top – down” de arriba hacia abajo

y el enfoque “bottom – up” de abajo hacia arriba. El primero de estos enfoques atribuye un lugar mínimo a la implementación y responde a criterios de jerarquía vertical en la administración. Siguiendo el planteo de Meny & Thoenig al respecto, este enfoque, se estructura bajo tres formas de concebir la realidad político-administrativa. La primera afirma que: las órdenes los decisores son *“obedecidos progresivamente hasta llegar a los ejecutores que actúan en la base”*. La segunda plantea la existencia bien definida de una esfera política y otra administrativa en la que *“cada uno procede con normas específicas”*. Se sostiene además que en el mundo administrativo *“el interés general, la neutralidad política y la profesionalidad constituyen referencias objetivas”*. Finalmente se cree en la búsqueda del “principio de eficiencia”. Esto implica que los ejecutores buscan *“la optimización de los recursos y de los resultados”* (Meny & Thoenig, 1992: 159). Esta perspectiva pierde de vista la autonomía de acción que tienen los ejecutores, la posibilidad que tienen de apropiarse de la propuesta y modificarla en el proceso, así como de la cantidad de recursos que manejan y la importancia que los mismos tienen para que la política sea concretada. El segundo de estos enfoques conceptuales reconoce la importancia de los ejecutores y destinatarios en el proceso de decisión de las políticas públicas. Este modelo tiene origen en los estudios de Lipsky acerca de la educación especializada. Este enfoque prioriza la etapa de implementación como fase de un proceso, y dicha implementación es desde abajo, pues es el campo de acción donde la política se hace. Esta idea es sintetizada por Subirats al proponer que: *“Esta manera de concebir la implementación, pone de relieve el hecho de que los actores se encuentran inmersos en un proceso competitivo, no solo en lo que respecta a la distribución de los recursos, sino también respecto a distribución de la capacidad de definir y re definir las reglas de juego a lo largo del mismo”* (Subirats, 2008:191).

Concebir la implementación desde la perspectiva “bottom up” brinda autonomía y presupone que, *“(…) quienes conocen cada terreno son los que saben mejor que nadie como debe implementarse un cambio en cada lugar”* (Vernazza, 2002: 8). Así, en la interacción entre todos los actores que protagonizan en mayor o menor medida la política, se puede disminuir la distancia que existe entre la implementación “ideal” de la política y la realidad que acusa a la población beneficiada. En este sentido, resulta pertinente identificar cuál de estas perspectivas ha predominado en la introducción de los cambios en la política en cuestión.

## **Las tensiones entre universalismo y focalización**

La apuesta a la inclusión, plantea entonces un compromiso por la universalización de los procesos educativos en donde —los sistemas educativos y sus escuelas para que puedan acoger a todos los estudiantes de la comunidad y den respuesta a la diversidad de sus necesidades de aprendizaje (Blanco; 2011: 48). Detrás de las precedentes afirmaciones se encuentra la discusión entre la pertinencia de generar políticas focalizadas o universales y la permanencia en el tiempo que las mismas deben alcanzar. La discusión sobre la dicotomía —universalismo y focalización que particularmente se traduce en —dualización o transitoriedad, es en este sentido ineludible. Más aún en contexto de desigualdad social, signados por las condiciones de pobreza de sus habitantes. En consecuencia, las políticas de inclusión social, alejadas de la perspectiva de la lucha contra la pobreza, redundan en —Insertar, implantar, incrustar, injertar, encastar: hacerse un (pequeño) lugar sin molestar demasiado al conjunto. Ayudar a individuos y grupos a encontrar lugares relativamente diferentes de los que ocupan pero en el seno de la misma sociedad que los excluye (Karsz; 2000: 164). Esto no significa que deban dejar de realizarse políticas de discriminación positiva. Sin duda las políticas que atienden a la especificidad de las problemáticas sociales deben existir en tanto las problemáticas existen, pero, lo que debería cambiar es la concepción ideológica que las sustenta. Pueden ser en determinados momentos focalizadas, pero en su generalidad deben ser políticas universales, ser para todos y todas evitando los etiquetamientos, las segregaciones, las fragmentaciones territoriales y subjetivas. Muchas veces, la discriminación positiva registra consecuencias que no estaban planificadas en sus diseños como la estigmatización de quienes son sus beneficiarios. De esta manera, la exclusión a la que pretendía atender la política focalizada, no sólo no se socava sino que por el contrario genera nuevas situaciones de exclusión que antes no habían sido siquiera pensadas (Castel, R. 2000).

A partir de los trabajos realizados por Ocampo, que profundizan acerca de los mejores resultados que se obtienen en términos de política social al apostar a una creciente universalización, el autor destaca que la focalización o selectividad, debe ser considerada como instrumento de la universalización y no como su sustituto. Se considera que las políticas focalizadas pueden cumplir tres tipos de funciones: i) *desarrollar programas de asistencia social con vocación universal dentro de ciertos grupos sociales*, ii) *adaptar los programas a las características específicas de algunos*

*sectores, iii) servir como puente hacia los programas universales* (Ocampo; 2008:59). Para el caso de estudio la política focalizada se entiende a partir de la tercera de estas funciones, ya que el PAC se constituye como un puente que transita de una lógica educativa compensatoria al sistema universal. Esta afirmación debe ser problematizada a partir de la experiencia en cuestión ya que en ella se materializa la tensión entre dualización y transitoriedad, en el entendido de que estos programas pueden constituirse como como medidas transitorias, que buscan compensar ciertas dificultades, o como propuestas paralelas que terminan reduciéndose a una “oferta de segunda” generando un efecto contrario a los objetivos propuestos.

### **La importancia de considerar la voz de los actores**

El siguiente apartado profundiza sobre las relaciones existentes entre los actores educativos, en cuanto a la posibilidad, motivación y capacidad de trabajar de forma conjunta. Atender a las interacciones que se dan en el centro educativo sin duda remite particularmente a las relaciones entre un grupo docente y un grupo de alumnos. Sin embargo es pertinente considerar el complejo entramado de mediaciones que se dan en el desarrollo del ciclo escolar. Entendiendo que detrás del vínculo entre docentes y alumnos hay al mismo tiempo toda un red de actores y relaciones: *entre el Estado y la sociedad, a través de políticas de desarrollo económico, social y cultural; entre el sistema educativo y la sociedad, con las políticas exclusivamente sectoriales; en el interior de la sociedad, a partir de los diferentes territorios que se solapan; en el interior del sistema educativo, en cuanto abordaje pedagógico* (López; 2009: 13).

Se torna relevante analizar cómo se realiza la construcción de comunidades educativas en cada centro, en donde el vínculo que los diferentes actores mantienen con los estudiantes y las familias es fundamental para la construcción de procesos educativos más equitativos.

Los desafíos que propone la implementación de políticas de inclusión educativa, encuentran como punto álgido de posibilidad o de constreñimiento las propias concepciones docentes: para que los puentes puedan consolidarse los docentes deberán compartir la convicción frente a estos proceso de forma de materializarse en *todos los aspectos de la labor educativa, desde la planificación hasta la didáctica y la evaluación estudiantil* (Bravo de Weiner 2007 en Mancebo & Goyeneche; 2010:16). El rol docente

se torna así fundamental en la construcción de procesos educativos equitativos, en el entendido de que es a partir de su manera de pensar la relación educativa que será posible *naturalizar las diferencias de capital cultural o bien rechazar tal naturalización* (Mancebo & Goyeneche; 2010:13). Profundizar la opinión de los diversos docentes, respecto a estos desafíos nos permitirá ahondar sobre las formas en que visualizan la relación educativa. Por su parte, darle lugar a la voz de los estudiantes en su condición de adolescentes y jóvenes, se torna fundamental para garantizar participación y articulación entre actores, al mismo tiempo que requiere la consideración de los procesos identitarios que son vivenciados en una etapa particular de la vida, la adolescencia. Ciclo vital en el que se atraviesan una serie de transformaciones, no solo físicas, sino también emocionales, en las que las relaciones de conflicto son la forma más común de ir creando su propia personalidad y proceso identitario.

Entender las adolescencias en la construcción de una propuesta de equidad remite a comprender al estudiante no solo en tanto tal, sino relacionado al período vital que está atravesando, la adolescencia. No debemos olvidar que como ciclo se constituye en nuestra sociedad como *un conjunto de construcciones sociales, de realidades no reales sino construidas, que tienden a enfatizar el problema, a ver peligros, a pensar que con adolescentes todo puede ir peor* (Funes;2010:13). Así el autor propone una perspectiva diferente, en donde el mundo adulto es el responsable de generar herramientas para enfrentar los desafíos de una dinámica social cambiante, pero en el acompañamiento y la reflexión conjunta. No solo como ciclo vital, sino como etapa educativa. Los adolescentes y jóvenes de hoy, se constituyen como sujetos dedicados al riesgo en una sociedad de riesgo. En este sentido, es fundamental considerar que los procesos tanto de desarrollo como educativos no presenten una deseada linealidad, más aún, al incluir las complejidades del entorno, los diferentes procesos de socialización, formas de interacción con el mundo adulto, expectativas propias y de los referentes más cercanos; interacciones que devendrán en avances y retrocesos. Si no es posible considerar esta construcción de un modo único y lineal para el conjunto de los adolescentes, aún más cuando estos adolescentes, de sectores más vulnerados de la sociedad, están en una situación difusa entre su ser adolescentes y la necesidad de asumir responsabilidades del mundo adulto, ya sea por medio del trabajo o el cuidado de otros miembros de la familia. En consecuencia educar en la adolescencia lleva necesariamente a la reflexión respecto a qué se espera de dichos estudiantes en un proceso que históricamente ha

tendido al intento de la homogenización, de la construcción del —buen adolescente casi sinónimo del —buen estudiantell, prototipo ideal, que no considera la diversidad existente entre el alumnado desde sus experiencias personales, sociales, educativas, entre otras (Funes; 2010).

### **Ampliar el puente**

El presente apartado se aproxima desde la voz de los actores a identificar cuáles fueron los motivos para realizar este ajuste a la política, identificar la forma en que dicha transformación se llevó a cabo; al mismo tiempo que se consideran las valoraciones que estos hacen sobre su pertinencia. Es de destacar que para el primero de estos cometidos se retoman particularmente las opiniones de los actores adultos involucrados (equipo de aula; docentes), mientras que para el segundo aspecto se incorporan además las percepciones de los estudiantes.

Respecto a los motivos que llevaron a la concreción de la experiencia piloto, fundamentalmente radican en la consideración de que el puente que se pretende establecer entre la re-vinculación y la continuidad educativa no logra efectivizarse por completo, particularmente considerando las dificultades que esta última representa para un número considerable de estudiantes.

*El año pasado, va en general nosotros siempre decimos que un año es poco, que lo gurises necesitan más tiempo para este vínculo que empiezan a construir con el mundo adulto, empiezan a incorporar algunas otras estrategias, que les permiten después sobrevivir en otros lugares, como que un año queda corto, bueno entonces el año pasado la unidad coordinadora (...) después de haber hecho la reflexión de que era lo mejor, pensando en la continuidad de los gurises y viendo los números de la modalidad C de que muchas veces no todos se podían sostener, ahí aparece la propuesta de hacer dos experiencias, una, la de un aula funcionando adentro de un liceo, y aulas con segundo. Se invita a las organizaciones (la organización) plantea que está interesado en gestionar un aula con segundo, y ahí arrancamos con el aula con segundo (Entrevista 1).*

*Está genial, yo le había hablado a la coordinadora del aula, le había planteado hacer como una especie ciclo básico, primero, segundo, tercero en esa modalidad, o sea, charla de pasillo nada formal. Recién este año fue que se logró eso (Entrevista 2).*

De los relatos aquí expuesto también se destaca la forma en que se han implementado los cambios, tanto desde el equipo del aula, como de alguno de los docentes entrevistados, se manifiesta que el cambio implementado se realiza a partir de una solicitud que se venía realizando y reflexionando hace cierta cantidad de tiempo; en consecuencia no surge como una decisión impuesta desde la coordinación del programa de manera vertical y jerárquica. De esta manera nos aproximamos a un tipo de

transformación que se implementa bajo un enfoque “bottom – up”, en donde la participación del colectivo de actores involucrados ha sido considerado.

Otro elemento en esta misma línea resulta de la participación voluntaria por parte de las organizaciones para gestionar este segundo año. Si bien, el hecho de que solo dos organizaciones sostuvieran la convicción de desarrollar la propuesta puede dar cuenta de diferencias en las concepciones respecto a la transformación realizada.

De todas maneras, si bien en términos generales existe entre los actores involucrados una visión positiva respecto a la incorporación del segundo año lectivo en la propuesta del Aula, entre los docentes se explicitan diferentes motivos.

Por una parte se encuentran aquellos que consideran que la propuesta es pertinente pero el programa debe seguir constituyendo un puente para la re-vinculación al sistema educativo tradicional.

*Que es buena (...) que ojalá sirva para que los chiquilines se escolaricen un poco más antes de llegar al liceo, que es lo que les cuesta más (...) pero lo fundamental sería que se puedan incorporar de nuevo al sistema educativo... pero quizás le sirva para que (Entrevista 3).*

*Bueno me parece bien, que para algunos alumnos no es suficiente un año y está bueno darles un segundo año (Entrevista 6).*

Mientras que otros refieren a la posibilidad de que la propuesta transforme sus objetivos y se constituya como una alternativa más de acreditación de Ciclo Básico, perdiendo su carácter de política compensatoria.

*Me parece que está bárbaro mismo para los chiquilines, porque un chiquilín que repitió dos, tres veces, el liceo volver, pasar primero y volver a la estructura del liceo, es medio como lo estás mandando de vuelta a lo mismo por lo que llegó al aula, o sea si no superó un primer año, ya sea por los docentes, ya sea por la estructura del liceo, ya sea por los problemas del chiquilín y que vos lo vuelvas a mandar otra vez a la misma modalidad es algo ilógico (Entrevista 2).*

*Yo siempre pensé que Aulas Comunitarias tendría que continuarse los tres años en el aula comunitaria, quizás alguno le sirve pero otros no lo pueden sostener (Entrevista 8).*

*A mí me parece muy bueno, empezando que ellos tienen un curso semestral, lo que te permite que vos jerarquices. Hay cosas que yo el año pasado no pude dar y ahora puedo ponerlos a punto. Hay muchos de ellos que tienen otros tiempos, que no son los que contempla secundaria y está bueno que estén acá (Entrevista 7).*

Ahora bien, como lo dejan entrever los relatos arriba expuestos, quienes apuestan a la continuidad educativa a partir de la modalidad Aulas Comunitarias existen diferencias respecto a la responsabilidad que se le atribuye a la capacidad del sistema educativo para dar respuestas a la diversas necesidades de adolescente y jóvenes en cuanto a tiempos de aprendizaje, dinámicas de aula, generación de vínculos, tamaño de los grupos, entre otros aspectos. Estos discursos nos remiten al debate tan vigente en la actualidad respecto a la inminente reformulación de la estructura de la educación

secundaria, particularmente en el Ciclo Básico para entre otras cosas dar cumplimiento a lo dispuesto en la última Ley General de Educación que dispone la concreción de la educación como derecho humano, en donde el Estado tiene un papel fundamental como garante del ejercicio dicho derecho para todos los habitantes del país.

### **Potencialidades y dificultades del cambio**

Al momento de visualizar potencialidades y obstáculos del cambio referido, cabe recordar que las entrevistas fueron realizadas durante el proceso de implementación de esta innovación en la mitad del año lectivo (considerando la modalidad semestral que opera en el programa coincidió con el cierre del primer semestre). En este sentido, las valoraciones realizadas están sujetas a la experiencia en este período.

Realizada esta salvedad las dificultades percibidas contemplan puntos diversos que en parte responden a los roles que cada uno de los actores desempeñan.

Mientras que desde el equipo del aula se hace mención tanto a dificultades de funcionamiento como algunas cuestiones administrativas; los docentes remiten en mayor manera a las primeras, haciendo especial énfasis en las cuestiones de infraestructura y materiales didácticos, al mismo tiempo hay quienes se expiden en la dificultad de incorporar los conocimientos esperados para un segundo año de Educación Media Básica.

Entre las cuestiones administrativas, particularmente se refiere a la conformación del grupo de segundo año, dado la demanda con la que se enfrentaron al informar a los adolescentes la posibilidad de continuar en el Aula.

*Y la primera dificultad fue armar el grupo de segundo, teníamos dos primeros y todos se querían quedar y no todos se podían quedar. Entonces ahí lo que hicimos fue, primero aquellos que habían demostrado interés de seguir estudiando en UTU, ya habían quedado con una línea más directa de laburo que era seguirlos en la UTU. Después de los de segundo lo que hicimos fue armar un grupo, creo que de los que querían seguir en el liceo, están todos acá, armamos un grupo de 21, y después a ese grupo les sumamos dos ex alumnas del aula, que por situaciones familiares bien complejas, habían dejado el liceo en segundo (Entrevista 1).*

La información proporcionada por el equipo del programa, se corrobora a partir del taller realizado con los adolescentes que asisten al aula, ellos mismos manifiestan que todos los compañeros del año anterior quisieran quedarse en el Aula y no tener que ir a otro centro educativo. Lo cual puede considerarse un aspecto positivo, ya que los adolescentes afirman sus intereses de continuar con sus estudios por más que se

constituya en una dificultad administrativa debido a la necesidad de acotar la inscripción, acorde a la premisa de mantener grupos de número reducido en cuanto a la cantidad de alumnos.

Dentro de las dificultades que refieren a los logros académicos de quienes están cursando bajo esta modalidad, si bien se considera la importancia de un enfoque que visualice al adolescente en tanto sujeto educativo, capaz de aprender y de desarrollarse (Martinis; 2006). Se manifiesta la existencia de algunos deberes en el plano académico. Elemento que ponen en cuestión nuevamente las oportunidades de continuidad educativa, así como la re-vinculación exitosa en un tercer año de Ciclo Básico bajo la modalidad “tradicional” de Liceo o UTU.

*Las dificultades son algunos deberes que hay desde lo académico y que nos enfrentamos esta vez con edades que no teníamos antes, los gurises tienen entre 17 y 18 años, eso nos hace pensar el egreso desde otro lugar, porque con dieciocho años no vas a cualquier liceo, porque no cualquier director te recibe en un tercero donde hay gurises de catorce, quince años. Y las familias a los gurises con dieciocho años la prioridad es trabajar, no estudiar (Entrevista 1).*

*Se ha convertido en algo muy difícil, ellos ya el año pasado, por lo que dicen la gente del aula era un grupo muy difícil de primero, y tienen mucho rezago, mucho rezado del año anterior y del anterior. Entonces está siendo difícil lograr los contenidos de segundo, yo estoy casi en la mitad del año, antes que empezara la huelga, haciendo todos los temas de primero, hasta julio estuvimos repasando los temas de primero y con algunas cosas básicas, como sumar, como restar, como multiplicar, como dividir. Eso trae consecuencias, comparado con un segundo del liceo (Entrevista 4).*

Por otro lado, se propone particularmente desde el equipo del Aula la tensión entre la apuesta a la mencionada continuidad educativa, con las necesidades de inserción laboral que tienen estos jóvenes, no solo a partir de las situaciones familiares que pueden propiciarla, sino en base a las edades con las que llegan a esta propuesta, próxima a cumplir la mayoría de edad y las responsabilidades que surgen a partir de la paternidad/maternidad.

Finalmente, en lo que refiere a dificultades de funcionamiento, los docentes destacan las dificultades de contar con los materiales necesarios para un adecuado desarrollo de los cursos.

*Este año se está complicando, también acá lo que ha habido es que hay mucha falta de recurso, ponete nosotros no tenemos libro de segundo, y ha llegado uno para un salón de veinte gurises, como que hay cosas que hay que mejorar, hay que implementar bien, si vos querés tener acá un segundo. Hay cosas que faltan, ya sea por inexperiencia de ellos o inexperiencia de la gente que maneja el PAC, me parece. Porque hay cosas que me parece que tendrían que tener como más recursos y prioridades (Entrevista 4).*

*El tema es como lo implementas y en la implementación yo observo muchas carencias y una de las carencias que no te mencioné, pero también es importante, es el tema de lo edilicio, la infraestructura, el material, no puede ser que en un aula no haya material didáctico. Quizás ahora lo hay pero hubo años que trabajábamos sin libros, de apoco se fue logrando, pero a mí me parece que si vos implementas un plan ya de entrada tiene que haber. Si no termina siendo educación pobre para pobres y la idea no es que sea así (Entrevista 6).*

Estas dificultades pueden constituirse en una traba considerable para la concreción de los objetivos de la propuesta, más aún si se consideran las inequidades que el propio sistema educativo propicia, visible ya desde la propia estructura de grupos que se observa en la mayoría de los centros educativos, a modo de ejemplo cinco primeros, tres segundos y dos terceros.

En lo que respecta a la identificación de potencialidades de esta innovación, si bien es cierto que son en los discursos menos recurrentes, se reafirma la importancia de lograr una continuidad en el vínculo entre los adolescentes y los referentes adultos del aula. Este aspecto es valorado tanto por el equipo del aula, como por los propios jóvenes. A pesar de que destacan que a veces los rezongan y los hacen estudiar, valoran *poder seguir con los compañeros, estar en el espacio del aula y aprender cosas nuevas* (relatos de los adolescentes en la instancia de taller).

*Después han hecho un proceso, los gurises de segundo son los que se enganchan más en el tema de participación, con el trabajo con delegados, en el taller de comunicación, el taller de expresión, que siempre tiene como objetivo participar de la movida joven, también segundo es el que tiene como el liderazgo de eso. Tienen como un conjunto de habilidades sociales que están buenas* (Entrevista 1).

Al mismo tiempo desde el equipo del Aula se refuerza la importancia de visualizar los logros de los estudiantes no exclusivamente desde el punto de vista académico, sino en la construcción de habilidades sociales, formas de relacionarse, el interés por participar de instancias colectivas. En este sentido, podríamos aproximarnos a entender esta valoración desde la consideración del adolescente desde sus intereses y necesidades, partiendo de su consideración como sujeto educativo.

### **Más preguntas que respuestas: ¿hacia un cambio de objetivos? ¿La desaparición de una política?**

El presente documento se aproximó desde una lectura preliminar a las consideraciones que diversos actores tienen sobre la experiencia piloto de incorporar segundo año al Programa Aulas Comunitarias. Muchas aristas quedan aún por analizar, entre ellas las referidas a los resultados obtenidos por los adolescentes una vez concluido el ciclo lectivo 2013.

Sin embargo podemos poner en cuestión algunos aspectos que hacen a los objetivos de la propia política. Aunque mucho de los actores plantean que el objetivo de la política sigue siendo la construcción de un puente para la continuidad educativa en el sistema formal, este aspecto puede y debe ser problematizado. Ya que se puede estar

incurriendo en los hechos en una transformación de los objetivos, que pone en cuestionamiento el paradigma sobre el cual se sustenta la política. La tensión radica en su mantenimiento en tanto propuesta compensatoria que busca la generación de herramientas para la re-vinculación, atendiendo a las particularidades de una población en particular o pasa a convertirse en una apuesta universalizable.

Desde el Aula que realizó esta experiencia se visualiza esta tensión al considerarse que *la forma en la que este programa puede seguir, siento que no es un puente, yo siento que a esta altura la enseñanza media en este país debería tener un espectro mucho más amplio. Viste que hoy es liceo o UTU otra cosa no hay, yo creo que hoy habría que legitimar estos programas. La enseñanza media en este país es el liceo, es la UTU, es FPB, es áreas pedagógicas y es aula comunitaria. Por eso creo que se debería de extender y hacerlos terminar un ciclo, por otro lado hay compañeros que piensan, que debe volver al Liceo, para no crear los gurises como por fuera, esto de si es un proyecto focalizado, yo creo que a esta altura los gurises igual quedan irradiados, igual quedan por fuera (...) entonces si yo siento que puedo colaborar y hacer que el gurí cumpla un ciclo y que además cumpliendo ese ciclo yo le doy una oportunidad para que siga estudiando me parece que ya está... yo que sé...que lo de puente... no sé si, yo esa figura no la comparto. Creo que no es un puente, creo que es una forma más de cursar la enseñanza media* (Entrevista 1).

Ahora bien, al considerar la pretensión de acreditar el nivel a partir de la propuesta implica revisar la misma en términos de contenidos, resultados de aprendizaje, entre otros aspectos. Al mismo tiempo que pone una vez más de relieve las dificultades que enfrenta el sistema educativo para generar una propuesta que contemple a todos y todas los adolescentes y jóvenes en la construcción de procesos educativos equitativos e inclusivos.

## Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L (1994). *El estudio de las políticas públicas*. Miguel Ángel Porrúa; colección Antologías de Política Pública/1. México.
- Aguilar Villanueva, L (1993) *La implementación de las políticas*. Miguel Ángel Porrúa; colección Antologías de Política Pública/4. México.
- Castels, R (2004). “Encuadre de la exclusión” En *La exclusión: bordeando sus fronteras. Definiciones y matices*. Gedisa. Barcelona. España.
- Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) (2013). *Informe MIDES. Seguimiento y evaluación de actividades y programas*. Montevideo Uruguay.
- Dubet, F (1989). —De la sociología de la identidad a la sociología del sujeto. *Estudios Sociológicos*. Vol. VII, N° 21, setiembre. El colegio de México. D.F, México, pp. 519 – 545.
- Funes, J (2010). 9 ideas claves: educar en la adolescencia. Graó. España.
- Gajardo, M (2011). La educación tras dos décadas de cambio. ¿Qué hemos aprendido? ¿Qué debemos transformar? En *Reformas educativas. Calidad, equidad y reformas en la enseñanza*. Colección Metas Educativas 2021. OEI. Santillana. Madrid.
- Grindle, S (2009). “La brecha de la implementación”. En *Política Pública y Democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*. . Miguel Ángel Porrúa. México.
- Grindle, Merilee S (2009). "La brecha de la implementación". En *Política pública y democracia en América Latina*. México.
- Karsz, S (2004). “La exclusión: concepto falso: problema verdadero”. En *La exclusión: bordeando sus fronteras. Definiciones y matices*. Gedisa. Barcelona. España.
- Lindblom, Ch (1980). *El proceso de elaboración de las políticas*. Miguel Ángel Porrúa. México.
- López, N (2009). De relaciones, actores y territorios. Hacia nuevas políticas para la Educación en América Latina. IIPE. UNESCO. Buenos Aires.
- Mancebo, E & Goyeneche, G (2010) *Las políticas de inclusión educativa: entre la exclusión social y la innovación pedagógica*. IX Jornadas de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Montevideo

- Mancebo, E (2002). “La larga marcha de una reforma exitosa”. En: *Uruguay la reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada (1985-2000)*. Colección Política Viva, Banda Oriental. Montevideo. Uruguay.
- Martinis, P (2006) —Sobre escuelas y salidas: la educación como posibilidad más allá del contexto. En Martinis (2006) (comp.) *Pensar la escuela más allá del contexto*. Psico Libros. Montevideo. Uruguay.
- Meny, I & Thoenig, J.C (1992).*Las políticas públicas*. Ariel Ciencia Política. Barcelona.
- Ocampo, J (2008) *Las concepciones de la política social: universalismo versus focalización*. Revista Nueva Sociedad, N° 215, mayo-junio. ISSN: 0251-3552, www.nuso.org.
- Subiratas, J; Knoepfel, P; Laure, C &Varonne, F (2008). *Análisis y Gestión de políticas públicas*. Ariel. Barcelona.
- Vernazza L (2002). *El error de subestimar la implementación. Un análisis de la reforma educativa uruguaya*. Revista Prisma, Universidad Católica. Uruguay

## **Anexo I. Actores entrevistados**

**Entrevista 1:** Coordinadora Aula Comunitaria con experiencia de segundo año.

**Entrevista 2:** Docente en Aula Comunitaria y Ciclo Básico

**Entrevista 3:** Docente en Aula Comunitaria y Ciclo Básico

**Entrevista 4:** Docente en Aula Comunitaria y Ciclo Básico

**Entrevista 6:** Docente en Aula Comunitaria

**Entrevista 7:** Docente en Aula Comunitaria

**Entrevista 8:** Docente en Aula Comunitaria y Ciclo Básico

## **Anexo II. Actividad de taller**

A partir de la actividad grupal con los adolescentes que cursan en el grupo seleccionado se pretende reflexionar acerca de su estar en el Aula. Cuáles son las cosas que rescatan como positivas y cómo valoran su vínculo tanto en relación con sus pares como con los referentes del mundo adulto.

*Dinámica de trabajo.* En una primera visita se presentó resumidamente al grupo los objetivos del trabajo, se les explicó el por qué se los convocando a participar de la actividad, en qué consistió la misma, abriendo un espacios para preguntas.

En una segunda instancia se procedió a conocer sus opiniones respecto a su sentir relación a estar en el centro educativo, profundizando acerca de cómo valoraban la relación con pares y referentes adultos. Dicha información se relevó primero en grupos pequeños, entre tres y cuatro estudiantes, para luego dar paso a la puesta en común que conllevó a la elaboración de un papelógrafo recopilando los aspectos consensuados en el grupo. El mismo se dejó en el centro educativo, en algunos casos los adolescentes solicitaron a la dirección pegar el mismo en el salón.

Una vez concluida la actividad grupal se realizará el cierre reflexionando sobre los aspectos que comparten y los que se diferencias de cada grupo, lo que permitió identificar perfiles en cuanto a la participación, liderazgos, entre otros aspectos.