

Título de la ponencia: La educación: ¿un 'outsider' de la protección social?: un análisis a partir de las políticas de inclusión educativa en Uruguay (2005-2013)¹.

Autores:

- **Mancebo, Ma. Ester:** Departamento de Ciencia Política, FCS-UdelaR.
memancebo@gmail.com
- **Carneiro, Fabricio:** Departamento de Ciencia Política, FCS-UdelaR.
fcarneirog@gmail.com
- **Lizbona, Alexandra:** Departamento de Ciencia Política, FCS-UdelaR.
alexandra.lizbona@gmail.com

Resumen:

La educación constituye un ámbito clave en la generación de bienestar en una sociedad en tanto puede ser un potente canal de integración social y movilidad, operar como puerta de acceso a mejores oportunidades económicas y habilitar el ejercicio pleno de la ciudadanía. Llamativamente, los estudios sobre educación suelen abordarla en forma independiente de las restantes esferas de la arquitectura de protección social, al tiempo que la investigación sobre los regímenes de bienestar ha tendido a asignar menos atención al pilar educativo que a los de la seguridad social y la salud.

El presente artículo se centra en la articulación entre la esfera educativa y el régimen de bienestar social en Uruguay y, más específicamente, se pregunta cómo se insertan las políticas de inclusión educativa en el régimen de bienestar social de Uruguay en el período 2005-2013. El trabajo se organiza en cuatro secciones. En la primera se plantea un estado del arte sobre los vínculos entre educación y los regímenes de bienestar. En la segunda parte, se presenta la metodología con la cual se elaboró este artículo. A continuación se analizan las políticas de inclusión educativa desarrolladas en Uruguay en el período 2005-2013, para lo cual se recurre a una matriz construida en función de las categorías conceptuales de la primera sección. Finalmente, se avanza en la reflexión respecto a cómo se insertan las políticas de inclusión educativa en el sistema de bienestar uruguayo.

Palabras claves: Políticas educativas, bienestar social, educación inclusiva

¹ Trabajo presentado en el Quinto Congreso Uruguayo de Ciencia Política "Qué Ciencia Política para qué democracia?", Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 7 al 10 de octubre de 2014.

**La educación: ¿un “outsider” de la protección social?:
un análisis a partir de las políticas de inclusión educativa en Uruguay
(2005-2013)**

1. Regímenes de bienestar social y educación

1.1. Riesgo social y sistemas de bienestar

La literatura sobre bienestar social ha mostrado ampliamente que, en un mismo momento histórico, los países exhiben diferencias notorias en sus estructuras de producción y distribución del riesgo social (Esping-Andersen, 1990, 2000, 2007b, 2007c; Huber y Stephens, 2004; Filgueira, 2006), entendiendo el "riesgo social" como la presencia de situaciones de vulnerabilidad que experimentan, en forma recurrente, algunas categorías de la población definidas por criterios tales como la clase social, el nivel educativo, el ciclo vital, el sexo¹.

A su vez, los países también presentan variaciones sustantivas en los mecanismos que despliegan para enfrentar el riesgo social. Se habla de “Estado de Bienestar” en referencia a la asunción de responsabilidad estatal en el aseguramiento de unos mínimos básicos de protección social para los ciudadanos y se recurre al concepto de “Régimen de Bienestar” cuando se toma en consideración la participación del Estado, el mercado, la familia y la comunidad en la administración de los riesgos que atraviesan los individuos a lo largo de su ciclo vital (Esping-Andersen, 1990).

El análisis de la interacción de estas instituciones sociales permite delinear un panorama del agregado social de bienestar o “welfare mix” en una sociedad dada en un momento histórico determinado. En la tipología ya clásica de Gøsta Esping-Andersen (1990), en los países capitalistas avanzados se distinguen tres Regímenes de Bienestar, según el grado de desmercantilización de la estructura de derechos sociales que cada uno de ellos habilita: el régimen liberal, el corporativo y el social-demócrata.

Sobre la base de esta conceptualización, en los últimos años los estudios sobre los países de América Latina, Asia y África han señalado que las tipologías generadas respecto a las sociedades de

capitalismo avanzado no pueden ser trasladadas de forma automática al contexto de los países más pobres (Gough y Wood, 2004). De ahí la necesidad de trabajar con las aproximaciones analíticas que hasta el momento han sido elaboradas para Latinoamérica. En tal sentido, se sabe que en las décadas comprendidas entre 1930 y 1970 fueron de fuerte expansión de la protección social en una gran parte de los países de la región, en términos legislativos, institucionales y de asignación de recursos públicos y en particular en educación y salud básica (de Armas y Ramos, 2011). Desde los años '70 y hasta la década del '90, luego de cuatro décadas de expansión, los sistemas de bienestar latinoamericanos experimentaron situaciones de crisis y re-estructuración. A partir del año 2000 América Latina comenzó un proceso de reformas en el área social llevadas a cabo por fuerzas políticas de izquierda que llegaron al gobierno en Venezuela, Bolivia, Ecuador, Chile, Uruguay, Argentina y Brasil. Con diferencias notorias en cuanto a la trayectoria electoral y a la forma de ejercer el poder de gobierno (Levitsky y Roberts, 2011), este “giro a la izquierda” en América Latina ha comenzado una nueva reconfiguración de los Estados de Bienestar en la región.

2.2. De la divergencia a la convergencia: estudios de educación y de la protección social

Existe un vasto consenso en la academia (Beblavý, Thum y Veselkova, 2011; Nikolai y West, 2013) en torno a cómo las políticas sociales ocupan un espacio central en la provisión de bienestar y la protección frente al riesgo que los individuos enfrentan en el transcurso de su vida en sociedad. La literatura sobre los Estados de Bienestar ha tendido a centrarse sobre todo en cinco áreas de política: asistencia social, seguridad social, subsidios por desempleo, salud y asignaciones familiares (Amenta, 2003) relegando a la educación de las principales líneas de investigación en este tema. De esta forma, se ha construido una larga tradición académica en la que el análisis de las políticas educativas ha quedado disociado del estudio de los sistemas de protección social.

Para entender por qué la educación ha permanecido muchas veces por fuera de las grandes líneas de investigación sobre bienestar es necesario preguntarse si la educación puede ser entendida como una política social y también cuáles serían las diferencias entre las políticas educativas y las cinco grandes áreas de política que constituyen los principales desarrollos en los estudios sobre bienestar.

Una primera diferencia apunta al hecho que se espera que las políticas educativas, a diferencia de políticas sociales como las sanitarias, las de asistencia social y las de seguridad social, actúen fundamentalmente en la generación de oportunidades para los individuos, más que en la protección directa de los individuos contra riesgos sociales como la enfermedad, el desempleo o la indigencia.

Una segunda respuesta, vinculada a la anterior, es que mientras la inversión en educación busca influenciar las precondiciones de ingreso al mercado laboral y tiene, por lo tanto, un carácter prospectivo, la inversión en otras políticas sociales suele constituir una reacción a los resultados de mercado ya existentes y asume entonces un carácter retrospectivo (Allmendinger y Leibfried, 2003)ⁱⁱ.

En otras palabras, mientras que políticas sociales no educativas buscan compensar a los individuos que han sido perjudicados por los resultados del mercado, la inversión en educación se orienta a la igualación de las oportunidades antes que el mercado produzca resultados desiguales. La diferencia entre las políticas educativas y las otras políticas sociales no residiría solamente en el carácter directo o no de la protección de riesgos sino también en el tiempo en que se decide la intervención: antes de la actuación del mercado en el caso de las políticas educativas, después de ella en el de las demás políticas sociales.

Una tercera respuesta surge de la idea que la educación y las demás políticas sociales suponen estrategias diferentes de intervención del Estado en el campo de lo social. De hecho, algunos estudios han desarrollado la idea que podría existir una tensión entre la inversión en educación y la inversión en seguridad social (Hokenmaier, 1998). Según West y Nikolai (2013) también hay diferencias entre la educación y otras políticas sociales en relación a la naturaleza del gasto y los beneficiarios. El gasto público en educación es un indicador claro del compromiso del gasto estatal en torno a programas de bienestar social basados en la educación que en general favorecen a los más jóvenes. En la misma dirección, para Filgueira (2007) cuánto y cómo gasta el Estado en materia social constituye uno de los indicadores más claros de cómo y cuánto del riesgo social se encuentra efectivamente colectivizado y se observa que en América Latina "las presiones hacia el incremento del gasto en seguridad social son notoriamente más fuertes que para el gasto en educación." (2007: 48).

1.3. La educación como pilar del sistema de protección social

Sostenemos que la educación es un componente neurálgico del sistema de protección social, por lo cual desde nuestro punto de vista resulta fundamental vincular el estudio del desarrollo del sector educación con los análisis de los sistemas de bienestar. Para hacerlo es preciso considerar cómo opera la educación en la protección de los riesgos sociales directos, en relación a la igualdad de oportunidades, la estratificación social y la creación de capital humano.

Con formato: Fuente: (Predeterminado) Times New Roman, 12 pto

Con formato: Fuente: (Predeterminado) Times New Roman, 12 pto

En primer lugar, las políticas educativas -sobre todo en regiones de desarrollo económico limitado como América Latina- pueden ser (y de hecho han cumplido este rol) un instrumento de integración social. En este sentido, la educación tiene enorme potencialidad para proteger a los individuos de riesgos sociales directos al igual que el resto de las políticas sociales. A través de los centros educativos y con diversos instrumentos de política pública, puede enfrentarse la configuración de riesgos existente en una sociedad en un momento histórico dado. Las políticas educativas resguardan de riesgos a las personas cuando, por ejemplo, una escuela enfrenta las situaciones de vulnerabilidad social de los estudiantes que asisten cotidianamente y/o trabaja para atraer a las aulas a quienes ya desertaron del sistema y corren riesgo de marginación. Esta discusión también se enmarca en el plano internacional a través de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y del movimiento de Educación Para Todos (EPT) iniciado en Jomtien (1990) y Dakar (2000) y liderado por UNESCO desde entonces. En estos ámbitos, ha primado alcanzar objetivos tales como el acceso universal a la educación primaria, el mejoramiento en los resultados del aprendizaje, la reducción del analfabetismo, la eliminación de las disparidades de género en el sistema educativo, entre otros. Estas dimensiones colocan al sector educación en el centro del sistema de políticas sociales y generan en él múltiples tensiones porque puede implicar, en algunos contextos, resignificar profundamente la clásica función de enseñanza.

En segundo lugar, la educación opera fuertemente en relación a la igualdad de oportunidades. Teóricamente un sistema educativo puede asegurar igualdad de oportunidades para que todas las personas incorporen los conocimientos (“activos”) valiosos a los cuales recurrir para enfrentar situaciones de riesgo social. También puede ocurrir que la desigualdad de clase genere desigualdad de oportunidades en el acceso y la trayectoria a la educación así como en sus retornos (Bourdieu, 1970). Por ello, el análisis de la educación de un país -al igual que el análisis de las restantes políticas sociales- debe partir de reconocer el grado de estratificación que genera el propio sistema educativo. En un extremo, un sistema educativo puede demostrar capacidad para evitar la llamada "determinación social del rendimiento escolar", amortiguar el peso desfavorable de la herencia social y conseguir igualdad de resultados educativos para los educandos pertenecientes a los sectores populares, medios y altos. En el extremo opuesto, un sistema educativo puede reproducir o incluso profundizar las desigualdades de origen, con modalidades diversas de exclusión educativa.

En tercer lugar, la educación puede favorecer, obstaculizar o ser neutra en los procesos de movilidad social ascendente. En esta materia, la obra clásica es la de Boudon “Educación, oportunidad e

inequidad social” (1974), que estudia, para las sociedades industriales, la evolución de la relación entre la "inequidad de oportunidades educativas" (IOE) –entendida como las diferencias en el logro educacional de acuerdo al background social– y la "inequidad de oportunidades sociales" (IOS) –diferencias en el logro social de acuerdo al background social. Descartando la idea dictada por el sentido común según la cual la reducción en IOE lleva a una reducción de IOS, Boudon analizó empíricamente este problema y encontró que todas las sociedades occidentales industriales se caracterizaron, a partir del fin de la segunda guerra mundial, por un decrecimiento de las IOE y por una casi completa estabilidad de la IOS. En el modelo explicativo construido por el autor francés, la IOS es generada por un proceso de dos componentes: uno está relacionado principalmente con los efectos culturales de la estratificación social (efectos "primarios" de la estratificación) mientras que el otro refiere a las elecciones que hacen cada individuo y su familia, elecciones que están condicionadas por su posición en el sistema de estratificación social (efectos "secundarios" de la estratificación)ⁱⁱⁱ. Aún cuando en una sociedad se eliminan los efectos primarios de la estratificación social (por ejemplo, cuando todos los niños completan el ciclo primario con una educación de calidad), se mantienen los efectos secundarios que producen IOE. Es claro que para evaluar esta dimensión se requieren ineludiblemente estudios de carácter longitudinal que Uruguay aún no ha emprendido.

Finalmente, el sistema educativo en su conjunto constituye un ámbito privilegiado de creación de capital humano en cantidad y calidad suficientes para la inserción de las personas en el mercado laboral. Ello con las complejidades provenientes de dos procesos simultáneos que viven las sociedades contemporáneas: las profundas y permanentes transformaciones en el mundo laboral, y la elevación de los umbrales de las credenciales educativas necesarias para una adecuada inserción en el mercado laboral. De ahí la importancia de identificar los conocimientos y las competencias que se estiman fundamentales para la inserción de las personas en el mercado laboral a lo largo de toda su vida activa.

El enfoque sobre *Variedades de Capitalismo* (Hall y Soskice, 2001) ha tendido a asociar el tipo protección del empleo que rige en una economía con el tipo de conocimientos y competencias que ofrecen los sistemas educativos a los individuos y la trayectoria laboral que éstos recorren. En concreto, se identifican tres tipos de formación: la capacitación específica para el trabajo en una empresa, la capacitación específica para el desempeño en una industria y la formación de tipo generalista. Esta línea de estudios impone indagar respecto al tipo de formación que predomina en un

Con formato: Fuente: (Predeterminado) Times New Roman, 12 pto

Con formato: Fuente: (Predeterminado) Times New Roman, 12 pto

sistema educativo a nivel de la educación básica y media y su relación con las necesidades de la estructura productiva: ¿se trata de una educación fundamentalmente generalista orientada hacia la educación universitaria?, ¿en qué medida la estructura educativa es complementaria de la estructura productiva de un país en un momento histórico dado?, ¿qué consecuencias sociales puede generar el desfase entre el modelo de desarrollo productivo y la propuesta educativa?

2. Consideraciones metodológicas

Este artículo se apoya en una extensa revisión de los estudios teóricos y empíricos sobre los regímenes de bienestar social, tanto los referidos a los países de capitalismo avanzado como los centrados en Latinoamérica y, específicamente, en Uruguay. Esta revisión permitió construir categorías analíticas a través de las cuales es posible reflexionar respecto a la modalidad de articulación entre la educación y el régimen de bienestar en una sociedad en un momento histórico dado.

Respecto a las políticas de inclusión uruguayas, se realizó una sistematización de información sobre un conjunto amplio de programas que se desarrollaron en el país en el período 2005-2013, para lo cual se recurrió a las siguientes fuentes: (i) un relevamiento de datos primarios realizado por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) en el año 2013 referido a las experiencias de educación de personas jóvenes y adultas; (ii) las páginas web institucionales y las unidades coordinadoras de los distintos programas; (iii) diversos estudios académicos y profesionales sobre varias de estas iniciativas.

En base a la revisión bibliográfica y la sistematización mencionadas, se construyó una matriz de análisis orientada a dilucidar la modalidad en que las políticas de inclusión educativa operan como pilar del sistema de bienestar en Uruguay. Las categorías consideradas fueron ocho, a saber:

- Proveedores del bienestar social: los agentes que intervienen en la provisión del bienestar a través de la educación pueden ser (i) exclusivamente el Estado; (ii) exclusivamente el mercado; (iii) exclusivamente la familia; (iv) exclusivamente la comunidad (lo cual incluye a las ONGs); (v) el Estado y el mercado; (vi) el Estado y la familia; (vii) el Estado y las ONGs; (viii) el Estado, el mercado y las ONGs; (ix) el Estado, el mercado, las ONGs y la familia. Esta información se encuentra disponible para todos los programas.

- Condiciones de acceso: el acceso a los bienes y servicios del bienestar puede ser universal o estar condicionado al cumplimiento de algunos requisitos tales como la edad, el nivel de ingresos de la familia, etc. Este condicionamiento ha dado lugar a la histórica distinción entre prestaciones universales y focalizadas^{iv}. En el caso de los programas de inclusión se consideraron como posibles requisitos (i) la edad; (ii) el rendimiento académico; (iii) el nivel socioeconómico; (iv) el riesgo de desafiliación; (v) otros. Estos datos suelen estar explicitados en los documentos fundacionales de los programas.

Con formato: Fuente: (Predeterminado) Times New Roman, 12 pto

Con formato: Fuente: (Predeterminado) Times New Roman, 12 pto

- Existencia de mecanismos de protección de riesgos sociales directos: las escuelas pueden abocarse exclusivamente a la labor educativa, a la transmisión de los conocimientos y las competencias que el currículum indique, o pueden además ser un canal para el acceso de los estudiantes a otras prestaciones que los protegen de riesgos, desde la desnutrición a los problemas de salud o la violencia doméstica. En esta variable se consideraron dos valores: (i) la provisión exclusiva del servicio educativo; (ii) la articulación con otras prestaciones. Esta es una información que suele ser accesible en la documentación de los programas aunque puede resultar algo más difícil evaluar con precisión en qué medida efectivamente se concreta la entrega de otras prestaciones en la implementación de los programas.

- Generación de oportunidades de aprendizaje equiparables: para que la educación sea efectivamente un pilar del sistema de bienestar debe asegurar igualdad de oportunidades de aprendizaje a todos los estudiantes; ello resulta particularmente importante en el caso de las políticas de inclusión educativa porque es el fundamento que justifica la diversificación de las ofertas para el logro de resultados equiparables. Para una correcta evaluación de esta dimensión se requieren evaluaciones de impacto que analicen en qué medida los programas de inclusión consiguen iguales o mejores resultados de aprendizaje que la oferta universal, a igualdad de nivel socioeconómico. Estas evaluaciones no han sido realizadas, por lo cual la clasificación de los programas en nuestra matriz debió recurrir exclusivamente a los objetivos enunciados en los documentos fundacionales de los distintos programas y a algunos informes de monitoreo existentes.

- Movilidad social ascendente: tradicionalmente se espera que la educación sea un canal efectivo para que las personas puedan ascender socialmente. La evaluación de esta dimensión exige contar con estudios de carácter longitudinal que Uruguay no ha emprendido para la

educación en general y, menos aún, para las políticas de inclusión educativa. Por esta razón esta dimensión no es incluida en el análisis de los programas.

- Preparación para la inserción en el mercado laboral: como se analizó en el marco conceptual, esta es una dimensión particularmente compleja porque tiene que ver con el modelo de desarrollo que adopta cada país en un momento histórico dado. Este artículo esboza tal complejidad en términos conceptuales pero no la aborda empíricamente porque para hacerlo se requeriría una multiplicidad de indicadores para cuya construcción no existen datos suficientes. En la matriz se clasifica cada programa según se proponga o no brindar instrumentos para la inserción en el mercado de trabajo.
- Anclaje institucional: en este rubro se indica cuál es la institución principal responsable de la implementación de cada programa de inclusión.
- Instituciones involucradas: la interinstitucionalidad aparece hoy como un aspecto fundamental de los sistemas de bienestar, por lo que en la matriz se incluye si los programas de inclusión están en manos del sector educativo exclusivamente o si son asumidos con una lógica de ejecución interinstitucional. Plantear si las políticas de inclusión educativa han sido diseñadas, ejecutadas y/o evaluadas a través de un agente o varios agentes da la pauta de la complementariedad o no del sistema educativo con otros ámbitos de la protección social. No obstante, la literatura (Repetto, 2010) advierte que la ejecución de políticas de manera interinstitucional corre el riesgo de procesos más largos en la concreción de las acciones debido a que el *policy making* involucra a múltiples actores con sus variados intereses y visiones, actores que deben negociar en el marco de un sistema complejo de reglas formales e informales.

3. Políticas de inclusión educativa y provisión del bienestar en Uruguay (2005-2013)

En este apartado se presentan, en primer lugar, las principales políticas de inclusión educativa desarrolladas en Uruguay en el período 2005-2013 y, posteriormente, se indaga respecto a su inserción en el sistema de protección social en base al marco conceptual planteado en la segunda sección.

Las políticas educativas son líneas de acción desarrolladas en el campo educativo a partir de las decisiones de la autoridad con competencia legal en la materia. Como todas las políticas públicas,

involucran a múltiples actores sociales y políticos a lo largo de su ciclo, con lo cual siempre suponen un proceso complejo entre tales actores que se mantienen relaciones de cooperación, competencia y/o conflicto, cada uno de ellos con sus distintos recursos (legales, económicos, cognitivos, simbólicos, etc.) para incidir en las decisiones públicas (Bentancur y Mancebo, 2012).

En particular, cuando se habla de "políticas de inclusión educativa" se hace referencia a la generación de políticas públicas educativas surgida en los años 2000's que ha buscado enfrentar la exclusión educativa en sus diversas formas y dar respuesta a la diversidad de necesidades de los alumnos. Estas políticas asumen que es responsabilidad del sistema educativo a todos los niños y adolescentes, sin excepciones, brindándoles oportunidades de aprendizaje equivalentes, con independencia de sus antecedentes sociales y culturales y de sus diferencias en las habilidades y capacidades. Para conseguirlo, se requiere la instrumentación de cambios en los contenidos, los enfoques, las estructuras y las estrategias escolares (UNESCO, 2007: 6)¹.

En este punto cabe preguntarse cuáles han sido las políticas de inclusión educativas desarrolladas en Uruguay en el período 2005-2013. Para ello, se detallan de manera sucinta las características de 16 programas de inclusión educativa según las dimensiones priorizadas conceptualmente en este artículo (ver tabla I, anexo).

Desde el punto de vista cronológico, del total de 16 programas relevados, solo una minoría de 3 programas nació antes del período 2005-2013 que es foco de este artículo: el Programa de Escuelas de Tiempo Completo (ETP) fue creado en 1997 durante la Reforma Educativa encabezada por Germán Rama, el Programa de Áreas Pedagógicas (AP) en 1990 y Educación en contextos de encierro en el año 2001. Una mayoría de 13 programas fueron fundados durante los dos gobiernos del Frente Amplio: 7 de ellos en la Administración de Tabaré Vázquez y 6 en la dirigida por José Mujica. Lo cierto es que en este segundo período de gobierno progresista coexistieron los 16 programas, lo cual ha incorporado en el campo educativo una tónica de fragmentación ya diagnosticada en otras áreas de la protección social (Antía et al, 2013).

En cuanto a su alcance territorial la mayoría de los programas han conseguido una expansión importante en el país: 10 de ellos están presentes en los 19 departamentos, 5 han instalado su oferta en un número de departamentos que oscila entre 8 y 15, y solo uno de los programas está

Con formato: Fuente:
(Predeterminado) Times New Roman,
12 pto

Con formato: Fuente:
(Predeterminado) Times New Roman,
12 pto

concentrado en dos departamentos.

Esta expansión departamental explica el número relativamente alto de centros efectores que muchos de estos programas deben gestionar: según los últimos datos disponibles, el Programa de Maestros Comunitarios (PMC) se desarrolla en 342 escuelas primarias, APRENDER en 265 escuelas primarias, el Programa Impulso a la Universalización (PIU) en 102 liceos, Formación Profesional Básica (FPB) en 61 escuelas técnicas y Compromiso Educativo en 80 centros. Estos ejemplos revelan con contundencia la complejidad que reviste la implementación de cada uno de los programas de inclusión educativa habida cuenta, además, que cada uno de ellos aspira a realizar un seguimiento personalizado de los estudiantes, despliega una serie de dispositivos de intervención relativamente innovadores y recurre a nuevas figuras docentes (tutores, talleristas, educadores, etc) cuyos roles están en construcción.

En cuanto a la cobertura estudiantil, hay 4 programas grandes (APRENDER, Escuela de Tiempo Completo, PIU y Centros Educativos Abiertos), 2 programas medianos (PMC y FPB) y 10 programas de pequeña escala. Debe notarse, sin embargo, que en la matrícula de los “grandes” se contabiliza a todos los niños de las escuelas o liceos de los programas dada la modalidad de trabajo de cada uno de ellos. Esto marca una diferencia clara con la forma de contabilización en los programas medianos y pequeños que dan cuenta de los estudiantes que atienden directamente.

Ahora bien, si se toma en conjunto la matrícula de todos los programas se llega a 231.068 personas, número muy elevado que merece ser analizado desde diferentes ángulos. Primero, este guarismo es indicativo del esfuerzo complementario a la oferta universal que el país está haciendo y también de la buena convocatoria que los programas de inclusión educativa han logrado. Segundo, 149.111 alumnos corresponden al ciclo primario y se distribuyen en solo 4 programas. Tercero, 81.957 son los estudiantes que asisten a los distintos programas inclusores de educación media, lo cual representa un 28% de la matrícula total de la educación media que se imparte en liceos y escuelas técnicas, y un 53% de la matrícula de EMB (según los datos del Anuario Estadístico de Educación del MEC en el año 2012 concurren a instituciones públicas de Educación Media Básica (EMB) un total de 155.750 alumnos y 136.450 lo hicieron a centros públicos de Educación Media Superior (EMS)).

El acceso a los programas de inclusión educativa está mediado por requisitos, en algunos casos de

carácter "sistémico", en otros de carácter "individual". En los programas de educación primaria los dos requisitos fundamentales son el nivel socioeconómico y el rendimiento académico^{vi}; los debe cumplir la escuela en los Programas de Escuelas de Tiempo Completo y APRENDER porque se trata de iniciativas dirigidas al centro educativo en su conjunto, mientras que se trata de condiciones individuales, que debe reunir cada alumno, en el Programa de Maestros Comunitarios y en Tránsito. Por su parte, en la educación media, los requisitos son "sistémicos" (esto es, del centro educativo) en el PIU y en Centros Educativos Abiertos. Los restantes programas fijan condiciones de acceso que deben cumplir las personas. Entre esas condiciones se destaca particularmente el "riesgo de desafiliación", sea educativa o, más genéricamente, de la educación y del trabajo (Fernández et al, 2010).

Con formato: Fuente: (Predeterminado) Times New Roman, 12 pto

Con formato: Fuente: (Predeterminado) Times New Roman, 12 pto

Estas condiciones de acceso, junto a los datos de cobertura antes mencionados, revelan el particular mix de "universalismo" y "focalización" que el país ha adoptado en el terreno educativo. Cabe recordar que la Ley General de Educación vigente (Ley N° 18.437 de 2008), además de establecer una escolaridad obligatoria de 14 años^{vii}, explicita la responsabilidad del Estado de asegurar el pleno ejercicio del derecho a la educación a los colectivos minoritarios y a quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad (Artículo 8)^{viii}.

Con formato: Fuente: (Predeterminado) Times New Roman, 12 pto

Con formato: Fuente: (Predeterminado) Times New Roman, 12 pto

En el análisis de la modalidad de inserción de las políticas de inclusión en el sistema de bienestar social uruguayo resulta clave visualizar cuáles son los agentes que intervienen en la provisión de dicho bienestar. La tabla revela que el Estado ha conservado un papel central en la inmensa mayoría de los programas y en tres casos el Estado ha involucrado a ONGs en la entrega del servicio socioeducativo: en el Programa de Aulas Comunitarias, en Jóvenes en Red y en el Programa Nacional de Educación y Trabajo/ Centro de Capacitación y Perfeccionamiento (PNET/CECAP)^{ix}. Se puede afirmar entonces que hay un "welfare mix" algo novedoso respecto a la tradición histórica de la educación uruguayo en la cual la oferta puramente estatal fue hegemónica.

Con formato: Fuente: (Predeterminado) Times New Roman, 12 pto

Con formato: Fuente: (Predeterminado) Times New Roman, 12 pto

Dos tercios de los programas de inclusión educativa han asumido la protección de sus participantes de algunos riesgos sociales directos: las escuelas de APRENDER, ETC, PMC y Tránsito tienen servicio de comedor, y PNET-CECAP brinda un complemento alimenticio a sus estudiantes; la atención de la salud de los estudiantes que lo requieran es una preocupación en el Programa Aulas Comunitarias (PAC); Uruguay Estudia, Compromiso Educativo y el PNET-CECAP cuentan con un sistema de becas; Centros Educativos Abiertos constituye una apuesta a la promoción de la

Con formato: Fuente de párrafo predeter., Fuente: (Predeterminado) Times New Roman, 12 pto

Con formato: Fuente: (Predeterminado) Times New Roman, 12 pto

participación juvenil, por su valor en sí y como canal para la integración educativa y social.

Se podría decir entonces que varios de estos programas exhiben vocación de integralidad entendida como “un proceso mediante el cual se va generando sinergia entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de la gestión pública, al mismo tiempo que en dicho proceso se va construyendo [...] un sistema de reglas de juego formales e informales, a través de las cuales los actores participantes encuentran fuertes incentivos a cooperar (Repetto, 2010: 114). Esto sin perjuicio de las dificultades de concretar tal integralidad en la práctica, por las dificultades de coordinación interinstitucional que ella siempre supone, sea a nivel central o del territorio local.

Ahora bien, ¿consiguen los programas de inclusión relevados generar oportunidades de aprendizaje equiparables? Como se explicó en la sección metodológica no es posible evaluar adecuadamente esta dimensión porque no se cuenta con evaluaciones de impacto que analicen el grado en que, a igualdad de condición socioeconómica, los programas de inclusión consiguen iguales o mejores resultados de aprendizaje que la oferta universal. De ahí que los datos de la tabla fueron completados teniendo en cuenta exclusivamente los documentos fundacionales de los programas y algunos escasos informes de monitoreo. A partir de estas fuentes se puede decir que prácticamente todos los programas se proponen brindar oportunidades de aprendizaje a todos los participantes. De ahí justamente la preocupación por la personalización del proceso de aprendizaje, el respeto por las trayectorias individuales, el despliegue de nuevas estrategias didácticas, la combinación de dispositivos de la educación formal con los de la no formal y los intentos (muchas veces tímidos) de ruptura con el formato escolar clásico. De estos elementos sí dan cuenta los informes de seguimiento de los programas.

En cuanto a la preparación para la inserción en el mercado laboral se encontró que la mitad de los programas se proponen impartir las competencias y los conocimientos que se consideran importantes para el mundo del trabajo. Esos 8 programas pertenecen al CETP de la - Administración Nacional de Enseñanza Pública (ANEP), al MEC o al Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Ninguno de ellos corresponde al CES lo que puede ser tomado como indicativo que, aún en los programas de inclusión, hay un fortísimo apego de la educación liceal al objetivo de preparar a los alumnos para los estudios universitarios.

En el plano institucional, 11 de los 16 programas están radicados en la ANEP, 3 de ellos pertenecen

al MIDES y 2 al MEC, distribución que revela que la ANEP ha retenido un papel protagónico en el diseño y la ejecución de las políticas de inclusión. No obstante, la interinstitucionalidad aparece como una tónica predominante ya que solo 6 programas son ejecutados en forma exclusiva por el sector educativo. En particular, el MIDES ha conseguido una presencia importante, en concordancia con los cometidos que la propia ley de creación de este ministerio ha fijado^x.

Con formato: Fuente: (Predeterminado) Times New Roman, 12 pto

Ahora bien, pensar las políticas de inclusión educativa desde esta óptica remite al debate en torno a la intersectorialidad. Grau (2005, citado por Repetto, 2010) explicita dos premisas frecuentes en torno a la intersectorialidad: la primera es que la integración entre sectores posibilita la búsqueda de soluciones integrales, la segunda indica que la integración entre sectores permite que las diferencias entre ellos puedan ser usadas productivamente para resolver problemas sociales.

Con formato: Fuente: (Predeterminado) Times New Roman, 12 pto

El análisis del caso uruguayo a la luz de estas premisas revela que numerosos programas han intentado adoptar una coordinación intersectorial articulando una multiplicidad de actores que son visualizados como complementarios entre sí. Pueden citarse como ejemplo Jóvenes en Red y Compromiso Educativo: el primero tiene un carácter inter-sectorial, trabaja con la población que no se encuentra en el ámbito formal de la educación, participa la ANEP, la Administración Central y las ONGs; el segundo también es intersectorial y trabaja desde el centro educativo. Por tanto, son programas que tienen un enfoque integral, combinan medidas de mediano y largo plazo con acciones inmediatas, atienden la urgencia social, sin olvidar las acciones que den sustentabilidad a los resultados. Empero, aún una minoría de las políticas de inclusión educativa en Uruguay son ejecutadas de manera efectivamente intersectorial y falta construir sinergia en la toma de decisiones, acciones y asignación de recursos en la interacción de los agentes involucrados (Pérez, 2011).

4. Reflexiones finales

La llegada al gobierno en 2005 de la coalición de izquierda Frente Amplio se tradujo en el impulso a una mayor presencia estatal en ámbitos del Estado de Bienestar como la salud, la seguridad social, la asistencia y las relaciones laborales (Antía, Castillo, Fuentes y Midaglia, 2013)^{xi}. En el campo laboral se promovió una regulación de las relaciones laborales y la reinstalación de Consejos de Salarios junto con un aumento sostenido del salario mínimo y la promoción de la formalización del empleo. En salud se llevó a cabo la instalación del Sistema Nacional Integrado de Salud con una ampliación de la cobertura y el aumento de los niveles de solidaridad en el financiamiento, además del fortalecimiento del Ministerio de Salud Pública como organismo rector del sistema. En seguridad

Con formato: Fuente: (Predeterminado) Times New Roman, 12 pto

Con formato: Fuente: (Predeterminado) Times New Roman, 12 pto

social también se amplió la cobertura mediante la flexibilización de las condiciones de acceso a las jubilaciones y se creó un subsidio de asistencia no contributiva para la población con mayores carencias económicas. Finalmente, en materia de asistencia social, a partir de la creación del MIDES se llevó adelante el llamado “Plan de Emergencia”, un plan transitorio para atender las necesidades básicas de la población más vulnerable socioeconómicamente. Una vez finalizado dicho plan se implantaron dos instrumentos de transferencias monetarias no contributivas: las ya citadas pensiones a la vejez y las asignaciones familiares que buscaron atender a las personas sin vínculos formales con el mercado de trabajo.

Según Antía et al (2013), Uruguay asiste hoy a una segmentación de la protección social, entre un polo público asistencial y otro polo contributivo asociado a la provisión privada de bienes y servicios con y sin fines de lucro: mientras que los trabajadores formales y las personas con posibilidades de cubrir sus riesgos sociales en el mercado acceden a bienes y servicios privados, los trabajadores informales y las personas de menores recursos, si bien están incluidas en la protección estatal, mayoritariamente recurren a la asistencia pública. La falta de una conexión entre estos dos canales de protección social genera una dinámica de fragmentación en esta nueva matriz de bienestar, por lo cual la integración de estas modalidades de protección constituye uno de los principales desafíos que enfrenta el esquema de bienestar nacional.

En este esquema, ¿cómo se han insertado las políticas de educación inclusiva en el sistema de protección social uruguayo en el período 2005-2013?, ¿qué rol han cumplido en él?

En primer lugar, parece claro que estos programas constituyen un conjunto de intervenciones del Estado orientadas a enfrentar un riesgo social de envergadura en el Uruguay actual como lo es la exclusión educativa, en sus diversas formas: el estar fuera de la escuela, la deserción, la llamada “escolaridad de baja intensidad” (esto es, el no involucramiento con las actividades educativas por parte de quienes a ella asisten) y los aprendizajes de baja relevancia^{xii}. No se trata de un riesgo que ocupe un lugar marginal en la agenda pública, sino que, por el contrario, es visualizado como prioritario por amplios sectores de la población, en particular en lo que refiere a los adolescentes y jóvenes; de ahí que la cuestión educativa en general y la de la educación media en particular concite la atención de múltiples actores políticos y sociales.

En segundo término, las iniciativas de inclusión educativa del período en estudio fueron múltiples y

Con formato: Fuente:
(Predeterminado) Times New Roman,
12 pto

Con formato: Fuente:
(Predeterminado) Times New Roman,
12 pto

en su instrumentación el Estado conservó su histórico lugar como agente clave en la provisión de bienestar: los programas no solo han sido financiados por el Estado sino que también han sido exclusivamente ejecutados por él en la mayoría de los casos-a diferencia de lo que ha ocurrido con varias de las políticas sociales desarrolladas por el MIDES o por el INAU. En la implementación de unos pocos programas se ha permitido el ingreso de las ONGs pero en ningún caso se ha habilitado el juego libre del mercado. Tampoco se ha dado lugar a una mayor participación de las familias en la arena educativa.

En tercer lugar, en sintonía con la idea planteada por Cecchini y Martínez (2011) respecto a que la focalización puede ser vista como un instrumento y la universalidad como un fin, puede afirmarse que en materia de inclusión educativa Uruguay ha gestado un particular mix: por un lado, los programas han sido focalizados, se dirigen a una población acotada y el acceso a ellos está mediado por requisitos, los más frecuentes de los cuales son el bajo rendimiento académico y la vulnerabilidad social; por otro lado, estos programas han puesto un gran énfasis en la “navegabilidad” entre las distintas ofertas del sistema educativo y, en particular, entre ellos y el cuerpo principal de los niveles educativos (primaria, secundaria y educación técnica). La Ley General de Educación aprobada en el 2008 constituye un marco legal ampliamente favorable al referido mix porque simultáneamente establece una escolaridad obligatoria extensa (14 años) y hace de la inclusión educativa uno de sus principios rectores.

Desde otro ángulo, y aceptando la conveniencia de no dicotomizar “universalismo” y “focalización”, cabe preguntarse hasta dónde las políticas de inclusión pueden en algunos casos representar un regreso a una suerte de “universalismo estratificado” -en la terminología de Filgueira-, por el cual se despliega una oferta única universal para la inmensa mayoría de los niños y adolescentes uruguayos y, simultáneamente, se proponen caminos cortos para los grupos más vulnerables. Ello supondría una suerte de segmentación de la protección social a través de la educación.

Un cuarto rasgo notorio de la inserción de las políticas de inclusión en el sistema de protección social uruguayo es su preocupación por los riesgos de carácter extra-educativo que atraviesan sus estudiantes; de ahí, su propensión a integrar componentes como la alimentación o la atención a la salud, lo cual desborda el carácter exclusivamente pedagógico de la intervención y obliga al centro educativo a articular con otros efectores del área social.

Lo anterior se asocia a una quinta característica: la búsqueda de integralidad y de intersectorialidad de las propuestas, dos notas que, como lo ha señalado ampliamente la literatura comparativa internacional (Grau, 2005; Repetto, 2010), no son fácilmente conquistables en Estados con largas tradiciones de organización y funcionamiento sectorializado. El caso uruguayo en el campo de la inclusión educativa vuelve a confirmar la presencia de dificultades de coordinación importantes que emergen fundamentalmente en la fase de implementación de las políticas.

Prácticamente todos los programas de inclusión se han planteado como objetivo explícito la igualación de oportunidades educativas y la mitad de ellos aspiran a preparar a sus estudiantes para el desempeño en el mercado laboral. No obstante lo anterior, con la información disponible, no es posible responder adecuadamente a tres preguntas que son neurálgicas para un análisis integral de la educación como pilar del sistema de protección: (i) ¿en qué medida las políticas de inclusión educativa consiguen efectivamente igualar las oportunidades de aprendizaje de sus alumnos?; (ii) ¿contribuyen a la adquisición de las destrezas y los conocimientos que las personas necesitarán para el mercado laboral a lo largo de su vida activa?; (iii) ¿son un canal de movilidad social ascendente?.

Para responder a estas interrogantes se requiere, por un lado, contar con información socioeducativa bastante más potente que la disponible en la actualidad, y, por otro, emprender estudios de carácter longitudinal que sigan a una cohorte o varias cohortes a lo largo del tiempo. La evaluación empírica de estas preguntas supone ampliar el diálogo entre agendas de investigación que han seguido rumbos paralelos como las investigaciones sobre bienestar y los estudios sobre educación. Como fue argumentado anteriormente, los vínculos entre estas dos áreas de estudios deben plantearse de forma más sistemática ya que particularmente en Uruguay cualquier reforma del régimen de bienestar que tenga como objetivo aumentar la equidad y las oportunidades de los más vulnerables permanecerá incompleta sin una profunda reforma del sector educativo.

Referencias

- Allmendinger, J. (1989) Educational systems and labor market outcomes en *European Sociological Review* 5:231–50.
- Allmendinger, J. y Leibfried, S. (2003) “Education and the welfare state: Germany’s poverty and plenty and the many worlds of ‘competence distribution’ in the *EC and the OECD*, *Journal of European Social Policy*.
- Amenta, E. (2003) “What we know about the development of social policies”, en James Mahoney y Dietrich Rueschemeyr (ed.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Nueva York, Cambridge University Press.
- ANEP-CETP (2008). Formación Profesional Básica Plan 2007. Montevideo: CETP.
- Antía, F, Midaglia, C, Fuentes, G y Castillo, M. (2013) La renovación del sistema de protección uruguayo: el desafío de superar la dualización en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*.
- Aristimuño, A.- Rodríguez, F.- Lasida, J.- Musselli, Sh. (2010). Las tutorías como herramienta clave de la inclusión educativa en el marco de la política de universalización de la educación media. Montevideo: MIDES.
- Beblavý, M; Thum, A y Veselkova, M.(2011)“Education Policy and Welfare Regimes in OECD Countries Social stratification and equal opportunity in education” en *CEPS Working Document* No. 357, Eslovaquia.
- Boudon, R. (1974) *Education, Opportunity and Social Inequality*. Nueva York: John Wiley and Sons.
- Bourdieu, P. (1970). La reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza, Editorial Laia, Barcelona.
- Cecchini, S y Martínez, R. (2011) Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos, CEPAL.
- Cunill Grau, N. (2005). La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social. Washington DC: mimeo De Armas, G. -Ramos, C. (2011) La evolución de los sistemas de bienestar en América Latina. Montevideo: Mimeo.
- Esping-Andersen, G. (1990) *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, G. (2000) *Social foundations of postindustrial economies*. New York: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. (2007.b) Equal opportunities in an increasingly hostile world. Disponible en <http://dcpis.upf.edu/~gosta-esping-andersen/index.htm>, (último acceso, marzo

Con formato: Fuente: (Predeterminado) Times New Roman, 12 pto

Con formato: Fuente: (Predeterminado) Times New Roman, 12 pto

2014).

Esping-Andersen, G. (2007a) Investing in children and their life chances. Paper prepared for the Fundación Carolina International Workshop "Welfare State and Competitvity", Madrid.

Esping-Andersen, G. (2007c) Equal opportunities and the Welfare State. Disponible en <http://dcpis.upf.edu/~gosta-esping-andersen/index.htm> (último acceso, marzo 2014).

Estevez-Abe, M., Iversen, T., & Soskice, D. (2001). Social protection and the formation of skills: a reinterpretation of the welfare state. En *Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage*, 145-83.

Fernández, T.-Alonso, C. (2012). Dos modelos de inclusión educativa. PAC y FPB en Uruguay (2007-2011), *Revista Uruguaya de Ciencia Política* nro. 21-01. Montevideo: ICP.

Fernández, T. - Pereda, C. (2010). Panorama de las políticas de inclusión educativa en la educación media y superior (2005-2009), en Fernández, T. et al *La desafiliación en la educación media y superior de Uruguay. Conceptos, estudios y políticas*. Montevideo: CSIC.

Fernández, T. (Coord.) (2010). *La desafiliación en la educación media y superior de Uruguay. Conceptos, estudios y políticas*. Montevideo: Udelar-CSIC.

Filgueira, F. (1998) "El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada", en Roberts B. *Ciudadanía y Política Social Latinoamericana*. Costa Rica: Ed. FLACSO/SSRC.

Filgueira, F. (2006) "La educación como política social: familia, mercado laboral y herencia social". Montevideo. Disponible en

http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/COPs/News_documents/2006/0606Venezuela/Education_Social_Policy.pdf (último acceso: marzo de 2014).

Filgueira, F. (2007) Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina. En *Políticas Sociales nro. 135*. Santiago: CEPAL.

Filgueira, F.-Luna, J.P.- Rodríguez, F. (2006). Uruguay en el contexto regional: pobreza, riesgo y logro educativo en perspectiva comparada. En *Diálogo Político*. Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer.

Gough, I. y Wood, G. (2004) *Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa and Latin America. Social Policy in Development Context*. United Kingdom: Cambridge University Press.

Hall, P. A., & Soskice, D. (Eds.). (2001). *Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage*. Oxford University Press.

Hega, G. y Hokenmaier, K. (2002) "The welfare state and education: a comparison of social

Con formato: Fuente: (Predeterminado) Times New Roman, 12 pto

Con formato: Fuente: (Predeterminado) Times New Roman, 12 pto

Con formato: Fuente: (Predeterminado) Times New Roman, 12 pto

Con formato: Fuente: (Predeterminado) Times New Roman, 12 pto

Con formato: Fuente: (Predeterminado) Times New Roman, 12 pto, Inglés (Estados Unidos)

Con formato: Fuente: (Predeterminado) Times New Roman, 12 pto

and educational policy in advanced industrial societies”, *German Policy Studies*, Vol. 2, N°1. Disponible en www.spaeef.com/article.php?id=848

Hokenmaier, K. (1998) Social security vs. educational opportunity in advanced industrial societies: is there a trade-off?, en *American Journal of Political Science*, Vol. 42, N°2, pp. 709-711.

Huber, Evelyne, y John D. Stephens. (2004) “Determinants of Social Spending in Latin America and the Caribbean.” Informe entregado en la Reunión de la Sociedad para el Mejoramiento de la Socio-Economía; Washington DC; July 8-11.

Levitsky, S. y K. Roberts. (2011) “Latin America’s ‘left turn’. A framework for analysis”. En Levitsky, S. y K. Roberts, (eds.), *The resurgence of the Latin American Left*, Johns Hopkins University Press, 2011, pp. Hopkins University Press. págs. 1-30.

Mancebo, Ma. E y Bentancur, N. (2012) “Políticas Educativas en tiempos de cambio. Actores, programas e instituciones en Uruguay y la Región” en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 21, núm. 1, enero-junio, pp. 7-12.

Mancebo, Ma. E.-Alonso, C. (2012). Programa APRENDER de Uruguay. Las visiones y opiniones de los maestros y directores. Nro. de páginas: 75. Montevideo: UNICEF.

Mancebo, Ma. E. -Méndez, N. (2012). "La exclusión educativa en los países del Cono Sur: aproximación conceptual y dimensionamiento". *Revista de Ciencias Sociales*, v.: 30, p.: 117 - 138. Montevideo: FCS. ISSN: 07975538.

Mancebo, Ma. E.-Goyeneche, G. (2011). Inclusión educativa y gobiernos progresistas en el Cono Sur: una mirada al contenido de programas seleccionados (2005-2010). En *Políticas Educativas*, Volumen 31, págs. 1 a 17. Porto Alegre.

Mancebo, Ma. E.- Monteiro, L. (2010). El Programa de Aulas Comunitarias de Uruguay: un puente hacia la inclusión en la educación media. En *Revista Iberoamericana sobre calidad, eficacia y cambio en educación (REICE)*, Volumen 7 nro. 4, págs- 278-291. www.rinace.net/reice. 2009. ISSN 1696-4713.

Mancebo, Ma. E.- González, M. - Dibot, G. (2010). El PMC en las escuelas. En Programa de Maestros Comunitarios. Otra forma de hacer escuela. Montevideo: ANEP

Mancebo, Ma. E. (2010). Las políticas de inclusión educativa: una nueva mirada sobre un viejo problema. En Serna, M. (Ed.) *Desarrollo y desigualdad en Uruguay: una relación en debate*. Montevideo: CLACSO-FCS.

Mancebo, Ma. E.- Castaings, M. (2008). El Programa de Aulas Comunitarias en la fase fundacional: miradas complementarias. Montevideo: MIDES. 2008.

Martinez, J. (2006) "Regímenes de bienestar en América Latina: ¿Cuáles y cómo son?", Avance de Investigación 002, Madrid: Fundación Carolina.

MEC(2013) *Anuario Estadístico de Educación 2012*. Montevideo.

MIDES (2009). La inclusión educativa: oportunidades en el marco del Plan de Equidad. Montevideo: MIDES.

Ministerio de Educación y Cultura. (2013) Educación para Jóvenes y Adultos en Uruguay.

Pérez, J. (2011). Los programas de inclusión educativa en el marco del Plan de Equidad: un estudio sobre la coordinación de las políticas públicas (2005-2009). Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, tesis de grado.

Peter, T, Edgerton y Roberts, L. (2010) "Welfare regimes and educational inequality: a cross-national exploration, *International Studies in Sociology of Education*, 20:3, 241-264.

Raczynski, D. (1995). Focalización de programas sociales: lecciones de la experiencia chilena. En Políticas económicas y sociales en el Chile democrático coordinado por Pizarro, Raczynski y Vidal. Santiago de Chile: Cieplan/Unicef,, pags. 217-255.

Repetto, F. (2010) Protección Social en América Latina: la búsqueda de una integralidad con enfoque de derechos *en la Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 47.

UNESCO-BIE. Issues and challenges on inclusive education from an inter-regional perspective. Ginebra: mimeo, UNESCO-BIE. 2007.

West, A y Nikolai, R (2013) "Welfare Regimes and Education Regimes: Equality of Opportunity and Expenditure in the EU (and US) en *Journal of Social Policy*.

Con formato: Fuente: 12 pto

Con formato: Fuente:
(Predeterminado) Times New Roman,
12 pto

Con formato: Fuente:
(Predeterminado) Times New Roman,
12 pto, Inglés (Estados Unidos)

|

|

1

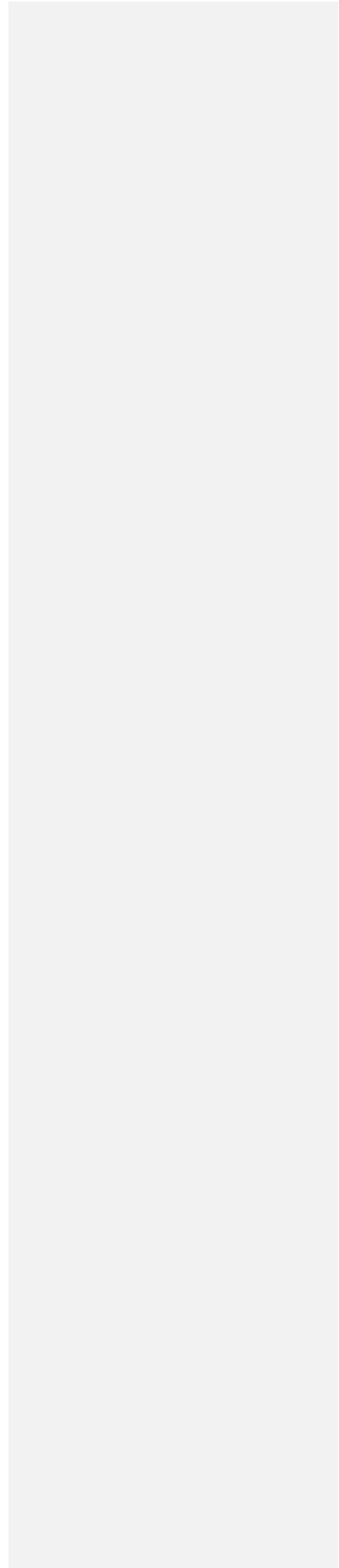


Tabla I. Políticas de inclusión educativa en Uruguay (2005-2013)

N	Agencias	Anclaje institucional	Políticas	Año de inicio	Cobertura geográfica	Cantidad de centros	Cobertura 2013	Agentes en la provisión de bienestar	Universalismo - Focalización	Mecanismos de protección de riesgos sociales directos:	Generación de activos / Oportunidades de aprendizaje equiparables	Promoción de la inserción laboral temprana
1	ANEP-CEIP	Intersectorialidad	Programa Maestros Comunitarios	2005	19 deptos	342	15.680	Estado	Focalizado	Provisión exclusiva del servicio educativo	alta	no
2	ANEP-CEIP	Sector educativo	Aprender	2011	19 deptos	277	80.000 (1/3 de la matrícula).	Estado	Focalizado	Provisión exclusiva del servicio educativo	alta	no
3	ANEP-CEIP	Sector educativo	Escuelas de Tiempo Completo	1997	19 deptos	133	36.510	Estado	Focalización con tendencia universalista	Provisión exclusiva del servicio educativo	alta	no
4	ANEP	Intersectorialidad	Tránsito entre ciclos educativos	2011	19 deptos	60	6000	Estado	Focalizado	Provisión exclusiva del servicio educativo	alta	no

5	ANEP-CES	Sector educativo	PIU	2008	19 deptos	79	49.000	Estado	Universalización	Provisión exclusiva del servicio educativo	alta	no
6	ANEP	Intersectorialidad	Programa Aulas Comunitarias	2007	8-10 deptos	25	1980	Estado+ ONG	Focalizado	Articulación con otras prestaciones	media	no
7	ANEP	Intersectorialidad	Áreas Pedagógicas	1990	2	3	722	Estado	Focalizado	Articulación con otras prestaciones	media	no
8	ANEP-CETP	Sector educativo	Formación Profesional Básica (FPB)	2008	19 deptos	61	10.198	Estado	Focalización con tendencia universalista	Provisión exclusiva del servicio educativo	alta	si
9	ANEP	Sector educativo	Rumbo	2011	11-13 deptos	31	954	Estado	Focalizado	Provisión exclusiva del servicio educativo	alta	si
10	ANEP-CES	Sector educativo	Bachillerato Diversificado	2009	19 deptos	64	s/d	Estado	Focalización con tendencia universalista	Provisión exclusiva del servicio educativo	alta	si

N	Agencias	Anclaje institucional	Políticas	Año de inicio	Cobertura geográfica	Cantidad de centros	Cobertura 2013	Agentes en la provisión de bienestar	Universalismo - Focalización	Mecanismos de protección de riesgos sociales directos:	Generación de activos / Oportunidades de aprendizaje equiparables	Promoción de la inserción laboral temprana
11	MEC	Intersectorialidad	Programa Uruguay estudia	2009	19 deptos	Sin dato	2013	Estado	Focalización con tendencia universalista	Articulación con otras prestaciones	alta	Si
12	MIDES	Intersectorialidad	Compromiso Educativo	2011	8-10 deptos	80	4300	Estado	Focalización con tendencia universalista	Articulación con otras prestaciones	alta	Si
13	MIDES	Intersectorialidad	Progra Centros Educativos Abiertos	2011	19 deptos	23	29040	Estado	Focalización con tendencia universalista	Provisión exclusiva del servicio educativo	baja	No
14	MEC	Intersectorialidad	Programa Nacional de Educación y Trabajo, PNET-CECAP	2005	11-13 deptos	17	2500	Estado+ Comunidad	Focalizado	Articulación con otras prestaciones	media	Si

15	ANEP-CETP	Sector educativo	Acreditación de Saberes por Experiencia de Vida	2007	19 deptos	s/d	Más de 2000	Estado	Focalizado	Provisión exclusiva del servicio educativo	media	Si
16	MIDES	Intersectorialidad	Jóvenes en Red	2012	19 deptos	20	2200	Estado+ ONG	Focalizado	Articulación con otras prestaciones	media	Si

Fuente: Elaboración propia en base a las páginas web institucionales de los diversos programas y a información proporcionada por la unidades ejecutoras.

Notas a pie de página

ⁱ En palabras de Filgueira, "las parejas jóvenes enfrentan los riesgos de pobreza asociados al inicio del ciclo productivo y reproductivo en forma concomitante; la tercera edad lo hace por razones vinculadas al decaimiento físico y emocional, combinando la pérdida de vínculos con el mercado, con sus familias y comunidades; los niños enfrentan los riesgos de la alta dependencia familiar como base de su sustento y bienestar, en tanto los adolescentes deben resolver los desafíos propios de la emancipación con las recurrentes dificultades para cerrar procesos formativos e ingresar en etapas productivas. Estas estructuras de riesgo son, si se admite la redundancia, estructurales, o tal vez predeterminadas, y se repiten en la gran mayoría de las sociedades." (Filgueira, 2006: 4)

ⁱⁱ Cabe notar que la inversión en políticas de salud también pueden adoptar un carácter prospectivo.

ⁱⁱⁱ Según Boudon, la distinción entre estos dos componentes sólo emerge a partir de la construcción de un modelo dinámico puesto que "un enfoque estático tiende a crear la ilusión que los dos tipos de efectos son igualmente importantes." (1974:86).

^{iv} Las políticas focalizadas son "aquellas que se proponen beneficiar únicamente a sectores poblacionales que se hallan por debajo de cierto umbral de pobreza o riesgo social"; mientras que las políticas universales "son aquellas que se diseñan en beneficio de todos los habitantes, sin importar sus características personales económicas y sociales" (Raczynsky 1995: 217-218).

^v Tradicionalmente el concepto de inclusión educativa estuvo referido a la educación de los alumnos con necesidades educativas especiales, predominantemente aquellos con discapacidades físicas y/o mentales. Hoy el concepto ha evolucionado para hacer referencia a los alumnos con vulnerabilidades de diverso tipo. En Latinoamérica se lo utiliza muy mayoritariamente en relación a las vulnerabilidades de origen socioeconómico.

^{vi} Desde los estudios pioneros de la Oficina de CEPAL en Montevideo a comienzo de los años '90, la investigación educativa nacional ha probado extensamente la estrechísima asociación entre estas dos variables. Datos actualizados de esta determinación social del rendimiento académico, véase Mancebo, 2012a.

^{vii} 2 años de educación inicial, 6 de primaria, 3 de educación media básica y 3 de educación media superior (Artículo 7).

^{viii} Artículo 8°. (De la diversidad e inclusión educativa).- El Estado asegurará los derechos de aquellos colectivos minoritarios o en especial situación de vulnerabilidad, con el fin de asegurar la igualdad de oportunidades en el pleno ejercicio del derecho a la educación y su efectiva inclusión social. Para el efectivo cumplimiento del derecho a la educación, las propuestas educativas respetarán las capacidades diferentes y las características individuales de los educandos, de forma de alcanzar el pleno desarrollo de sus potencialidades.

^{ix} Debe puntualizarse que la ONG "El Abrojo" tuvo un rol importante en el origen del Programa de Maestros Comunitarios en el año 2005, participando en el diseño y en la capacitación de los docentes.

^x Entre otras funciones, la Ley nro. 17.866 de creación del MIDES le asignó, en su artículo 9, la de coordinar las acciones, planes y programas intersectoriales, implementados por el Poder Ejecutivo para garantizar el pleno ejercicio a la educación –entre otros derechos.

^{xii} En Mancebo-Méndez (2012) se encuentra un dimensionamiento de cada una de estas dimensiones para el caso uruguayo, en perspectiva comparada con Chile y Argentina.