

## **VI Congreso Uruguayo de Ciencia Política**

**Título: "Avances y desafíos de la coordinación intersectorial en la protección de trayectorias educativas a nivel territorial"**

**Autor: Lic. Pablo Marianovich**

**Mail: pablo.marianovich@gmail.com**

**RESUMEN:** La ponencia planteada recoge algunos de los hallazgos encontrados a partir de la tesis de Maestría en Derechos de Infancia y Políticas Públicas (UDELAR), en torno a los procesos de coordinación existentes entre las políticas sociales y educativas a nivel territorial, para proteger y sostener las trayectorias educativas de adolescentes en situación de riesgo educativo en cuatro barrios de Montevideo.

La investigación realizada fue un estudio de casos múltiple, de carácter exploratorio y descriptivo. A partir de un diseño de investigación de Métodos Combinados, se analizaron los mandatos institucionales de las diferentes sectoriales que promueven la coordinación. Asimismo se realizó un relevamiento sobre los diferentes ámbitos de coordinación entre las políticas sociales y educativas a nivel territorial en Montevideo, profundizándose luego en el estudio de cuatro casos a partir de la voz de los actores locales.

El estudio se ubica en el plano de la convergencia entre dos campos de análisis de gran relevancia en la realidad actual del Uruguay: la problemática de la inclusión educativa de los adolescentes, enfocada desde la perspectiva de la protección de trayectorias educativas; y por otra parte, los procesos de coordinación intersectorial entre las políticas sociales y educativas, en la construcción de abordajes con mayores niveles de integralidad.

La investigación se centró en describir y analizar el funcionamiento de los espacios de coordinación o redes intersectoriales, integrados por actores estatales y de la sociedad civil, que abordan temáticas vinculadas a la inclusión educativa de los adolescentes, en particular a nivel de la educación media. Se buscó indagar acerca de los mandatos institucionales existentes, los principales tipos de acciones desarrollados, los logros y las dificultades planteadas.

## **INTRODUCCIÓN**

Actualmente existe en el país un despliegue importante en materia de políticas sociales y educativas, las que cobraron mayor impulso a partir del año 2005. Esta expansión ha sido abordada a lo largo de distintos estudios que han dado cuenta de los avances y las dificultades que implica la coordinación intersectorial para abordar la temática de la inclusión educativa (Pérez, 2011; Filardo y Mancebo, 2013; Leopold y González, 2015). Sin embargo, es escasa la evidencia acerca de cómo se producen dichos procesos de coordinación a nivel territorial y qué grados de integralidad se logran, por lo que resulta relevante generar conocimiento al respecto.

El problema de investigación se centró en los procesos de coordinación intersectorial en el nivel territorial entre las políticas sociales y las políticas educativas y su contribución al sostén de las trayectorias educativas de los adolescentes en la educación media. En particular, la investigación se propuso describir y analizar el funcionamiento de los espacios de coordinación o redes intersectoriales, integrados por actores estatales y de la sociedad civil, que abordan temáticas vinculadas a la inclusión educativa de los adolescentes. Se buscó indagar acerca de los mandatos institucionales existentes, los principales tipos de acciones desarrollados, los logros y las dificultades planteadas.

El estudio se ubica en el plano de la convergencia entre dos campos de análisis de gran relevancia en la realidad actual del Uruguay: la problemática de la inclusión educativa de los adolescentes, enfocada desde la perspectiva de la protección de trayectorias educativas; y por otra parte, los procesos de coordinación intersectorial entre las políticas sociales y educativas, en la construcción de abordajes con mayores niveles de integralidad.

Se trata de un estudio de casos múltiple, de carácter exploratorio y descriptivo. A partir de un diseño de investigación de Métodos Combinados, se analizaron los mandatos institucionales de las diferentes sectoriales que promueven la coordinación. Asimismo se realizó un relevamiento sobre los diferentes ámbitos de coordinación entre las políticas sociales y educativas a nivel territorial en Montevideo, profundizándose luego en el estudio de cuatro casos a partir de la voz de los actores locales.

## DESARROLLO

### **Aportes teóricos en torno a la coordinación intersectorial**

De acuerdo a Cunill Grau (2005), es a partir de los años 80 que, en el marco del surgimiento de nuevas demandas sociales y de la reconceptualización sobre la multidimensionalidad de la pobreza y la exclusión, se comienza a valorar la importancia de la integralidad en el diseño y la implementación de políticas, y con ello cobran relevancia las acciones de coordinación para articular las diferentes políticas. La coordinación aparece pues “(...) como un instrumento estratégico que contribuye al logro de los objetivos de la política social” (Licha y Molina, 2006:3).

En este estudio se entenderá el concepto de coordinación como el “...proceso mediante el cual se va generando sinergia entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de gestión pública, al mismo tiempo que en dicho proceso se va construyendo un sistema de reglas de juego formales e informales a través de los cuales los actores participantes encuentran fuertes incentivos a cooperar, más allá de sus intereses e ideologías particulares, habitualmente en conflicto entre sí” (Repetto, 2005:2).

Repetto considera a la coordinación intersectorial como una función estatal que no debe ser confundida con la presencia de estructuras formalizadas para dar cuenta de la misma. La coordinación puede ser ejercida de diferentes formas que cuenten o no con marcos normativos específicos, o conectando diferentes niveles de gobierno, sociedad civil hasta organismos internacionales. Para que la coordinación funcione es indispensable entonces que los distintos sectores no se vean como partes aisladas sino ligadas a otros por algún nivel de interdependencia en torno a una materia o problemática en común (Repetto, 2010).

Relacionado al concepto de coordinación, se plantea la noción de intersectorialidad. Esta puede definirse como la articulación de saberes y experiencias en el planeamiento, la realización y la evaluación de acciones, con el objetivo de alcanzar resultados integrados en situaciones complejas, buscando un efecto sinérgico en el desarrollo social (Junqueira, Inojosa y Komatsu, 1998).

Cabe aclarar que el término "sectorial" posee distintos significados por lo que la noción de intersectorialidad también posee sentidos diferentes (Cunill Grau, 2014). Uno de

ellos se limita únicamente a las diferentes especialidades en las que se encuentra dividido el aparato gubernamental, a través de la organización funcional por sectores, tales como educación, salud, vivienda, etc. El otro significado se relaciona a lógicas de acción colectiva, entre el sector público, el sector mercantil, el sector privado no mercantil o las comunidades. En el presente trabajo se toma un sentido amplio de intersectorialidad que incluye ambas acepciones.

Retomando la importancia que revisten los procesos de coordinación intersectorial, la bibliografía plantea la existencia de diferentes beneficios para la implementación de las políticas públicas. Autores como Peters (1998) consideran que la coordinación permite evitar o minimizar la duplicación y superposición de políticas, reducir sus inconsistencias, asegurar las prioridades y apuntar a su cohesión y coherencia, así como promover una perspectiva holística, que supere la mirada sectorial y estrecha de las políticas. Por su parte, Martínez Nogueira (2010) señala que la división del trabajo y la diferenciación de la sociedad aumentan la necesidad de coordinación entre grupos de actores, instituciones y sectores de la Sociedad Civil y el Estado.

En forma más específica, Licha y Molina (2006) plantean que los procesos de coordinación permiten el surgimiento de diferentes tipos de sinergias: sinergia cognitiva, relacionadas al intercambio de información y conocimiento entre las partes; sinergia de procesos y actividades que permiten el desarrollo de acciones conjuntas; sinergia de recursos, referidas al logro de complementariedad entre los participantes a nivel presupuestal y de competencias en juego; sinergia de autoridad, en tanto la coordinación exige decisión y fuerza política para crear convergencias y articulaciones; finalmente, señalan la existencia de sinergia de tipo cultural a partir de la cual se genera un acercamiento a las diversas culturas de los actores involucrados, promoviendo un intercambio de saberes.

La coordinación de las políticas públicas puede presentar dos grandes niveles: un primer nivel refiere a la coordinación horizontal, la cual se produce entre diferentes ministerios o unidades de igual nivel jerárquico; un segundo nivel es el de la coordinación vertical, la cual corresponde a los procesos que se dan al interior de una misma institución, entre sus diferentes componentes, o entre instituciones pertenecientes a distintos niveles

territoriales. A partir de esta distinción inicial se puede observar, teóricamente, cómo la coordinación vertical opera fundamentalmente en instancias referidas al diseño y la implementación de las políticas. Por el contrario, en la coordinación horizontal se desarrolla el marco a partir del cual se institucionaliza el diálogo y la negociación, que posteriormente se convertirán en insumos para la toma de decisiones (Licha y Molina, 2006).

Un segundo aspecto de gran relevancia para comprender los procesos de coordinación se vincula a la existencia de recursos de poder. Autores como Repetto (2005) y Subirats y Dente (2014) señalan que los recursos de poder son los que determinan que se materialicen ciertos intereses a la hora de definir programas, proyectos o acciones concretas. Ambos autores coinciden en proponer una clasificación de los recursos de poder que distingue entre cuatro tipos fundamentales: los políticos, los económicos, los administrativos y los ideológicos.

En lo que respecta a los recursos políticos, son los que corresponden a la capacidad de liderazgo, de movilización y acción colectiva, la habilidad para negociar, argumentar y lograr el apoyo de otros grupos de interés o de decisores políticos. Por otra parte, los recursos económicos son aquellos vinculados a aspectos presupuestales: dinero para la financiación de acciones e incidir en las prioridades que se apoyan o no. En cuanto a los recursos administrativos o legales, se relacionan a las posiciones o potestades que las normas jurídicas establecen. Dichas normas definen que cierta tarea sea competencia de un organismo u otro, o los procedimientos formales requeridos para alcanzar una decisión legalmente válida. Finalmente, los recursos ideológicos o cognitivos se vinculan a la disponibilidad de información o modelos interpretativos relevantes. Son las ideas, valores, prestigio moral o concepciones del mundo.

Otro de los aspectos centrales en el estudio de los procesos de coordinación está constituido por los actores involucrados. Siguiendo la definición de Subirats y Dente (2014), se entiende por actores a los individuos o las organizaciones que llevan a cabo acciones capaces de influir sobre los resultados del proceso de toma de decisiones, y que lo hacen en tanto persiguen objetivos relativos a un problema y su posible solución.

A su vez, es posible afirmar que no se puede medir la coordinación de manera dicotómica. Peters (1998) propone cuatro posibles niveles o grados de coordinación: un

primer grado refiere a la coordinación negativa en la cual las organizaciones evitan a las demás y no tienen interacción entre ellas.

Un segundo grado descrito por el autor es la coordinación positiva en la cual no solo se genera un reconocimiento de los otros programas que se llevan a cabo, sino que se trabaja en conjunto para mejorar los servicios ofrecidos, a pesar de lo cual cada organización posee sus propias metas particulares. En este nivel el reconocimiento entre los diferentes actores aparece como aspecto central.

Un tercer grado de coordinación refiere a la integración de políticas, donde no solo se coordina la provisión de los servicios brindados por las distintas organizaciones públicas sino también sus metas. Implica pues un trabajo en común, por lo que en este nivel deviene necesaria la imposición de la autoridad desde el gobierno central.

El cuarto grado alude al desarrollo de estrategias de gobierno donde se generen, además de acuerdos sustanciales en torno a los objetivos de las organizaciones, una visión estratégica sobre el futuro de las políticas a llevar a cabo.

Finalmente, más allá de los beneficios que trae aparejada la coordinación, existen también resistencias hacia la misma. Es en este punto que se vuelve fundamental no perder de vista que los representantes de las organizaciones públicas no necesariamente van a priorizar el interés general o colectivo. La coordinación no es una función natural de la acción individual o colectiva, sino que se trata de un constructo organizacional que debe ser sostenido a través de instrumentos concretos. Para eso es necesario, entre otros aspectos, contar con un apropiado entorno político institucional y con una solidez técnica que permita traducir la “intención de coordinación” en “coordinación efectiva que genere resultados” (Repetto, 2012).

### **Breve estado de situación de la educación media en Uruguay**

La legislación uruguaya consagró el derecho a la enseñanza media básica a partir de la Constitución de 1968. Años más tarde, con la aprobación de la Ley de Educación 18.437 en el año 2008, se amplió la obligatoriedad de asistencia hasta la enseñanza media superior. No obstante, a pesar de esto, la universalización de la educación media aún resulta una realidad que dista de cumplirse.

Un breve repaso a la historia del desarrollo de la educación secundaria en el país muestra que la misma fue creada a finales del siglo XIX con un claro objetivo: la preparación de las clases altas para el ingreso a la Universidad. De este modo tenía asociado un fuerte mandato de selectividad (Acosta, 2011; Filardo y Mancebo, 2013).

Lentamente y asociado a los procesos de desarrollo económico y social que atravesó el país a lo largo del siglo XX, se fue logrando una mayor democratización del sistema educativo, con en el acceso creciente de nuevos sectores de la población. La primer ola de este crecimiento significativo de la matrícula se produjo recién a partir de los años 40', con el acceso de las capas medias de la sociedad a la educación media. No obstante no fue hasta fines de la década de los 80'y principios de los 90'que se produce una segunda ola de masificación del sistema, que implicó la llegada a este nivel de las capas de menores ingresos de la sociedad (Cardozo, 2008).

Los cambios reseñados pusieron en cuestión el modelo original de carácter selectivo y elitista de la educación media, al procesarse un aumento masivo en su matrícula que no fue acompañado durante muchos años por un aumento proporcional del monto del PBI invertido en la misma (De Armas y Retamoso, 2010). Paralelamente, el acceso de crecientes contingentes de jóvenes con altos grados de vulnerabilidad social, sumados a los cambios en las culturas juveniles generaron nuevas demandas que el formato escolar tradicional no estaba en condiciones de afrontar. Asimismo, persiste aun la tensión entre visiones elitistas e inclusivas a la interna del sistema educativo (Filardo y Mancebo, 2013).

Resulta pertinente plantear el marco institucional que rige al sistema educativo uruguayo y que le otorga ciertas particularidades. La Ley de Educación N° 18437 establece el carácter autónomo que la Administración Nacional de Educación Pública y sus Consejos poseen en relación al Poder Ejecutivo. Por otra parte, existe un Ministerio de Educación y Cultura que posee un rol de coordinación del sistema educativo, pero no de implementación de políticas educativas, por lo que la ANEP posee un amplio margen de autonomía y definición en este campo. Este carácter autónomo es señalado por algunos autores como una virtud del sistema educativo uruguayo, mientras otros lo consideran un obstáculo para su desarrollo, en tanto complejiza el logro de acuerdos interinstitucionales respecto a las políticas educativas (Filardo y Mancebo, 2013).

A continuación se presentan algunos datos estadísticos referentes a la educación media, los cuales ilustran los logros y desafíos que el país tiene pendientes. Un primer aspecto a señalar corresponde a las mejoras en la asistencia, destacándose que desde mediados de los años 90', el país logró mejorar la cobertura y el acceso de los adolescentes a este nivel. En este sentido, la tasa neta de asistencia a la enseñanza media para adolescentes de entre 12 y 17 años se ubicó en el año 2016 en un 81,1%, superando así la tasa neta al año 1991 cuando se encontraba en un 68,6% (Observatorio de la Educación, ANEP, 2018)

Más allá de estos avances, distintos estudios dan cuenta de la difícil situación que atraviesa la enseñanza media en relación a las tasas de egreso de este nivel: entre los jóvenes de 21 y 22 años, solo el 38,5 % culminó la enseñanza media superior (MEC, 2018). Si bien se han producido mejoras importantes en el acceso al nivel medio, en lo que refiere al egreso, la mejora ha sido muy leve.

### **Trayectorias educativas y coordinación: en busca de la integralidad**

En los últimos años el estudio sobre las trayectorias ha cobrado relevancia tanto a nivel nacional como internacional. Este concepto ha sido aplicado al análisis de temáticas tales como migraciones, movilidad social, educación y acceso al mundo del trabajo, entre otras. La idea de trayectoria viene a plantearse como un concepto teórico metodológico amplio que, más allá de la temática particular abordada, centra su atención en la interpretación de fenómenos sociales a lo largo del tiempo y permite focalizar en los diferentes elementos que participan en la delimitación de un recorrido o itinerario posible (Toscano, Briscioli y Morrone, 2015).

En el campo educativo la perspectiva del estudio de trayectorias resulta potente en tanto permite abordar las complejas interacciones entre condicionantes estructurales y contextuales, las mediaciones institucionales y las estrategias subjetivas puestas en juego por cada individuo (Toscano, Briscioli y Morrone, 2015). En la presente investigación se pondrá particularmente el foco en la dimensión de las trayectorias educativas que refiere a las mediaciones institucionales, los dispositivos y las coordinaciones intersectoriales que se producen para garantizar y proteger las trayectorias de los sujetos.

Resultan sumamente relevantes los aportes de Terigi (2007) en relación a las trayectorias educativas, diferenciando entre trayectorias "teóricas" y "reales". Las trayectorias

"teóricas" son definidas desde el sistema educativo y expresan itinerarios en el sistema que siguen una progresión lineal prevista por una periodización estándar (sustentado en niveles, gradualidad y anualización).

La autora señala que según éstas trayectorias el avance del estudiante se produce a razón de un grado por año, estando preestablecidas las transiciones entre niveles escolares que conforman el tiempo teórico de duración de una cohorte escolar.

*Observando las trayectorias de los sujetos, podemos reconocer itinerarios frecuentes o más probables, coincidentes con las trayectorias teóricas que establecen las estipulaciones de niveles, grados, años, pero reconocemos también trayectorias no encauzadas, pues gran parte de los niños y jóvenes transitan su escolarización de modos heterogéneos, variables y contingentes. (Terigi 2007:4).*

En lo que refiere a los recorridos educativos de los sujetos, en la actualidad colisionan los prototipos de trayectorias teóricas con las trayectorias reales, en tanto aquellas establecen una serie de expectativas que se encuentran desajustadas de los itinerarios que los sujetos transitan (Terigi, 2007).

Esto plantea pues la relevancia de la coordinación intersectorial bajo el entendido que, tal como afirma Terigi (2009), la exclusión educativa no se explica solo por razones escolares ni se resuelve sólo con intervenciones realizadas desde los centros educativos. Hay situaciones que afectan las trayectorias educativas de los alumnos y alumnas que no tienen solución desde la escuela y requieren de intervenciones del Estado desde otras áreas de gobierno. Más allá de reconocer la importancia de la intersectorialidad, la autora señala que las situaciones de vulnerabilidad de derechos en educación no se resuelven con una intersectorialidad genérica, sino que requieren mecanismos institucionales precisos, pertinentes y oportunos de intervención (Terigi, 2014).

El concepto de intersectorialidad aparece también muy relacionado al de integralidad, en tanto frente a problemáticas complejas y multidimensionales se torna necesario implementar políticas que conjuguen diferentes abordajes institucionales y profesionales. La integralidad responde a la aspiración de que las prestaciones y servicios estén centrados en el conjunto de necesidades de las personas, familias y comunidades. En una primera definición, la integralidad no supone cambios en los objetivos, componentes o delimitaciones del universo de titulares de los programas convencionales, pero sí procura

darles una mayor coherencia e impacto, a través de la convergencia de las diversas intervenciones y privilegiando la perspectiva del receptor (Martínez Nogueira, 2007).

A esta primera definición de carácter más general acerca del concepto de integralidad, se agregan otras con visiones más ambiciosas que plantean que para lograr una verdadera integralidad no alcanza con una sumatoria o agregación de recursos y servicios. Autores como Acuña (2010) plantean que la integralidad debe ser concebida como un proceso que abarca el momento en que se constituye el problema objeto de la acción pública, la intervención desarrollada, su gestión y evaluación.

En esta línea, Cunill Grau (2014) sostiene que la intersectorialidad y la integralidad implican que diversos sectores gubernamentales no sólo entreguen a un mismo público específico los servicios que son propios de cada uno, sino que de manera articulada atiendan necesidades sociales o prevengan problemas que tienen complejas, diversas y relacionadas causas en sus orígenes, tales como la inclusión educativa. De este modo, se observa que las conceptualizaciones sobre integralidad la definen como un proceso que tiende a generar intervenciones conjuntas por parte de las diferentes instituciones, existiendo diferencias en cuanto al nivel de amplitud que dicho proceso debe abarcar.

Al analizar la situación de la educación media en Uruguay se constata que, a pesar del despliegue en materia de creación de nuevos centros educativos y nuevos programas de inclusión educativa, persisten problemas vinculados a la falta de coordinación. Autoras como Filardo y Mancebo (2013) y Pérez (2011) plantean la débil vinculación existente entre los subsistemas educativos, lo cual se traduce en problemas de continuidad educativa a lo largo del ciclo escolar obligatorio. Estas dificultades de coordinación también repercuten en el grado de integralidad, o la falta de articulación de las diversas políticas focales de inclusión educativa y las propuestas de carácter universal existentes.

### **El desafío de la inclusión educativa y la construcción de respuestas públicas**

Las problemáticas vinculadas al logro de la inclusión educativa no son nuevas para el Uruguay, aunque a lo largo del tiempo se han producido cambios en las formas de comprenderla y en las políticas para enfrentarla.

Históricamente el denominado "fracaso escolar" fue explicado desde un modelo individual, lo que llevó a la generación de diferentes mecanismos de diagnóstico, e

intervención centrados en el individuo. Posteriormente hacia los años 80' y a partir de diferentes investigaciones, se comenzó a demostrar la estrecha relación entre resultados educativos y desigualdad social. En la actualidad, se enfoca el problema desde una perspectiva que busca abordarlo como un proceso complejo, de carácter multidimensional y multicausal. Inciden en dicho proceso tanto factores individuales como vinculados a la exclusión y desigualdad social, los cuales se superponen con factores de tipo institucional, así como aspectos referidos a las prácticas educativas.

A partir de esta realidad es que tanto en Uruguay como en otros países comienza a tomar fuerza el concepto de inclusión educativa, instalándose en el discurso político-pedagógico (Terigi, 2009; Calvo, 2009; Fernández y Pereda, 2010). Este concepto refiere a un paradigma en construcción, por lo cual esta noción es utilizada con énfasis diversos. Los usos de este término abarcan desde la atención a las necesidades de la discapacidad, hasta la educación en contextos de vulnerabilidad social (Mancebo y Goyeneche, 2010).

En Uruguay este nuevo énfasis en el concepto de inclusión educativa aparece reflejado en la creación de distintos programas, en particular a partir del año 2005. Mancebo et al (2014) ubican la existencia de al menos 16 programas de inclusión educativa. Estos programas se sumaron a los tradicionales liceos y escuelas técnicas existentes en todo el territorio nacional, cuyo número de centros también creció en los últimos años.

En forma más reciente, cabe mencionar la creación en el año 2015 de la Dirección Sectorial de Integración Educativa (DSIE) a nivel del Consejo Directivo Central de la ANEP. Esta Dirección tiene como objetivo fortalecer los procesos de articulación y coordinación intra-ANEP, superando la lógica de trabajo en subsistemas desconectados. Asimismo, se plantea promover la articulación interinstitucional, tanto a nivel estatal como con la Sociedad Civil, para garantizar la accesibilidad a la educación a toda población de hasta 17 años y el logro de trayectorias continuas y completas (ANEP, 2016).

Esta nueva Dirección impulsó la creación de una política de alcance nacional denominada como "Sistema de Protección de Trayectorias Educativas", en la cual se definen cuatro líneas principales de trabajo: inclusión, identificación temprana de rezago y prevención de la desvinculación escolar, interciclos, y educación y trabajo <sup>1</sup> (ANEP, 2016).

---

<sup>1</sup>Con respecto a la inclusión, la estrategia indica dos dimensiones interrelacionadas. Por una parte, generar mecanismos de inclusión para los grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad educativa. Por otra, identificar formatos formales y no formales a nivel territorial que se adapten a este tipo de población y que

Otro de los elementos relevantes en el diseño de esta nueva política es que, más allá de su alcance nacional, define la priorización de ciertos "territorios socio-educativos", los cuales fueron seleccionados a partir de diferentes indicadores de vulnerabilidad socioeconómica y educativa. Esta línea de trabajo se denomina como "Estrategia de Territorios Socio-Educativos" e implica un esfuerzo de carácter intersectorial,<sup>2</sup> que busca potenciar el trabajo en distintos espacios territoriales para fortalecer la inclusión educativa (ANEP, 2016).

En suma, las nuevas orientaciones a nivel de la ANEP muestran con claridad un fuerte énfasis puesto en el concepto de trayectorias educativas y coordinación intersectorial, aspectos que cobran una particular relevancia y sobre los que aun existe escasa evidencia, especialmente en lo que corresponde al nivel territorial.

### **Diseño metodológico:**

La investigación posee un carácter exploratorio y descriptivo acerca del funcionamiento de los ámbitos de coordinación intersectorial sobre inclusión educativa en Montevideo. Se trata de un estudio de casos múltiple, en el entendido que éstos permiten retener las características de los eventos de la vida social, de modo holístico y significativo (Yin, 1994).

Los estudios de casos requieren del uso de múltiples fuentes de evidencia, por lo que suelen emplear diversas fuentes de datos. Esta investigación decidió combinar dos tipos de fuentes, en lo que autores como Tashakkori y Teddlie (1998) denominan "Métodos Mixtos", también denominados "Métodos Combinados". Se conjugó el enfoque cuantitativo y el cualitativo, con predominio del abordaje cualitativo, buscando superar las limitaciones que cada una de estos enfoques presenta por separado.

---

puedan ser incluidos en trayectorias que les permitan transitar hacia la educación media. En segundo lugar, existe una línea del STPE orientada a promover sistemas de información que permitan la identificación de estudiantes que potencialmente podrían rezagarse. (ANEP, 2016).

<sup>2</sup>Además de la ANEP, participan de la Estrategia los gobiernos departamentales, los actores locales, el MIDES, el MEC, la Secretaría Nacional de Deporte (SND), la OPP, el INAU, el INEFOP, el MTSS, el MDN y el MSP-ASSE. Inicialmente se partió del trabajo en 32 territorios, planteándose como meta alcanzar 100 espacios en el año 2020.

Al establecerse los métodos de recolección de datos, se recurrió al principio de triangulación, combinando el análisis de diferentes técnicas cualitativas y cuantitativas: se realizaron encuestas telefónicas, entrevistas semiestructuradas, observación participante y análisis documental y de datos secundarios.

El universo de estudio está conformado por todos los espacios de coordinación intersectorial local que abordan temáticas vinculadas a la inclusión educativa en la enseñanza media en Montevideo. En cuanto a la unidad de análisis, se encuentra constituida por los espacios de coordinación intersectorial local que abordan la temática de la inclusión educativa en la enseñanza media en Montevideo y que presentan actividad en los años 2016 y 2017.

En los estudios de caso, la lógica que subyace a la selección de los casos a abordar es la replicación teórica, en función de determinados criterios analíticos. Esto se debe a que el objetivo de este tipo de estudios apunta a la generalización analítica, es decir, de proposiciones teóricas, y no a la generalización estadística a poblaciones o universos. Por lo tanto, no se trata de un muestreo estadístico sino de una selección intencionada (Yin, 1994).

Se seleccionaron cuatro casos que cumplieran con los siguientes criterios: abordar la temática de la inclusión educativa en enseñanza media; tener una participación mixta tanto de organismos públicos como de Organizaciones de la Sociedad Civil; tener una participación activa de liceo o escuela técnica (más del 51% de las reuniones realizadas en el año); tener más de 2 años de funcionamiento; tener una frecuencia de reunión al menos mensual.

Una vez considerados los diferentes espacios de coordinación de acuerdo a su grado de cumplimiento de los criterios establecidos, se seleccionaron los siguientes cuatro casos: la Comisión de Educación del Barrio Lavalleja, la Mesa Técnica de Villa García, el Nodo Educativo de Casabó y el Nodo Educativo de Nuevo París.

## **PRINCIPALES HALLAZGOS**

En el siguiente apartado se busca integrar los principales hallazgos que surgen a partir de la visión de los informantes calificados y el análisis de los cuatro estudios de caso, en relación a las diferentes dimensiones de análisis de la investigación. Como ya se señaló,

se trata de cuatro barrios de Montevideo donde funcionan diferentes redes de coordinación en las que participan efectores locales de programas sociales dependientes del MIDES, así como centros educativos formales dependientes de ANEP y también organizaciones sociales que desarrollan acciones en esos territorios.

### **La materia prima: los recursos de poder**

Una de las dimensiones de análisis se vincula a los recursos de poder que los espacios de coordinación manejan. Retomando los aportes de Repetto (2006) y Subirats y Dente (2014), estos recursos pueden clasificarse en económicos, políticos, administrativos e ideológicos.

En relación a los recursos de tipo económico, existen ciertas coincidencias entre los cuatro ámbitos de coordinación abordados, ya que ninguno posee recursos financieros propios. Los recursos monetarios a los que acceden provienen en algunos casos de fondos concursables a los que se postulan para desarrollar actividades puntuales o recursos que alguna de las instituciones que integran el ámbito provee. En particular, esta segunda fuente de recursos es la que más aparece mencionada.

Otro aspecto muy relevante para comprender el funcionamiento de estos espacios de coordinación se vincula a los recursos administrativos que poseen, los cuales refieren al mandato legal que sustenta el funcionamiento de estos ámbitos. Este tipo de recursos resultan sumamente escasos, debido a que las redes territoriales de coordinación no constituyen un ámbito institucionalmente definido, por lo que formalmente no poseen competencias ni atribuciones específicas y reconocidas. Tampoco aparece definido cuál es su rol en el proceso de implementación de las políticas públicas a nivel territorial, ni como se vinculan con las diferentes instituciones públicas, lo cual se construye caso a caso. Este carácter "informal" de los espacios de coordinación constituye un aspecto central que se vincula por un lado con las posibilidades y flexibilidad que los mismos poseen, pero también explican algunas de las limitaciones que encuentran, por ejemplo, al intentar incidir en el diseño de las políticas públicas.

Otro tipo de recursos analizados son aquellos de tipo político, que corresponden a la capacidad de liderazgo, de movilización y acción colectiva. Si bien surgen matices entre los cuatro espacios de coordinación, los recursos políticos son los que en mayor medida

aparecen presentes. Se constata en los diferentes casos la capacidad de liderar y movilizar a los diferentes actores institucionales en el territorio.

Por último, otro de los recursos que los espacios de coordinación poseen son los de tipo ideológico, lo cual se relaciona con la capacidad de impulsar ideas creativas e innovadoras para resolver las problemáticas del territorio. En este campo también se evidencian ciertas diferencias entre los cuatro espacios de coordinación analizados, en tanto algunos presentan mayores recursos de tipo ideológico que otros.

Un aspecto a resaltar en lo que refiere a los recursos políticos o ideológicos, es que no se trata de atributos que aparezcan únicamente como dados a priori, sino que pueden ser construidos por los propios actores que integran cada ámbito. Si bien resulta claro que el diseño institucional atribuye ciertos roles a cada actor, existe un aspecto que depende de las capacidades, la formación y la experiencia de cada uno de ellos, y de cómo ponen en juego estos elementos en los espacios de coordinación.

### **Principales tipos de acciones**

En la investigación se encontraron fuertes similitudes a nivel de los grandes objetivos que persiguen los diferentes ámbitos de coordinación relevados, asociados principalmente a la ampliación de las ofertas educativas y trabajo sobre las trayectorias educativas.

A lo largo de las entrevistas se constató que los espacios relevados abordan temáticas vinculadas a las trayectorias educativas de los niños y adolescentes, así como la difusión de las propuestas educativas existentes en cada territorio. En el análisis de los diferentes casos en profundidad se encuentra que en dos de ellos se realizan instancias de difusión mediante Ferias Educativas. Los entrevistados valoran en forma positiva estas Ferias, en tanto permiten que los niños y adolescentes conozcan de primera mano las ofertas existentes, siendo este un elemento relevante para el sostenimiento de las trayectorias educativas. En un sentido similar, se menciona la construcción de guías de recursos locales que sintetizan la información sobre las diferentes propuestas existentes.

Otra de las grandes temáticas que aparece en forma recurrente es la organización de actividades comunitarias de integración barrial. Entre ellas se encuentra la realización de campeonatos deportivos, talleres artísticos o actividades por el Día del Niño y Día del

Libro, que involucran a niños y adolescentes participantes de las diferentes propuestas educativas. A través de estas actividades se promueve una mayor integración barrial, así como profundizar el conocimiento entre las diferentes propuestas educativas. En particular se observa una línea de trabajo que busca complementar las propuestas de educación formal y no formal, promoviendo una mayor circulación de los niños y adolescentes por las diferentes propuestas.

En las entrevistas surge que otra de las acciones que se desarrollan en forma permanente en los cuatro espacios de coordinación es el intercambio de información respecto a actividades, inscripciones e información relevante sobre el trabajo de cada institución a nivel local. A simple vista esta acción de carácter más informativo no parece representar una gran novedad, no obstante a nivel territorial contribuye a fortalecer el tejido y la malla de protección social, generando un mejor aprovechamiento de los recursos existentes.

Por otra parte, se registra también la realización de diferentes instancias de formación. Los actores entrevistados valoran la posibilidad de abordar tópicos que emergen como centrales para el trabajo cotidiano, tales como la complementariedad entre propuestas de educación formal y no formal o dificultades de aprendizaje. Más allá del valor intrínseco de dichas instancias de capacitación, se menciona que facilitan un intercambio horizontal acerca de diferentes prácticas que se desarrollan en el territorio, visibilizando acciones que de otro modo quedarían ocultas.

### **Coordinación intersectorial y re-vinculación educativa**

Con respecto a la atención de casos particulares de adolescentes en situación de riesgo educativo, esta aparece como un objetivo específico solo en dos de los ámbitos relevados. En los otros casos, este abordaje más individualizado suele ser realizado desde ámbitos como los Nodos de Familia, donde generalmente se trabaja sobre situaciones de extrema vulnerabilidad, aunque sin hacer foco sobre la inclusión educativa en particular.

Igualmente, a pesar de que en algunos casos no constituya un objetivo explícito, si se registra el abordaje de situaciones individuales, lo cual se realiza de manera informal o bajo la forma de situaciones emergentes que son atendidas. Se trata pues de estrategias de

tipo “artesanal” que varían en cada caso, sin que exista un protocolo consensuado o un conjunto claro y ordenado de procedimientos que lo regulen.

Los entrevistados valoran que los espacios de coordinación permiten construir confianzas y vínculos institucionales que facilitan la coordinación bilateral y la atención a situaciones de adolescentes en riesgo de desvinculación. En este sentido, un aspecto que surge en forma recurrente en las entrevistas es la importancia de la circulación de información respecto a la oferta educativa y las políticas sociales presentes en el territorio, lo cual resulta relevante para el abordaje de situaciones particulares.

Por otra parte, sí se observa una preocupación y un trabajo de los espacios de coordinación sobre las trayectorias y la generación de nueva oferta educativa. Los diferentes ámbitos analizados tienen entre sus principales líneas de trabajo el diagnóstico acerca de las necesidades educativas del territorio y la realización de diferentes gestiones que promuevan la ampliación de las propuestas existentes, en particular a nivel de educación media y primera infancia.

### **Trayectorias educativas ¿una perspectiva compartida?**

A nivel general, se evidencia que en los cuatro casos analizados existe una visión de trayectorias educativas. Si bien no siempre se utiliza este término, esta perspectiva de trabajo aparece presente en el origen mismo de los diferentes casos de estudio. Implica una perspectiva en la cual se visualiza a los sujetos más allá de su participación en uno u otro centro educativo, lo cual se materializa de diferentes formas, como el trabajo en relación al pasaje entre ciclos educativos, las ferias educativas o la construcción de demandas sobre ciertos tipos de cursos o trayectos. Vinculado con los aportes de Terigi (2007), se observa que los espacios de coordinación territoriales abordan las trayectorias educativas reales de los adolescentes, dejando de lado las trayectorias teóricas que presuponen recorridos ideales.

En los cuatro casos se constata una fuerte participación de propuestas educativas no formales, por lo que la complementariedad de los abordajes entre las diferentes propuestas aparece como un tema recurrente. De este modo, se busca dar respuesta a las situaciones planteadas desde una visión de las trayectorias educativas más amplia que la de trayectoria

escolar. Esto posibilita la articulación de propuestas educativas y sociales diferentes que buscan adaptarse a las situaciones concretas de los adolescentes atendidos.

Cabe retomar los aportes de Toscano, Briscioli y Morrone (2015) sobre la perspectiva de las trayectorias educativas como herramienta que permite abordar las interacciones entre las condicionantes estructurales, las mediaciones institucionales y las estrategias subjetivas de cada individuo. Se observa que en los casos analizados existe un fuerte trabajo en relación a las mediaciones institucionales, en el cual las diferentes instituciones que trabajan en el territorio reflexionan y buscan alternativas que permitan sostener las trayectorias de los sujetos.

Por otra parte, a partir de la reciente creación del Sistema de Protección de Trayectorias Educativas de ANEP, se registra como el concepto de trayectorias aparece en forma recurrente en el discurso de los entrevistados. No obstante, a nivel territorial existe cierto desconocimiento en cuanto a lo que esta estrategia implica en términos concretos. Un claro ejemplo de esto lo constituyen las escasas menciones respecto a la creación de equipos de seguimiento de trayectorias educativas, que deberían estar integrados por subdirectores (en el caso de los liceos), educadores u otros roles que ya se desempeñan en los centros educativos. Dicha línea de trabajo aparece sólo mencionada en dos de los casos, aunque vale decir que al momento de realizarse el trabajo de campo, esta política era relativamente nueva, motivo que quizás explique su escaso conocimiento a nivel territorial.

En cuanto a los sistemas de información sobre las trayectorias educativas, se constatan los esfuerzos realizados desde la ANEP en la construcción de un sistema informático que recientemente ha comenzado a estar operativo. No obstante, tal como plantean los informantes calificados, el sistema aún se encuentra en una etapa de desarrollo.

Por otra parte, se señala que algunos de los proyectos del MIDES (como los SOCATs) tienen acceso a un sistema de información denominado SIIAS<sup>3</sup>, el cual les permite obtener información que cruza datos provenientes de una gran cantidad de organismos públicos: del propio MIDES, de la seguridad social o de la salud e incluso ciertos datos educativos provenientes de ANEP.

Sin embargo, en la tarea cotidiana de los espacios de coordinación, no se observa un uso integrado de estas diferentes herramientas. Los aspectos vinculados a las trayectorias

---

<sup>3</sup> [www.siias.mides.gub.uy](http://www.siias.mides.gub.uy)

educativas aparecen manejados por parte de los referentes de escuelas, liceos o escuelas técnicas a partir de una elaboración propia con escasos niveles de interrelación (proveniente de sus propias listas de estudiantes). Son muy escasas las ocasiones donde se menciona el uso de datos provenientes de ANEP con el fin de establecer estrategias de abordaje colectivas. De este modo, se constata que éste es un campo en el cual se han registrado algunos avances en términos de unificar fuentes de datos, pero que podría ser utilizado en una mayor medida o con mayor sistematicidad.

Finalmente, algunos entrevistados plantean que si bien el conocimiento de las trayectorias previas de los estudiantes o el acceso a un sistema de alerta temprana frente a situaciones de inasistencia, son elementos relevantes, esto por sí solo no resuelve la problemática de la inclusión educativa. La escasa oferta educativa en un territorio o la existencia de propuestas poco atractivas con formatos únicos, dificultan el logro de trayectorias educativas completas.

### **Límites y desafíos de la coordinación intersectorial**

Una primera limitante es la existencia de un mandato institucional laxo respecto a la importancia de participar en los espacios de coordinación que las instituciones educativas poseen. La falta de una orientación clara lleva a que el éxito de los espacios de coordinación dependa de compromisos de carácter personal, lo que los vuelve muy vulnerables en cuanto a su sostenibilidad en el tiempo.

A través de las entrevistas se indica que las dificultades para sostener una participación activa de los centros educativos obedecen a diferentes motivos, los que generalmente operan de forma conjunta, dificultando su superación. La falta de roles específicos, con horas asignadas para la labor de coordinación, aparece mencionada como una limitante. De igual modo, la rotación de docentes y equipos de dirección dificulta generar procesos de trabajo en el mediano y largo plazo.

Pero más allá de estas dificultades de tipo "estructural" surgen problemas relacionadas al sentido que los distintos actores le otorgan a los espacios de coordinación. A lo largo de las entrevistas aparece mencionada en forma reiterada la tensión respecto a la expectativa con la que las instituciones se acercan a los ámbitos de coordinación. En muchas ocasiones el factor motivante es el de obtener una respuesta frente a cierta situación

puntual que desborda las capacidades de la propia institución. Sin embargo, una vez que dicha situación es canalizada, la participación en el espacio de coordinación se interrumpe. Este sentido de la participación, que podemos denominar como "utilitarista", aparece vinculado muchas veces a la expectativa de las instituciones de educación formal, que luego presentan dificultades para generar procesos de mayor alcance que trasciendan la resolución de un tema puntual. Por otra parte, podemos ubicar otro sentido de carácter "colaborativo" en donde los actores que participan del espacio de coordinación lo hacen desde una lógica común, no solo demandando sino aportando posibles soluciones.

Se constata otra dificultad vinculada a la ausencia de recursos económicos destinados a los espacios de coordinación. En las entrevistas se menciona que anteriormente el MIDES otorgaba un fondo que en muchas ocasiones permitía solventar propuestas de los espacios de coordinación. Al haber disminuido dichos fondos, se limitan también las posibilidades de realizar acciones desde los ámbitos locales. De ese modo, se plantea la cuestión descrita por Garnier (2000) respecto a la importancia de los incentivos para fomentar la participación de las instituciones.

Por otra parte, la existencia de múltiples espacios de coordinación a nivel territorial, que poseen fines diferentes pero que convocan a los mismos actores, aparece también como un punto de tensión. Se observa la coexistencia de diferentes ámbitos a nivel territorial, desde Mesas de Coordinación Zonal, Nodos de Familia, Nodos Educativos, así como comisiones de diferentes tipos, por lo que las instituciones deben priorizar en qué ámbito participar. Cabe preguntarse pues hasta qué punto algunos territorios no se encuentran "saturados" de espacios de coordinación, lo cual puede actuar en forma contraria a la intencionalidad de lograr una mayor articulación.

Otro de los obstáculos que surgen es que muchos de los planteos realizados en los espacios de coordinación exceden las capacidades de decisión de los actores que allí participan, existiendo dificultades para elevar esos planteos a la centralidad. De ese modo la falta de respuestas no genera incentivos hacia la participación en estos espacios colectivos. En cuanto a este aspecto, se evidencian dificultades en las formas en circulan las demandas desde el territorio a la centralidad, siendo ésta una tensión que aparece en mayor o menor medida en los diferentes espacios relevados.

Finalmente, las diferentes dificultades indicadas se vinculan a carencias en lo que refiere a una política intersectorial que promueva la inclusión educativa de los adolescentes. Si bien se señalan los esfuerzos realizados desde ANEP con la implementación del SPTE, el mismo resulta poco conocido por los actores territoriales aun, sin que aparezcan estrategias o protocolos definidos respecto a la coordinación con el resto de las políticas sociales a nivel territorial. Se constata que los espacios de coordinación realizan un aporte relevante, pero desde una práctica de carácter artesanal, basada en compromisos personales. Si bien estos compromisos siempre son un factor relevante para el éxito de una política, la extensión y replicabilidad hacia otros territorios demanda la definición de ciertos recursos, pautas y acuerdos de trabajo institucionales.

### **¿La unión hace a la fuerza?: potencialidades de la coordinación**

Los cuatro ámbitos de coordinación territoriales analizados logran reunir un extenso conocimiento sobre los recursos existentes a nivel de políticas educativas y sociales en los territorios, posibilitando la circulación de información sobre propuestas educativas, fechas de inscripción, requisitos de ingreso, entre otras. Esto constituye un factor relevante en tanto facilita la sinergia entre los diferentes instituciones a nivel local, fortaleciendo los procesos de coordinación horizontal.

En cuanto a los tipos de sinergias (Licha y Molina, 2006), se constata que en los cuatro espacios de coordinación se logran principalmente sinergias cognitivas, relacionadas al intercambio de información sobre las acciones de las instituciones. También se constatan sinergias de procesos y actividades que permiten el desarrollo de acciones conjuntas de carácter comunitario. En menor medida se registra la existencia de sinergias de recursos, las cual aparecen vinculadas a compartir algunos recursos materiales para la realización de actividades comunitarias.

En lo que respecta a las sinergias culturales, pueden ser encontradas en varios de los casos estudiados, lográndose procesos de intercambio de saberes entre los diferentes actores, en particular entre la educación formal y no formal. Finalmente, en lo que respecta a las sinergias de autoridad, éstas se pueden visualizar en dos de los casos donde a partir del trabajo colectivo se logra incidir en ciertas definiciones políticas para el territorio, mejorando así las posibilidades de obtener respuesta.

Se observa que en algunos de los casos estudiados existe un trabajo con una perspectiva de integralidad de las políticas sociales y educativas. Retomando los aportes de Martínez Nogueira (2007), la integralidad responde a la aspiración de que las prestaciones y servicios estén centrados en el conjunto de necesidades de las personas, familias y comunidades. Se busca lograr una mayor coherencia e impacto, a través de la convergencia de las diversas intervenciones, privilegiando la perspectiva del sujeto receptor. Los entrevistados mencionan diversas situaciones particulares que planteaban problemáticas complejas, que desbordan la capacidad de respuesta de un centro educativo. En dichos casos la intervención desde los ámbitos de coordinación territorial amplía las posibilidades de atención con enfoques que integran las miradas de las diferentes instituciones y también de diferentes enfoques profesionales como las ciencias sociales, la educación o la salud.

Retomando los planteos realizados por Repetto (2005), se visualiza en dos los casos la existencia de un grado importante de coordinación intersectorial, donde se construye un sistema de reglas de juego formales e informales que generan fuertes incentivos para la cooperación por parte de los diferentes actores. Allí se evidencia que los diferentes actores no se perciben como partes aisladas, sino que existe una visión común que plantea la existencia de una relación de interdependencia. En los otros dos casos es posible encontrar cierto nivel de coordinación intersectorial, pero no observan incentivos tan significativos para la cooperación entre los diferentes actores.

En relación a la clasificación de los niveles de coordinación propuesto por Peters (1998), más allá de las diferencias existentes entre los cuatro casos, es posible ubicarlos en el segundo nivel de coordinación positiva, en el cual los distintos actores trabajan en conjunto para mejorar los servicios ofrecidos, aunque no se alcanza una integración de las políticas. Los esfuerzos por alcanzar el tercer nivel de "integración de políticas" aparecen distantes, ya que acordar metas comunes a las diferentes instituciones constituye un desafío que requiere generar cambios en los propios diseños institucionales.

La posibilidad de alcanzar el cuarto grado de coordinación implicaría el desarrollo de estrategias de gobierno. Potencialmente se observa que el Sistema Nacional de Trayectorias Educativas podría generar este tipo de coordinación, en tanto formalmente se ha previsto la participación de diferentes ministerios, planteando una visión estratégica

sobre el futuro de las políticas a llevar a cabo. No obstante, desde la perspectiva de los actores territoriales no se desprende que esta estrategia haya logrado hasta el momento ese nivel de coordinación.

## **CONCLUSIONES**

El análisis en profundidad de las cuatro experiencias seleccionadas muestra que el funcionamiento de los ámbitos de coordinación presenta diferencias relevantes en cuanto a sus logros y alcances. Se observa que dichas redes poseen un carácter dinámico, que va cambiando a lo largo del tiempo. Se evidencia la existencia de diferentes "etapas" en cada espacio de coordinación, marcadas por momentos de mayor y menor participación de las instituciones de la zona, así como diferencias en sus capacidades de desarrollar acciones y generar sinergias.

En relación a los recursos de poder planteados por Repetto (2005) y Subirats y Dente (2014), se evidencia que los cuatro espacios de coordinación manejan una dotación escasa de recursos. En especial se visualiza que no cuentan con recursos económicos propios, ni tampoco con recursos de tipo administrativo, en tanto no existe un marco legal que les asigne responsabilidades y roles, aspectos que limitan su capacidad de incidencia. Más allá de esto, sí se observa en dos de los casos el desarrollo de recursos de tipo político, al lograr congregarse a nivel local a diferentes actores, acordando estrategias de trabajo comunes. Asimismo, a nivel ideológico los espacios locales presentan fortalezas como generadores de ideas innovadoras que aportan respuestas a situaciones diversas.

Se encuentra que efectivamente el funcionamiento de los espacios de coordinación favorece la existencia de una perspectiva en base a trayectorias educativas, donde las instituciones buscan tener una mirada amplia que trasciende su propia institucionalidad, tendiente a construir una "comunidad educativa". Sin embargo, el logro efectivo de estrategias de trabajo que repercutan en una mayor protección de trayectorias, es un aspecto que resulta variable de acuerdo a cada caso. La investigación muestra como los espacios de coordinación pueden constituirse en usinas de gran potencial innovador, que facilitan la sinergia entre instituciones, pero también enfrentan dificultades que reproducen la fragmentación existente entre las políticas sociales y educativas a nivel macro. La complejidad de la problemática abordada exige profundizar la mirada, para lo cual se

destacan algunas tensiones que emergen a lo largo de la tesis y que sintetizan las potencialidades y limitaciones de la coordinación intersectorial.

**Los alcances del concepto de trayectorias educativas.** Retomando los aportes de Terigi (2007), en los casos estudiados se observa la presencia de una perspectiva de trabajo en base a trayectorias educativas que considera las trayectorias "reales" de los adolescentes, dejando de lado las trayectorias "teóricas". Esto posibilita la articulación de propuestas educativas diferentes que procuran adaptarse a las situaciones concretas de los sujetos atendidos desde una visión que abarca no solo la trayectoria en los ámbitos "formales". Sin embargo, la mayor presencia del concepto de trayectorias sigue chocando en algunos territorios con la escasez de propuestas educativas o con formatos escolares únicos y rígidos, que dificultan la inclusión educativa de adolescentes en situación de riesgo educativo.

**Los niveles de integralidad y de coordinación intersectorial.** El estudio muestra como desde el nivel territorial se producen intentos de llevar adelante intervenciones con ciertos grados de integralidad, promoviendo respuestas intersectoriales frente a problemáticas complejas. Al decir de Martínez Nogueira (2007), estas iniciativas buscan una mayor coherencia e impacto, a través de la convergencia de las diversas intervenciones y privilegiando la perspectiva del receptor. No obstante, esta búsqueda de la integralidad tiene límites impuestos por los propios diseños institucionales de las políticas educativas y sociales. Retomando la conceptualización de Guy Peters (1998) respecto a los grados de coordinación, surge que los ámbitos relevados se ubican mayormente en el segundo nivel "de coordinación positiva", donde se logra un reconocimiento de los otros programas y se trabaja en conjunto para mejorar los servicios ofrecidos, a pesar de lo cual cada organización posee sus propias metas particulares.

La posibilidad de alcanzar mayores grados de coordinación implicaría avanzar en el desarrollo de estrategias de gobierno. Potencialmente se observa que el Sistema de Protección de Trayectorias Educativas de ANEP podría generar este tipo de coordinación, en tanto participan los diferentes ministerios, planteando una visión estratégica sobre el futuro de las políticas a llevar a cabo. Sin embargo, desde la perspectiva de los actores

territoriales, esta estrategia es poco conocida aún, sin que se desprenda que se haya logrado hasta el momento ese nivel de articulación. El presente estudio muestra como la coordinación entre políticas sociales y educativas no constituye un proceso sistematizado ni protocolizado de trabajo, por lo que se desarrolla mayormente en forma artesanal, a partir del compromiso de los actores a nivel territorial. Se visualiza pues la existencia de niveles de fragmentación entre las políticas sociales y educativas, tal como ha sido analizado en estudios anteriores realizados a nivel meso y macro (Pérez, 2011; Filardo y Mancebo, 2013; Midaglia y Castillo, 2014; Leopold y González, 2015).

El estudio de casos permitió constatar experiencias de gran valor, con un alto compromiso de las instituciones en la construcción de respuestas colectivas, que promueven mayores niveles de integralidad en la protección de las trayectorias educativas. No obstante, esta afirmación no implica desconocer los alcances que la coordinación posee, debiendo evitar caer en la ilusión de que tan sólo mediante estos mecanismos se pueden solucionar algunos aspectos vinculados a los niveles de desigualdad que aún persisten en Uruguay. De igual modo, la mayor coordinación entre las políticas sociales y educativas tampoco pueden sustituir la impostergable necesidad de realizar cambios profundos en el sistema educativo, que garanticen el derecho a la educación para todos los adolescentes y jóvenes.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acosta, F. (2011). *Estudio sobre casos de políticas educativas destinadas a la Educación Secundaria*. Buenos Aires: IIPE-UNESCO.
- Acuña, C. (2010). Los desafíos de la coordinación y la integralidad para las políticas y la gestión pública en América Latina. En: *Los desafíos de la coordinación y la integralidad para las políticas y la gestión pública en América Latina*, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, Buenos Aires.
- Andrenacci, L. y Repetto, F. (2006). Un camino para reducir la desigualdad y construir ciudadanía. En: Molina, G. (ed.) *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo: Washington DC.

- Administración Nacional de Educación Pública. (2016). *Propuesta para un sistema de protección de trayectorias educativas*. Disponible en: [www.anep.edu.uy](http://www.anep.edu.uy)
- Bresser, C. y Cunill, N. (1998). Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal. En Bresser, C y Cunill, N. (coord.). *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Buenos Aires: Paidós.
- Calvo, G. (2009). *La inclusión social de jóvenes a través de la educación*. Revista Tendencias en Foco, N° 11.
- Cardozo, S. (2008). *Políticas de Educación. Cuadernos de la ENIA*. Montevideo: Programa Infamilia.
- \_\_\_\_\_ (2016). *Trayectorias educativas en la educación media PISA-L 2009-2014*. Montevideo: Instituto Nacional de Evaluación Educativa.
- Cunill Grau, N. (2005). *La intersectorialidad en el Gobierno y Gestión de la Política Social*. Washington DC: BID.
- \_\_\_\_\_ (2014a) *La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales. Un acercamiento analítico-conceptual*. Revista Gestión y Política Pública, vol. XXIII, 1, 5-46 .
- \_\_\_\_\_ (2014b). *Resistencias a la colaboración interinstitucional. Aprendizajes para la implementación de las nuevas políticas sociales*, DAAPGE, año 14, 23, 7-32.
- De Armas, G. y Retamoso, A. (2010). *La Universalización de la Educación Media en Uruguay*. Montevideo: UNICEF.
- Feijoó, M. Poggi, M. (Coord.). (2014) *Educación y Políticas Sociales. Sinergias para la inclusión*. Buenos Aires: IPE-UNESCO.
- Fernández, T. y Pereda, C. (2010). Panorama de las políticas de inclusión educativa en la Educación Media y Superior. En Fernández, T. (coord). *La desafiliación en la Educación Media y Superior en Uruguay*, Montevideo: CSIC- UDELAR.
- Filardo, V. y Mancebo, M.E. (2013). *Universalizar la educación media en Uruguay: ausencias, tensiones y desafíos*. Montevideo: FCS-CSIC.
- Garnier, L. (2000). *Función de coordinación de planes y política*. Santiago de Chile: ILPES.
- Instituto Nacional de Evaluación Educativa. (2017). *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2015-2016*. Montevideo: INEE.

- Junqueira, L., Antonio P., Inojosa, R. M. y Komatsu, S. (1998). *Descentralização e intersectorialidade na gestão pública municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza*. Caracas: CLAD y UNESCO.
- Licha, I. y Molina C. G. (2006). *Coordinación de la Política Social: criterios para avanzar*. Washington DC. INDES/BID. Serie de Documentos de Trabajo I-58.
- Mancebo, E. y Goyeneche, G. (2010). *Las políticas de inclusión educativa: entre la exclusión social y la innovación pedagógica*. Disponible en [http://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2013/archivos/Mesa\\_12\\_y\\_17\\_Mancebo-Goyeneche.pdf](http://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2013/archivos/Mesa_12_y_17_Mancebo-Goyeneche.pdf)
- Mancebo, M.E., Carneiro, F. y Lizbona, A. (2014). *La educación: ¿Un “outsider” de la protección social? Un análisis a partir de las políticas de inclusión educativa en Uruguay (2005-2013)*. Revista Psicología, Conocimiento y Sociedad, 4(2), 295-323. Disponible en <http://revista.psico.edu.uy/>
- Martínez Nogueira, R. (2007). *Integración de servicios sociales. Conceptualización, tipología e instrumentos*. Buenos Aires: PNUD.
- Ministerio de Educación y Cultura. Dirección de Educación (2018). *Logro y nivel educativo de la población*. Montevideo: MEC.
- Midaglia, C. y Castillo, M. (2014) *La coordinación política en los espacios interinstitucionales del MIDES*. Montevideo: FCS-MIDES.
- 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)*. Tesis de grado en Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Peters, G. (1998). *Managing Horizontal Government. The Politics of Coordination*. Canadá, CCMD, Research paper N° 21.
- Pierri, L. (2015). *La coordinación interorganizacional en Políticas Públicas Sociales de Infancia: ¿Ahora se trata de coordinar?.* Tesis de Maestría en Derechos de Infancia y Políticas Públicas. Universidad de la República.
- Repetto, F. (2005). La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina. En: Repetto, F. (Ed.) *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*. Ciudad de Guatemala: INDES.

\_\_\_\_\_ (2010). Coordinación de Políticas Sociales: Abordaje Conceptual y Revisión de Experiencias Latinoamericanas. En: Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros (2010) *Los Desafíos de la Coordinación y la Integralidad de las Políticas y Gestión Pública en América Latina*. Buenos Aires.

-Repetto, F. y Fernández, J.P. (2012). *Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF.

-Subirats, J. y Dente, B. (2014). *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Barcelona: Editorial Planeta.

-Tashakkori, A. y Teddlie, C. (1998) *Mixed Methodology: Combining Qualitative and Quantitative Approaches*. Sage: California.

-Terigi, F. (2007). *Los desafíos que plantean las trayectorias escolares*. Disponible en <http://www.ieo.edu.ar/promedu/trayescolar/desafios.pdf>

\_\_\_\_\_ (2009). *Las trayectorias escolares. Del problema individual al desafío de política educativa*. Disponible en [https://www.fundacionmapfre.org/fundacion/es\\_es/images/inclusion-referencia-metas-educativas-2021\\_tcm1069-242562.pdf#page=73](https://www.fundacionmapfre.org/fundacion/es_es/images/inclusion-referencia-metas-educativas-2021_tcm1069-242562.pdf#page=73)

\_\_\_\_\_ (2014). La inclusión como problema de las políticas educativas. En: Feijoó, M. Poggi, M. (Coord.). *Educación y Políticas Sociales. Sinergias para la inclusión*. Buenos Aires: IIPE-UNESCO.

-Toscano, A., Briscioli, B. y Morrone, A. (2015). *Trayectorias escolares: estrategias teórico-metodológicas para su abordaje*. Disponible en [http://jornadasdesociologia2015.sociales.uba.ar/wpcontent/uploads/ponencias/176\\_274.pdf](http://jornadasdesociologia2015.sociales.uba.ar/wpcontent/uploads/ponencias/176_274.pdf)

-Yin, R.K. (1994). *Case Study Research – Design and Methods*, Applied Social Research Methods (Vol. 5, 2nd ed.), Newbury Park, CA, Sage.