



REICE. Revista Iberoamericana sobre  
Calidad, Eficacia y Cambio en Educación  
E-ISSN: 1696-4713  
RINACE@uam.es  
Red Iberoamericana de Investigación Sobre  
Cambio y Eficacia Escolar  
España

Mancebo, María Esther; Monteiro, Lucía  
EL PROGRAMA DE AULAS COMUNITARIAS DE URUGUAY: UN PUENTE HACIA LA INCLUSIÓN  
EN LA EDUCACIÓN MEDIA  
REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación, vol. 7, núm. 4, 2009,  
pp. 277-291  
Red Iberoamericana de Investigación Sobre Cambio y Eficacia Escolar  
Madrid, España

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=55114094015>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto



## EL PROGRAMA DE AULAS COMUNITARIAS DE URUGUAY: UN PUENTE HACIA LA INCLUSIÓN EN LA EDUCACIÓN MEDIA

*Maria Esther Mancebo y Lucía Monteiro*

Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación  
(2009) - Volumen 7, Número 4

<http://www.rinace.net/reice/numeros/arts/vol7num4/art14.pdf>

Fecha de recepción: 30 de junio de 2009  
Fecha de dictaminación: 17 de agosto de 2009  
Fecha segunda versión: 19 de agosto 2009  
Fecha de aceptación: 20 de agosto de 2009

**A**partir del 2007 Uruguay ha venido implementando el Programa de Aulas Comunitarias (PAC), un Programa de re-ingreso a la escolaridad media que es co-ejecutado por dos organismos estatales: por un lado, el organismo rector en materia educativa, la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) –a través de su Consejo de Educación Secundaria (CES)- y, por otro, el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) - a través de su Programa Infamilia.

En el PAC el Estado contrata a Organizaciones No Gubernamentales (ONG) para la gestión de cada una de las Aulas Comunitarias. Se trata pues de educación pública brindada a través de la articulación del Estado con la sociedad civil.

La historia del PAC es breve pero densa porque ha supuesto innovaciones tanto en el formato institucional como en materia de contenidos. El presente artículo lo caracteriza en diversas dimensiones y lo hace a partir de una investigación realizada en el año 2008 para la OEI<sup>1</sup>, investigación que buscó sistematizar la experiencia y documentar la vida cotidiana del Programa<sup>2</sup>.

El artículo aborda primeramente la seria problemática de exclusión que atraviesa la educación media uruguaya, para luego caracterizar pedagógicamente al PAC, considerando el plan de estudios, las estrategias docentes, la pequeña escala y el tipo de focalización aplicada para el reclutamiento de estudiantes. En una tercera sección se considera la complejidad organizacional del Programa en tanto ámbito de convivencia de múltiples actores que cotidianamente llegan al PAC con múltiples expectativas y enfrentan en él profundos desafíos. Finalmente, se plantea que el PAC puede ser considerado como parte de una nueva ola de políticas pro-equidad en la región, por lo que resulta oportuno rescatar los factores que hasta el momento han operado como facilitadores y como obstáculos en este programa de reingreso.

## 1. LA EXCLUSIÓN EN LA EDUCACIÓN MEDIA URUGUAYA

Uruguay ha sido históricamente considerado un país de “desarrollo educativo avanzado”, por su baja tasa de analfabetismo<sup>3</sup>, la universalización de la educación primaria y la expansión de la matrícula en los restantes niveles (SITEAL, 2007; Grau et al, 2008; Perera et al, 2009), incluyendo el universitario en el que se ha alcanzado un grado de “universalización intermedia” con un 35% de la población entre los 18 y 24 años matriculada en la educación superior (Landinelli, 2009).

No obstante estos logros, la educación media atraviesa una problemática de tal gravedad que habilita el uso del término “exclusión educativa”. Según el Diccionario de la Real Academia, excluir significa “sacar a alguien o algo del lugar que ocupaba” y, en una segunda acepción, “descartar, rechazar o negar la posibilidad de algo”. Como se verá, si bien el egreso de primaria es prácticamente universal, en el nivel

<sup>1</sup> En el año 2008 la Oficina Regional de Buenos Aires de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación impulsó la realización en simultáneo de seis investigaciones sobre Programas de reingreso y aceleración en la educación básica, en el marco del Tema B del sector Educación de Eurosocial.

<sup>2</sup> Dicho estudio fue realizado en base a un diseño metodológico cualitativo que integró tres técnicas: recopilación documental, entrevistas a informantes calificados y observación de la dinámica de las aulas. En cuanto al relevamiento documental, se tuvo acceso a la mayor parte de los documentos oficiales elaborados entre los años 2006 y 2008. A su vez, se hicieron entrevistas semiestructuradas a informantes calificados con diversos niveles de responsabilidad y actuación en el Programa. Finalmente, se desarrollaron observaciones en seis de las doce aulas, registrándose aspectos relacionados con la infraestructura, los recursos humanos y materiales, y la dinámica de funcionamiento del aula comunitaria.

<sup>3</sup> En el año 2006 el analfabetismo era de 2.2% en el total de la población uruguaya (MEC, 2006).

medio son muchos los adolescentes que, desplazados por el sistema educativo, truncan tempranamente su trayectoria educativa y ven profundamente afectado su derecho a la educación.

Uruguay fue pionero en la región al fijar, en 1973, una escolaridad obligatoria de nueve años, seis de primaria y tres de educación media. Recientemente, con la aprobación de la Ley de Educación a fines de 2008, los años de escolaridad obligatoria se han extendido a catorce años: dos de educación inicial, seis de primaria y seis de educación media.

Sin perjuicio de tal mandato jurídico, el país ha encontrado serias dificultades para concretar la universalización de la educación media, tal como lo revelan los indicadores que siguen.

La tasa bruta de matriculación en la educación media se ubicó en el entorno de 87% durante los noventa, creció desde 1999 y llegó a 101,1% en 2005. La tasa neta de escolarización en las edades de 12 a 17 años fue de 75,5% en el año 2005. La diferencia entre estas dos tasas es indicativa de una fuerte presencia de extraedad (Perera et al, 2009).

Se ha probado claramente que la asistencia a establecimientos educativos varía por ingreso y región del país: a los 16 años es de 61% en el quintil más pobre de la población y de 98,2% en el más rico; a la misma edad registra asistencia educativa un 75,1% de los adolescentes que viven en el interior del país y un 79,1% de los montevideanos. También opera la variable sexo: a los 16 años concurre a establecimientos educativos un 71,6% de los hombres y un 81,7% de las mujeres (MEC, 2006).

En definitiva, el avance en la educación media está estrechamente ligado a un círculo perverso de generación de desigualdad de oportunidades educativas. Entre la población de 13 a 18 años ingresa al ciclo básico el 85% pero a los 16 años (edad teórica de finalización del ciclo) lo han completado sólo el 55%.

Como la asistencia, la completitud del ciclo básico depende fuertemente del clima educativo del hogar, los ingresos del hogar, la región de residencia e incluso el género. Así, la probabilidad de que un individuo haya completado este nivel a los 16 años es ocho veces mayor entre los adolescentes del quintil más rico en relación a los del quintil más pobre. Tal relación es de siete veces entre adolescentes de hogares de clima educativo alto respecto a los hogares de clima educativo bajo (Perera et al, 2009).

Por otra parte, Perera et al (2009) han mostrado que, en relación a otros indicadores, el mayor nivel de desigualdad de oportunidades se constata en la tasa de deserción del ciclo básico, la que está más fuertemente vinculada a diferencias provenientes de circunstancias exógenas a los jóvenes, en particular el clima educativo y el nivel de ingresos del hogar.

En el plano de los aprendizajes, la prueba PISA (Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes) permite medir la "brecha nacional", indicador que se calcula como la diferencia en puntos entre el percentil 5 y el 95 en cada prueba y que permite dar cuenta de la inequidad de los sistemas educativos en materia de aprendizajes educativos. PISA 2006 mostró la existencia en Uruguay de brechas nacionales importantísimas tanto en Lengua como en Matemática y Ciencias: la media uruguaya fue de 413 puntos en Lengua, 427 en Matemática y 429 en Ciencias, mientras que las brechas nacionales fueron de 400, 326 y 310, respectivamente (ANEP, 2007).

Este contexto es el que explica el surgimiento del PAC como programa de re-ingreso que busca dar respuesta a la flagrante inequidad de la educación media, tema que, por otra parte, ocupa hoy por hoy un lugar relevante en la agenda pública uruguaya.

## 2. LAS AULAS COMUNITARIAS: UN PUENTE HACIA LA EDUCACIÓN MEDIA

### 2.1. Focalización educativa, pequeña escala y bajo ratio

De acuerdo al documento fundacional del PAC, el Programa “tiene como objetivo la inserción social de adolescentes de 12 a 15 años, residentes en áreas territoriales del Programa (Infamilia), y con problemas de vinculación a la Educación Media formal, sea porque: (i) desertaron de la misma; (ii) nunca hayan registrado matriculación; o que, (iii) cursando primer año del ciclo básico, presenten elevado riesgo de desertabilidad<sup>4</sup>. Para el cumplimiento de dicho objetivo se procurará que los adolescentes logren la reincorporación y permanencia en centros de enseñanza públicos de Educación Media.” (ANEP-MIDES, 2006: 2).

Así, el PAC asigna centralidad a la inclusión social y la vincula estrechamente a la deserción educativa, razón por la cual las Aulas Comunitarias han sido instaladas en zonas socialmente vulnerables. No obstante esta ubicación, el Programa no se ha guiado prioritariamente por el criterio de focalización social (“ecológica”) que fuera tan común en los años ‘80 y ‘90 (Franco, 1995) sino que ha aplicado una lógica de focalización educativa: recluta a adolescentes desertores o con alta probabilidad de desertar.

En las ediciones del 2007 y 2008 el PAC funcionó en doce Aulas Comunitarias y en el 2009 se ha expandido a dieciocho. La matrícula total fue de 632 estudiantes en 2007, 800 en 2008 y 1064 en el 2009<sup>5</sup>.

Estos datos ponen de manifiesto que el aporte del PAC no reside en el aspecto cuantitativo porque llega a una minoría de los adolescentes afectados por una u otra modalidad de exclusión educativa. Su contribución se asocia a su carácter de innovación con potencialidad para abrir nuevas pistas respecto al trabajo socioeducativo con esta población estudiantil. Se trata de un Programa de pequeña escala que opera con una baja ratio de alumnos por Aula: aproximadamente 66 alumnos por Aula y 16 alumnos por adulto. Esto es evaluado como una clave para asegurar la personalización del proceso educativo - nutriendo el vínculo docente-estudiante por la contención, el afecto, el respeto, la confianza- y también para la realización de un trabajo intenso con las familias de los alumnos.

### 2.2. Flexibilización curricular en el marco del plan de estudios vigente para el ciclo básico

El PAC fue concebido como un programa “puente” con la educación media clásica. Por ello en las Aulas Comunitarias no es posible cursar todo el ciclo básico de educación media, de tres años de duración, sino sólo el primero, como una preparación para el ingreso de los alumnos a segundo año en liceos y escuelas técnicas de su zona de residencia.

El Programa despliega cinco modalidades de trabajo, a saber: Inserción efectiva en primer año del ciclo básico (“Modalidad A”), Introducción a la vida liceal (“Modalidad B”), Apoyo y Consulta, Acompañamiento al Egreso del PAC (“Modalidad C”), y Talleres Temáticos de complementación.

En la llamada “Modalidad A” los estudiantes cursan el primer año del ciclo básico en forma semestral, acreditándose la aprobación de cada asignatura mediante una prueba aplicada al final del semestre. Al

<sup>4</sup> Inasistencias reiteradas, bajo rendimiento, dificultades en el comportamiento y la convivencia.

<sup>5</sup> Véase Reporte de Monitoreo nro. 18, [www.infamilia.gub.uy](http://www.infamilia.gub.uy)

completar primer año, el adolescente “egresa”<sup>6</sup> del aula comunitaria y está en condiciones de cursar segundo año del ciclo básico en un liceo o escuela técnica, manteniendo el apoyo desde el PAC bajo la Modalidad C. El Plan de Estudios que se sigue es el básicamente mismo que rige en todo el territorio nacional para el ciclo básico de educación media<sup>7</sup>, con una cierta flexibilización curricular dada por la semestralización y algún ajuste en las cargas horarias de las asignaturas.

La “Modalidad B” está dirigida a adolescentes desvinculados de la educación media que necesitan un proceso de mayor duración para estar en condiciones de efectivizar su reingreso a la escolarización básica. Además de los adolescentes que terminaron primaria pero nunca ingresaron al liceo o se inscribieron y nunca concurrieron, pueden integrarse a esta modalidad estudiantes que presentan dificultades para mantenerse en primer año de ciclo básico en la propia Aula o en el liceo. En otras palabras: se busca que los alumnos realicen una introducción gradual y sostenida al primer año del ciclo básico, trabajando en lengua oral y escrita, pensamiento lógico-matemático y estrategias para aprender a aprender. El objetivo principal de esta modalidad es que el adolescente se vincule al año siguiente al ciclo básico, sea en el PAC o en un liceo o escuela técnica.

La “Modalidad C” está constituida por instancias de atención curricular dirigidas a estudiantes egresados del PAC que cursan segundo año en liceos o escuelas técnicas, o estudiantes de primer año que cursan en el PAC o en liceos de la zona. Así se pretende apoyar a los alumnos en sus dificultades curriculares, brindándoles estrategias de aprendizaje y técnicas para aprender a estudiar.

El “Acompañamiento al Egreso” es el seguimiento de los egresados del PAC una vez que egresan de las modalidades A y B, buscando asegurar su efectiva re-incorporación a la educación media formal.

Finalmente, todos los estudiantes del PAC concurren a talleres temáticos que son organizados por la ONG en diversas áreas: educación física, comunicación y plástica, entre otras. De acuerdo al diseño original del PAC, se aspira a que los talleres constituyan ámbitos privilegiados para el aporte por parte de las ONG de su acumulación en materia de educación no formal.

De esta forma, el PAC ha buscado aunar las fortalezas de la educación formal y no formal. Por un lado, en las Aulas los alumnos pueden cursar primer año del ciclo básico de Educación Media, a modo de “puente” para su reingreso a los centros educativos donde tradicionalmente se desarrolla dicho ciclo: liceos y escuelas técnicas. Por otro, todos los estudiantes del PAC concurren a talleres temáticos que son organizados por la ONG en diversas áreas: educación física, comunicación y plástica, entre otras.

A la hora de hacer un balance de las diversas modalidades del PAC, el estudio de sistematización mostró que la mayor potencialidad de la “Modalidad A” radica en la posibilidad de trabajar en grupos reducidos, con un abordaje más personalizado y un rescate de la dimensión vincular.

*No solo conoces al alumno sino que conoces además a la familia. Intentas tener un abordaje integral más allá de lo educativo. El vínculo que tiene cada uno de los docentes con los estudiantes es el de un enfoque más personalizado, lo cual sin duda constituye una de las potencialidades de la Modalidad A. (Entrevistado 12, técnico de un Aula Comunitaria).*

<sup>6</sup> Se utiliza la expresión “egreso del PAC” para hacer referencia a los alumnos que completaron primer año en el Aula Comunitaria y están en condiciones de cursar segundo año del ciclo básico en un liceo o escuela técnica.

<sup>7</sup> Plan 2006.

También se mencionan como fortalezas de esta modalidad la organización semestral del currículum, que ayuda a que los estudiantes estén concentrados en menos temas a la vez, evitando la dispersión de esfuerzos en una multiplicidad de asignaturas.

Como dificultad aparece el carácter “puente” del PAC: el Aula Comunitaria trata de poner el énfasis en el proceso seguido por cada estudiante y adecua la evaluación a sus tiempos, pero estas condiciones están frecuentemente ausentes en el liceo o la escuela técnica, donde los egresados del PAC cursarán segundo año. A su vez, hay que transitar ese puente en sólo un año y ese lapso puede resultar acotado para algunos adolescentes. Al decir de un entrevistado:

*El punto de partida de los gurises<sup>8</sup> es muy débil: dificultades para relacionar, abstraer, escribir, leer... La principal dificultad es cómo fortalecerlos suficientemente para que cursen segundo año en el liceo. (Entrevistado 3, integrante de la Coordinación del PAC).*

Asimismo, algunos estudiantes presentan dificultades de aprendizaje que no fueron diagnosticadas y/o atendidas anteriormente, dificultades para las cuales la “Modalidad A” no tiene aún respuestas institucionalizadas. Ciento es que hay un trabajo de muchas de las ONG articulando soluciones ad hoc en base a sus capitales socioprofesionales. Es así que se han logrado, por ejemplo, consultas con psiquiatras y psicólogos, pero ello no está aún previsto dentro de los procedimientos estandarizados del PAC.

Finalmente, aparece como verdadero talón de Aquiles el reclutamiento de docentes con el perfil y la formación adecuados para el trabajo en el PAC, tema que será considerado más adelante en este artículo.

En cuanto a las bondades de la “Modalidad B”, se destaca en particular su flexibilidad, que permite reclutar a los adolescentes que menos han incorporado el “oficio de estudiante” y a aquellos con más dificultades en el campo del aprendizaje. Los adolescentes asisten a esta modalidad siempre con gusto, sea porque es la propuesta con más talleres, sea porque en ella se trabaja sin la premura de la Modalidad A. Como dificultad se señaló el escaso tiempo pedagógico de esta modalidad, porque los estudiantes asisten al aula muy pocas horas a la semana.

Respecto de “Apoyo y Consulta”, todos los actores reconocen su necesidad y, simultáneamente, puntualizan las dificultades que han aparecido en su instrumentación, porque los estudiantes ya están insertos en otras instituciones (liceo o escuela técnica) y empiezan a desarrollar allí su espacio de pertenencia.

Por su parte, la “Modalidad Acompañamiento al Egreso” inició su implementación en el año 2008 y mostró ser absolutamente relevante porque se requiere una estrechísima coordinación entre las Aulas y los liceos para que éstos retengan a los egresados de aquellas y se evite la deserción<sup>9</sup>.

### 2.3. La búsqueda de estrategias de enseñanza más dinámicas y diversificadas

De acuerdo a la evidencia recabada, la mayoría de los docentes tiende a enseñar en las Aulas en forma similar a como lo hacen en el liceo, con la diferencia que pueden dedicar más tiempo a contestar algunas preguntas particulares e identificar dificultades en el alumnado.

<sup>8</sup> En Uruguay son corrientes las expresiones “chiquilín” o “guri” en referencia a los niños y adolescentes.

<sup>9</sup> Según los datos del Reporte de Monitoreo nro. 17, entre los egresados del PAC en el 2007, en el 2008 promovió 2do. año del ciclo básico un 30% y repitió un 53% (por inasistencias y/o rendimiento). No se cuenta con registros del restante 17%.

Sin perjuicio de ello, algunos docentes del Programa han transitado un camino de búsqueda de nuevas estrategias pedagógicas: manejo minucioso del tiempo pedagógico, a partir del reconocimiento que la concentración de los alumnos es escasa; desarrollo de muchas actividades concretas, combinando las instancias grupales con las individuales; grandes esfuerzos para revertir la mala actitud ante el aprendizaje, reconociendo que el interés en el estudio de los alumnos se asocia estrechamente con los logros que ellos perciben van conquistando (ANEPE-MIDES, 2008).

No todos los profesores avanzan al mismo ritmo en la construcción de este nuevo enfoque pedagógico. Para hacerlo se requiere reunir al menos tres rasgos personales: flexibilidad para revisar la propuesta pedagógica inicial tantas veces como sea necesario; capacidad para profundizar el componente afectivo del proceso de enseñanza; convencimiento respecto a que todos los alumnos pueden aprender<sup>10</sup>.

El estudio de sistematización sobre el PAC reveló que contó con un núcleo de docentes y técnicos de gran compromiso pero no hubo formación específica para la inclusión educativa. Al decir de uno de los entrevistados,

*Me parece que hace falta una preparación previa de los docentes para entrar en el PAC. Hay dificultades relacionadas a la parte del contexto, hay experiencias de expulsión y fracasos reiterados y el sentimiento de los adolescentes de no querer encontrarse con el aprendizaje porque es un sufrimiento. (Entrevistado 16, Psicopedagoga del PAC).*

De esta forma, el PAC -así como otros Programas de educación inclusiva que han venido desarrollándose en Uruguay<sup>11</sup>- ha puesto en agenda el tema de la formación de los docentes para el trabajo pedagógico con el alumnado en situación de vulnerabilidad socioeducativa. Este trabajo educativo exige recursos humanos con una formación especializada para desarrollar no sólo una función de regulación sino también una adecuada mediación educativa (Román, 2003; Vaillant, 2008).

#### 2.4. La tensión entre la inclusión educativa y la inclusión social

El PAC ha desplegado diversas estrategias de inclusión educativa y social.

En ese sentido, ocupan un primerísimo lugar las tutorías y otras acciones de orientación a los estudiantes que se implementan en las Aulas, en congruencia con la atención personalizada y la mirada centrada en el proceso de alumno/a que defiende el Programa<sup>12</sup>.

En segundo lugar, se trabaja intensamente para superar el ausentismo de los alumnos, combinando una cierta flexibilidad en la contabilización de las faltas con el diálogo constante con los adolescentes sobre la importancia de la regularidad en la asistencia a clase.

En tercer lugar, en el PAC es muy significativo el abordaje de los aspectos de convivencia, facilitado fuertemente por la escala del aula, la forma de gestión de la misma y, particularmente, por la presencia del equipo técnico en toda la jornada escolar:

<sup>10</sup> Dado que el reclutamiento de los docentes es realizado en forma centralizada por el CES, no hay variaciones en el perfil de los profesores que trabajan en las diversas Aulas Comunitarias.

<sup>11</sup> Programa de Maestros Comunitarios (PMC), Programa de Impulso a la Universalización de la Educación Media (PIU), Formación Profesional Básica (FPB), Plan Nacional de Educación y Trabajo (PNET-CECAP), entre otros.

<sup>12</sup> Respecto a antecedentes de estos dispositivos en otros países latinoamericanos, véase Jacinto y Terigi, 2007.

*El PAC crea hábitos para la convivencia: cumplir horarios, vincularse con los adultos, reglas de funcionamiento... Sin esos hábitos la inserción social es impensable. Desde el trabajo gota a gota y con el clima de afecto. (Entrevistado 7, integrante de la Coordinación del PAC).*

Para el logro de la inclusión social, las Aulas impulsan y apoyan a los adolescentes y sus familias en la realización de trámites tales como la obtención de la cédula de identidad o la gestión de una transferencia monetaria como asignaciones familiares, trámites todos que resultan fundamentales para el acceso a la red de protección social uruguaya y el ejercicio pleno de la ciudadanía por parte de los estudiantes. Asimismo, las Aulas tratan de integrar a los alumnos a nuevos centros de referencia, a otras instituciones, aportando así a la construcción de una red social de apoyo.

Ahora bien, los informantes señalaron que una tensión que se vive intensamente en las Aulas es entre la inclusión social de los estudiantes y la baja calidad de los logros educativos. A nivel de los equipos técnicos, no hay dudas con respecto a que el PAC debe trabajar por la inclusión social. Lo que se problematiza es si el Programa hace todo lo que debería hacerse para lograr la inclusión educativa, porque ello supondría, según algunos entrevistados, una revisión más profunda de la propuesta curricular, un mayor énfasis en las competencias y más tiempo pedagógico para los estudiantes.

### 3. UN PROGRAMA, MÚLTIPLES ACTORES, MÚLTIPLES DESAFÍOS

#### 3.1. El estudiantado: malos recuerdos y altas expectativas

En el PAC seis de cada diez alumnos son varones, dos de cada tres repitieron algún grado en primaria y también dos de cada tres se habían inscripto alguna vez en la educación media. En otras palabras: la amplia mayoría de los estudiantes del PAC tiene en su historia personal algún fracaso educativo (Mancebo y Monteiro, 2009).

A los ojos de muchos de estos adolescentes, el PAC aparece como una ventana de oportunidad para su reingreso en el sistema educativo: en el plano de las expectativas, la mayoría de los estudiantes aspira a terminar el ciclo básico (59% en 2007, 50% en 2008), algo más de un tercio (35% en 2007, 37% en 2008) desearía transitar por el segundo ciclo (sea en el liceo o en la educación técnica) y una minoría se proyecta en la educación terciaria (2% en 2007, 3% en 2008).

Las motivaciones de los adolescentes para concurrir al PAC son variadas. Un 30% declara contundentemente "quiero estudiar", y casi un 40% mencionó factores de atracción del aula: "pienso que me va a gustar más", "pienso que me va a resultar más fácil", "es más personalizado", "es más tranquilo", "buenas referencias de un familiar". Finalmente, un 17% de los alumnos están en el aula por decisión de la familia ("me manda mi familia") y un 14% porque han sido derivados por otras instituciones (liceo, centro juvenil y hospital, entre otras instituciones del barrio).

Cabe preguntarse, además, cómo son estos adolescentes en tanto estudiantes. En la visión de quienes trabajan cotidianamente en el Aula, son alumnos con baja autoestima, falta de hábitos de trabajo escolar (no sólo de estudio sino también de levantarse temprano, traer los útiles, traer los cuadernos, etc.) y una tendencia a tener un comportamiento desordenado en clase.

Más allá de estos rasgos comunes claramente identificados, la población estudiantil de las Aulas es heterogénea: algunos estudiantes tienen capacidad suficiente para realizar primer año en un liceo y han

llegado al Aula por problemas de conducta; otros alumnos se integran bien pero encuentran las dificultades académicas de cualquier estudiante que no hizo una buena escolaridad en primaria y no tiene condiciones sociales favorables; finalmente, un grupito de adolescentes presentan dificultades de aprendizaje (genéricas y/o específicas) y requerirían una atención especializada.

En suma: la mayoría de los adolescentes que llegan al PAC lo hacen cargados de malos recuerdos de su pasaje por la educación formal, con herramientas relativamente débiles para enfrentar los requerimientos del ciclo básico, y también con fuertes expectativas de que las Aulas les permitan superar sus dificultades.

### 3.2. El apoyo de las familias

No sólo los estudiantes depositan esperanzas en las Aulas. También lo hacen sus familias puesto que, de acuerdo a los datos disponibles (2007), una proporción significativa de padres aspira a que sus hijos terminen el segundo ciclo de educación media (49%).

En el trabajo con las familias las Aulas desarrollan varias estrategias. A través de visitas y llamadas telefónicas, el equipo técnico transmite permanentemente el mensaje de que es importante que los referentes familiares se involucren en el proceso que el adolescente está haciendo. En tal sentido, hay que desmontar la carga negativa del pasado educativo de los adolescentes porque las familias –no sólo los adolescentes– han sufrido una historia de mala relación con la educación, con múltiples fracasos, quejas y situaciones de estigmatización. El vínculo con el centro educativo está así marcado por los problemas de conducta y los malos resultados académicos del hijo en el pasado. De ahí que sea necesario realizar una verdadera deconstrucción del anterior rol familiar en relación a la educación de los alumnos, buscando que superen la inacción y adopten un papel más activo.

Para generar ese nuevo “contrato” con las familias, las Aulas despliegan diversas acciones. Algunas llegan incluso a generar contratos escritos donde consta que la familia es un actor clave junto a los docentes y al alumno para el logro de los objetivos educativos trazados.

Una estrategia de las Aulas para que cada familia valorice la propuesta educativa es la comunicación cada vez que el adolescente aprueba una materia, resaltando que está consiguiendo un buen desempeño. Frente a esto, las reacciones de las familias suelen ser de asombro.

*Los padres se sorprendían y estaban más que agradecidos de que los llamaras para... devolverle algo positivo del hijo. Y los adolescentes empiezan a ver que el hecho de que su familia venga a su lugar educativo no es algo negativo (Entrevistado 10).*

Por todo lo anterior, los equipos técnicos tienen la convicción de que las Aulas tendrían que destinar más horas al trabajo con las familias, por la importancia capital que este aspecto tiene.

### 3.3. La diversificación de los roles docentes: una ventana de oportunidad

La implementación ha mostrado que en los programas de inclusión educativa como el PAC los recursos humanos juegan un rol absolutamente estratégico. En particular, en este Programa resultó un verdadero acierto la diversificación de los roles docentes que puso en contacto diversos saberes y lógicas profesionales orientándolos en pos de un objetivo común.

En cada Aula Comunitaria trabajan con los alumnos los profesores que enseñan las distintas asignaturas, quienes presentan un perfil sociodemográfico y profesional muy similar al de quienes dan clase en los liceos.

Ahora bien, los profesores son contratados centralmente por Enseñanza Secundaria (CES) con el mismo régimen que rige su labor en los liceos del organismo. El estudio de sistematización del PAC mostró que un nudo crítico en la marcha del Programa lo representa el hecho de que los profesores pertenezcan al CES, trabajen en el aula y los Coordinadores de aula no sean sus superiores jerárquicos. Entre otras consecuencias, esto repercute en el hecho de que los Coordinadores carecen de instrumentos para afrontar una problemática seria en las Aulas cual es la de las inasistencias docentes. En efecto, las faltas de los profesores constituyen una problemática instalada en la educación media uruguaya que se reitera en el caso de programas de inclusión educativa como el PAC; en estos Programas en particular las inasistencias no sólo significan una disrupción en el proceso de aprendizaje de los educandos sino que además son percibidas por éstos como una defeción del compromiso docente.

También están en contacto diario con los adolescentes tres técnicos contratados directamente por la ONG encargada de la gestión. De acuerdo a los documentos fundacionales del PAC, el Coordinador del aula es responsable de la coordinación general del espacio, el trabajo en redes (muy particularmente con el Liceo de Referencia) y el trabajo con las familias de los adolescentes. Junto al Coordinador, el Educador Social y el Trabajador Social gestionan las cinco modalidades de trabajo del PAC y, en particular, son responsables de la Modalidad "Acompañamiento al Egreso del PAC" y del trabajo con las familias y la comunidad. Además, hay talleristas encargados de la Modalidad "Talleres Temáticos de complementación".

En la edición 2008 se decidió incorporar a la dinámica del Programa a profesores referentes y psicopedagogos, dos figuras sin antecedentes en la enseñanza media pública uruguaya.

Los profesores referentes son doce, cada uno de ellos con una carga horaria de 30 horas semanales. Son responsables de tres grandes tareas: realizar el seguimiento de los estudiantes que cursaron primer año en el PAC y se inscribieron para realizar segundo año en un liceo o una escuela técnica, atender los casos de deserción que se presenten entre esos egresados, y participar en las reuniones de coordinación a nivel del aula y también de la Coordinación Técnica del PAC. Entre los informantes entrevistados hubo acuerdo respecto del acierto de incluir la figura del Profesor Referente en el PAC y también respecto de las dificultades de encontrar profesionales que puedan desempeñar integralmente ese rol. Por ello algunos entrevistados señalaron la necesidad de profundizar en la definición clara de las tareas y los criterios de trabajo.

Las psicopedagogas son dos y se ha definido que el foco de su tarea no es el trabajo directo con los alumnos del PAC sino el asesoramiento y la capacitación a los profesores. En este marco, en el segundo semestre de 2008 las psicopedagogas desarrollaron algunas instancias de trabajo con las Aulas y elaboraron materiales destinados a dar luz sobre los procesos de aprendizajes de los estudiantes, como forma de contribuir al mejoramiento de las estrategias de enseñanza de los profesores. Frente a este lineamiento se visualizaron dos posiciones entre los entrevistados: buena acogida y descreimiento. Para algunos informantes muchos alumnos del PAC atraviesan dificultades de tal índole que requerirían un trabajo psicopedagógico personalizado, lo cual no es posible de abordar con dos psicopedagogas para todo el Programa.

Como se ve, el PAC hizo una apuesta a la diversificación de los perfiles profesionales que trabajan con los adolescentes al incorporar a las Aulas a trabajadores sociales, educadores sociales, psicólogos y psicopedagogos, algunos de ellos dependientes de las ONG, otros del Estado. En este entramado organizacional se encuentran en pleno proceso de construcción dos roles novedosos: el de profesor

referente y el de psicopedagogo. Ello ha implicado el desafío de definir tareas, delimitar alcances de la intervención y establecer canales de articulación con los restantes actores del Programa.

### 3.4. El encuentro de actores sociales y gubernamentales

El diseño institucional del PAC se asienta en la intersectorialidad entre dos organismos estatales (CES/ANEP e Infamilia/MIDES) y la cogestión entre el Estado y la sociedad civil.

El Consejo de Enseñanza Secundaria (CES) es la autoridad nacional responsable del PAC y, en el marco de un sistema educativo altamente centralizado como el uruguayo (Mancebo, 2007), decide sobre aspectos tan variados del Programa como el plan de estudios, el reglamento de evaluación de los estudiantes, el llamado a concurso de los docentes, la designación de la Coordinación General del Programa, los lugares de apertura de nuevas Aulas comunitarias. En otras palabras, el CES define los lineamientos políticos del PAC y realiza el seguimiento técnico-pedagógico del mismo.

Junto al CES, el Programa Infamilia acompañó al PAC desde su génesis. Ha financiado el funcionamiento de todas las Aulas durante su primer año de operación traspasando el financiamiento al CES en el segundo año, como forma de asegurar la sostenibilidad del Programa en el mediano plazo.

Además, Infamilia ha jugado un papel central en el monitoreo y la evaluación del PAC. En la fase de diseño del Programa, Infamilia elaboró un sistema de seguimiento en el que, a partir de los resultados esperados del Programa, se definieron los principales indicadores y los instrumentos de relevamiento de datos<sup>13</sup>, y también se consignaron las responsabilidades de los diversos actores respecto del registro, procesamiento y difusión de información. La aplicación en forma sistemática de este sistema de monitoreo y evaluación permitió al PAC contar con información oportuna que nutrió la toma de decisiones a lo largo de la implementación y simultáneamente facilitó la difusión de la innovación<sup>14</sup>.

Junto a estos dos organismos estatales, el CES e infamilla, operan las ONG contratadas para proveer el servicio educativo: aportan el espacio físico para el Aula Comunitaria, la gestionan cotidianamente a través de las figuras del Coordinador y los técnicos, y desarrollan los talleres temáticos de complementación. Las ONG tienen así un papel central en la implementación del PAC, aportando su experiencia en el trabajo con adolescentes vulnerables, el conocimiento de la zona donde se ha instalado cada Aula y también la articulación con otros proyectos sociales, sean éstos ejecutados por la misma ONG o por otras organizaciones en la zona.

La literatura especializada en la asociación entre el Estado y la sociedad civil en el campo de las políticas sociales muestra que ese relacionamiento es complejo en tanto pone en contacto organizaciones con dinámicas de funcionamiento diversas y, en algunos casos, intereses divergentes (Rossel, 2003). Además,

<sup>13</sup> Entre otros, los instrumentos que se han aplicado en forma sistemática en el PAC han sido el formulario de ingreso, formulario de familia, planilla de seguimiento del alumno, formulario de autoevaluación de los alumnos. Los registros se completan en las propias Aulas en un software específicamente desarrollado para el Programa.

<sup>14</sup> Esta iniciativa de monitoreo y evaluación debió superar dificultades de tres tipos, a saber: hubo dificultades de índole estrictamente técnica en la definición de los formularios, la instrucción para su correcto llenado, el desarrollo del software y su posterior instalación en las aulas; además, el ingreso de la información supuso una carga pesada de trabajo para los equipos técnicos de las ONG, que muchas veces cuestionaron hasta qué punto no era preferible dedicar ese tiempo al trabajo con el alumnado; finalmente, Uruguay es país con escasa cultura de evaluación de sus políticas públicas, con lo cual no se percibió cabalmente la relevancia del registro de información hasta que se contó con los primeros resultados y se pudo empezar a reflexionar en torno a ellos.

en el caso de la educación secundaria pública uruguaya, esta asociación del Estado con las ONGs constituyó una franca innovación porque había muy pocos antecedentes de trabajo conjunto.

En tal sentido, la evidencia recabada indica que en el período 2007-2009 hubo altibajos en el relacionamiento, con momentos de tensión y otros de mayor armonía. Sin perjuicio de ello, las ONG reconocen explícitamente que han gozado de plena autonomía en su trabajo en el PAC y que el Estado ha mostrado una interesante apertura al diálogo.

En síntesis, el PAC vive las tensiones propias de las políticas que reúnen en su gestión cotidiana a múltiples actores, que tienen lógicas de funcionamiento dispares. Si en su momento Braslavsky y Cosse (1996) señalaron que los analistas simbólicos, los pedagogos reformistas, las burocracias y los docentes operaron en las reformas con dinámicas y visiones diferenciales, en el PAC actúan dos organismos estatales (MIDES y CES), junto a las ONG y operan profesionales provenientes de una multiplicidad de disciplinas: Educación, Trabajo Social, Psicología, Sociología, entre otras. Todo ello imprime una cuota importante de complejidad a la gestión del Programa pero también trae aires refrescantes a la educación de los adolescentes uruguayos.

#### 4. EL PAC EN LA NUEVA OLA DE POLÍTICAS PRO-EQUIDAD EN LA REGIÓN

A partir de una revisión sistemática de los sistemas educativos de América Latina, Aguirre (2008) identifica cuatro estrategias básicas de intervención desplegadas en la región para enfrentar la problemática de la inequidad educativa: el asistencialismo en los años '40 y '50, el psicopedagógico en los '60 y '70, las políticas compensatorias en las décadas de los '80 y '90, y la inclusión que se desarrolla en nuestros días.

El PAC forma parte de esta nueva ola de políticas pro-equidad en la región. El estudio de sistematización sobre el Programa mostró que se trató de una innovación que nació con una vocación explícita de inclusión educativa y social.

Su carácter innovador se reflejó, en primer lugar, en la definición de actividades completamente novedosas en la educación secundaria uruguaya, tales como el Acompañamiento al Egreso o los talleres de educación no formal. En segundo término, en la inclusión de ONG en la implementación del servicio educativo y en la cogestión entre dos organismos estatales. En tercer lugar, el PAC se atrevió a modificar el ambiente escolar en tanto el primer año del ciclo básico no se desarrolla en liceos ni escuelas técnicas sino en centros educativos de un nuevo tipo, las Aulas Comunitarias.

En cuanto a su orientación inclusora cabe señalar que cuando un Aula Comunitaria abre sus puertas pretende operar como un puente hacia el re-ingreso a la educación media formal y también hacia mayores niveles de integración social de los adolescentes.

Por todo lo anterior, es que resulta particularmente importante adelantar un primer balance del Programa, para lo cual se consideran sus resultados académicos y se enumeran los factores que han facilitado y dificultado su desarrollo.

#### 4.1. Los logros académicos

Como se vio, el PAC cuenta con un sistema de monitoreo y evaluación que brinda información actualizada a los decisores y al público en general, a través de las páginas web del CES y de Infamilia. De esta forma, están disponibles reportes que contienen el perfil de los estudiantes y sus familias, el seguimiento que realizan los docentes y también los resultados académicos correspondientes a los años lectivos 2007 y 2008.

Como se observa en el Cuadro 1, en el total de alumnos de la Modalidad A, aprobaron 1er. año y pasaron a 2do. año el 58% y el 64% en los años 2007 y 2008, respectivamente. A su vez, la repetición fue de 12% y 16% y la deserción pasó de 30% a 20% entre un año y otro (Cuadro 1).

En otras palabras, de un año a otro la evolución fue positiva tanto en el indicador de promoción como en el de desafiliación, no así en el de repitencia que, de hecho, creció.

Cabe señalar que los resultados no son similares para hombres y mujeres puesto que éstas mostraron mejor rendimiento que aquellos, sea medido por promoción o por retención: aprobó el año un 70% de las mujeres frente a un 60% de los varones, al tiempo que las desvinculaciones afectaron más a los varones (23%) que a las mujeres (16%)<sup>15</sup>.

**CUADRO 1. RESULTADOS ACADÉMICOS DE LOS ESTUDIANTES DE LA MODALIDAD A. AÑOS 2007 Y 2008**

Sexo	Aprobó 1er. año				Repite 1er. año				Se desvinculó				Total 2008			
	2007		2008		2007		2008		2007		2008		2007		2008	
	Casos	%	casos	%	Casos	%	Casos	%	Casos	%	casos	%	Casos	%	casos	%
Varones	164	56%	162	60%	37	13%	47	17%	93	31%	62	23%	294	60%	271	58%
Mujeres	119	61%	137	70%	22	11%	28	14%	55	19%	31	16%	196	40%	196	42%
Total	283	58%	299	64%	59	12%	75	16%	148	30%	93	20%	490	100%	467	100%

Fuente: Reporte de Monitoreo nro. 16 en [www.Infamilia.gub.uy](http://www.Infamilia.gub.uy)

#### 4.2. Las claves de dinámica del PAC

¿Cuáles han sido algunas de las claves presentes en el funcionamiento fluido de un programa complejo como lo es el PAC?

La respuesta a esta interrogante incluye en un primerísimo lugar la personalización del proceso educativo en las Aulas Comunitarias, personalización que resulta tanto del tamaño pequeño del establecimiento sino también de una buena ratio estudiantes/adultos y de la presencia permanente de un equipo técnico que acompaña a los alumnos cotidianamente.

En segundo lugar debe mencionarse que el Programa ha tendido puentes con el sistema de protección social en su conjunto, esforzándose por superar el tradicional aislamiento del servicio educativo: a título de ejemplo, cuando un alumno requiere atención médica y no cuenta con cobertura de salud, los técnicos del PAC hacen los contactos necesarios para concretar tal atención; si un estudiante no percibe los

<sup>15</sup> Estas diferencias de rendimiento asociadas al género también han aparecido en otros programas de inclusión educativa tales como el Programa de Maestros Comunitarios o el Programa de Impulso a la Universalización de la Educación Media. No se cuenta aún con estudios en profundidad que expliquen con rigurosidad estas brechas de género. Cabría, sin embargo, hipotetizar hasta dónde las mismas resultan de una menor adaptación de los varones al formato escolar clásico o, desde otro ángulo, una menor adecuación de éste a las modalidades de aprendizaje de los niños y adolescentes varones.

beneficios sociales a los que tiene derecho, el PAC colabora en la realización de los trámites que corresponda.

Un tercer factor refiere a la capacidad de realizar el seguimiento de la implementación y, a su vez, introducir ajustes en la marcha. De hecho, en su corta vida, el Programa instrumentó varios cambios de importancia, entre los que cabe mencionar los ajustes en las modalidades de apoyo previstas para los egresados una vez que se detectaron sus dificultades operativas, o la introducción de la figura de los de “profesores referentes” que no había sido prevista en el diseño original.

Además de estos aspectos técnico-pedagógicos, esta política de re-ingreso se ha visto favorecida por dos factores de naturaleza política: el apoyo de los decisores y la capacidad de diálogo exhibida en la implementación. En efecto, tanto la dirección del CES como la de Infamilia dieron un fuerte respaldo al Programa en las fases de diseño, implementación y evaluación. A su vez, el Programa desplegó una tónica de diálogo entre los actores que permitió superar los conflictos que surgieron a lo largo del proceso de ejecución.

Ahora bien, también cabe preguntarse qué obstáculos han aparecido en la implementación del PAC que debieran ser considerados en la ejecución de otras políticas de inclusión educativa.

Entre las dificultades se destaca la ausencia de una línea sistemática de capacitación docente para el trabajo educativo en contextos de vulnerabilidad social. Por un lado, al igual que en el resto de la educación media uruguaya y a diferencia de lo que ocurre en primaria, una parte del profesorado del PAC no ha completado su carrera de Profesorado. Por otro, aún los profesores titulados no están preparados para enseñar a los adolescentes más vulnerables porque la carrera de Profesorado es débil en ese eje. De ahí que los docentes tiendan a aplicar en las Aulas las mismas estrategias de enseñanza que en los liceos.

También de índole pedagógica ha sido la no incorporación de mecanismos de compensación de aprendizajes, para lo cual se habría requerido mayor tiempo pedagógico, diagnósticos precisos sobre la situación de cada alumno y estrategias de intervención psicopedagógicas específicas. Los alumnos del PAC transitan por el mismo currículum de primer año del ciclo básico que un alumno de concurre a un liceo privado de nivel socioeconómico alto. La flexibilidad que consiguió el PAC fue la semestralización y pequeños ajustes en las cargas horarias por materias. Pero en ningún momento se pensó en aumentar la carga horaria, incorporar nuevas materias y/o definir contenidos curriculares básicos y competencias prioritarias.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguerriondo, I. (2008). Revisar el modelo: un desafío para lograr la inclusión. *Perspectivas* vol. XXXVIII nro. 1. Ginebra: BIE.
- ANEP-MIDES (2008). *El Programa de Aulas Comunitarias: miradas complementarias*. Montevideo: MIDES.
- ANEP (2007). Uruguay en PISA 2006. Montevideo: ANEP-CODICEN.
- ANEP-MIDES (2006). Documento base del Programa de Aulas Comunitarias. Montevideo: mimeo.
- Braslavsky, C. y Cosse, G. (1996). *¿Cómo se reforma la educación en América Latina?* Santiago de Chile: PREAL.

- Franco, R. (1995). La educación y el papel del Estado en los paradigmas de la política social de América Latina. Santiago de Chile: Pensamiento Educativo vol. 17.
- Grau, C.; Llambí, C.; Mancebo, Ma. E.; Torello, M. y Aguerrondo, I. (2008). *Estudio sectorial de educación*. Montevideo: CINVE. (Mimeo).
- Jacinto, C. y Terigi, F. (2007). *¿Qué hacer ante las desigualdades en la educación secundaria? Aportes de la experiencia latinoamericana*. Buenos Aires: UNESCO-IIPE-Editorial Santillana.
- Katzman, R.y Rodriguez, F. (2007). *La situación de la educación en Uruguay. Serie Informes Temáticos de la Encuesta de Hogares Ampliada*. Montevideo: INE.
- Katzman, R.y Retamoso, A. (2007). Efectos de la segregación urbana sobre la educación en Montevideo. *Revista de la CEPAL*, 91. Santiago: CEPAL.
- Landinelli, J. (2009). *¿Antiguos principios para nuevos rumbos?: notas sobre el reformismo universitario en el Uruguay actual*. México: CLACSO (en prensa).
- Mancebo, Ma. E. –Monteiro, L. (2009). *Estudio de políticas inclusivas. El Programa de Aulas Comunitarias en Uruguay*. Madrid: OEI-Eurosocial-Centre Internacionnal d'études pédagogiques (en prensa).
- Mancebo, Ma. E. (2007). La educación uruguaya en una encrucijada: entre la inercia, la restauración y la innovación. En Bentancur, N. (Org.), *Las políticas educativas en Uruguay. Perspectivas académicas y compromisos políticos*. Montevideo, Ministerio de Educación y Cultura.
- Ministerio de Educación y Cultura (MEC) (2007). Anuario Estadístico 2006. Montevideo: MEC
- Perera, M.-Llambí, C.-Messina, P. (2009). Desigualdad de oportunidades y el rol del sistema educativo en los logros de los jóvenes uruguayos. Montevideo: MIDES-Infamilia (en prensa).
- Román, M. (2003). ¿Por qué los docentes no pueden desarrollar procesos de enseñanza aprendizaje de calidad en contextos vulnerables?, en *Persona y sociedad*. Santiago: Universidad Alberto Hurtado.
- Rossel, C. (2003). Un modelo para armar: el intercambio institucional Estado-sociedad civil en tres políticas sociales innovadoras, en *Cuadernos del CLAEH*, 86/87. Montevideo: CLAEH.
- SITEAL (2007). *Informe sobre tendencias sociales y educativas en América latina*. Buenos Aires: IIPE-UNESCO-OEI.
- Vaillant, D. (2008). *Le rôle des enseignants dans l'éducation pour l'inclusion en Amérique Latine*. Ponencia presentada en el Seminario Internacional *L'éducation pour l'inclusion: de la recherche aux réalisations pratiques*. Ginebra. (Mimeo)

[www.infamilla.gub.uy](http://www.infamilla.gub.uy)

[www.oei.org](http://www.oei.org)

[www.redligare.org](http://www.redligare.org)