

archivos analíticos de  
políticas educativas

Revista académica evaluada por pares, independiente,  
de acceso abierto y multilingüe



Arizona State University

Volume 28 Número 43

16 de marzo de 2020

ISSN 1068-2341

## **Alianza Estado-Sociedad Civil: Debates y Desafíos en la Co-Gestión de Políticas de Inclusión Educativa en Uruguay y Argentina**

*Andrés Peregalli*

Pontificia Universidad Católica Argentina  
Argentina

**Citación:** Peregalli, A. (2020). Alianza estado-sociedad C=civil: Debates y desafíos en la co-gestión de políticas de inclusión educativa en Uruguay y Argentina. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 28(43). <https://doi.org/10.14507/epaa.28.4162> Este artículo forma parte del número especial, *Políticas para la Gestión de la Educación Pública Obligatoria en Iberoamérica*, editado por Ângelo R. de Souza, Sebastián Donoso Diaz y Joaquín Gairin.

**Resumen:** En Iberoamérica se implementan políticas públicas sustentadas en la alianza Estado-Sociedad Civil para garantizar el derecho a la educación en sectores vulnerabilizados. Uruguay y Argentina desarrollan “programas puente” y “planes de terminalidad” para que adolescentes, jóvenes y adultos ingresen o re-ingresen a Educación Media o finalicen Secundaria. Se compara la alianza Estado-Sociedad Civil en la co-gestión del Programa Aulas Comunitarias (PAC, Uruguay, 2007) y el Plan de Finalización de Estudios Secundarios para Jóvenes y Adultos (FinEs 2, Argentina, 2008) comprendiendo sus contribuciones y limitaciones a los procesos de inclusión educativa. Se analiza su génesis, diseño político-institucional/modos de organización y formas de co-gestión desde: a) enfoque político-institucional en el análisis de las políticas públicas, b) neoinstitucionalismo: sociopolítico y organizacional e histórico, c) co-gestión, d) gestión educativa (paradigmas:

Página web: <http://epaa.asu.edu/ojs/>  
Facebook: /EPAAA  
Twitter: @epaa\_aape

Artículo recibido: 1/8/2018  
Revisões recibidas: 23/4/2019  
Acepto: 16/1/2020

administración y estratégico). Se utiliza metodología cualitativa, siendo la unidad de análisis la co-gestión, hasta diciembre de 2015. Los hallazgos evidencian que PAC y FinEs 2 garantizan el derecho a la educación sustentados en la adhesión de diversos actores y sectores a sus objetivos. La calidad de la contribución de las alianzas difiere según el diseño político-institucional, modo de organización y formas de co-gestión: PAC evidencia una co-gestión estratégica y FinEs 2 una de tipo administración.

**Palabras clave:** Estado; Sociedad Civil; Co-gestión; Políticas de inclusión educativa

### **State-civil society alliance: Debates and challenges in co-management of educational inclusion policies in Uruguay and Argentina**

**Abstract:** In Latin America different policies sustained in State-Civil Society alliances are implemented in order to warrant the right to education in marginalized sectors. Uruguay and Argentina carry out “bridge” programs and “completion” plans for adolescents, youngsters and adults to enter, re-enter or finish Medium Level Studies. I compare the characteristics of the alliance State-Civil Society in the co-management of the “Aulas Comunitarias” (Communitarian Classrooms) Program (PAC, Uruguay, 2007) and the “Plan de Finalización de Estudios Secundarios para Jóvenes y Adultos” (Finalization of Secondary Studies for youngsters and adults Plan) (FinEs 2, Argentina, 2008), aiming to understand their contributions to the processes of educational inclusion, as well as their limits. I analyze their genesis, political-institutional design/ways of organization and form of co-management contemplating: a) political-institutional approach to analyze public policy, b) Neo-institutionalism: sociopolitical as well as organizational and historic, c) co-management, d) educational management (paradigms: administrative and strategic). I implement a qualitative methodology, selecting co-management (as performed until December, 2015) as the unit of analysis. The findings show that PAC y FinEs 2 warrant the right to education supported by the attachment of several actors and sectors to their objectives. The quality of the contribution of alliances differs according the political-institutional design, kind of organization and forms of co-management: PAC shows a strategic co-management and FinEs 2 and administrative co-management.

**Key words:** State; Civil Society; Co-management; Educational Inclusion Policy

### **Aliança estado-sociedade civil: Debates e desafios em co-gestão das políticas de inclusão educacional no Uruguai e na Argentina**

**Resumo:** A América Latina implementa políticas públicas baseadas na aliança Estado-Sociedade Civil para garantir o direito à educação em setores vulneráveis. Uruguai e Argentina desenvolvem “programas-ponte” e “planos terminais” para adolescentes, jovens e adultos para ingressar ou reinserir no ensino médio ou concluir o ensino médio. A aliança Estado-Sociedade Civil é comparada na co-gestão do Programa Comunitário de Salas de Aula (PAC, Uruguay, 2007) e do Plano de Conclusão do Ensino Médio para Jovens e Adultos (FinEs 2, Argentina, 2008), incluindo suas contribuições e limitações para os processos de inclusão educacional. Sua gênese, desenho político-institucional / modos de organização e formas de cogestão são analisados a partir de: a) abordagem político-institucional na análise de políticas públicas; b) neo-institucionalismo: sócio-político-organizacional e histórico; c) cogestão; d) gestão educacional (paradigmas: administrativos e estratégicos). Utiliza-se metodologia qualitativa, sendo a unidade de cogestão uma unidade de análise, até dezembro de 2015. Os resultados mostram que o PAC e as FinEs 2 garantem o direito à educação com base na adesão de vários atores e setores aos seus objetivos. A qualidade da contribuição das alianças difere de acordo com o desenho político-institucional, o modo de organização e as formas de cogestão: o PAC evidencia uma cogestão estratégica e as FinEs 2, um tipo de administração.

**Palavras-chave:** Estado; Sociedade civil; Co-gestão; Políticas de inclusão educacional

## Introducción: Puntos de Partida de la Investigación y Aspectos Metodológicos<sup>1</sup>

Garantizar el derecho a la educación en adolescentes, jóvenes y adultos de sectores vulnerabilizados<sup>2</sup> constituye un desafío para las políticas educativas en Iberoamérica. El Estado, garante de derechos, tiene el deber de crear condiciones para que existan más y mejores oportunidades, en el marco de legislaciones que postulan la universalización y obligatoriedad de la Enseñanza Media o Secundaria<sup>3</sup>. Las políticas de inclusión educativa co-gestionadas entre Estado y Sociedad Civil, en expansión en la región y el mundo, poseen diseños político-institucionales, modos de organización y formas de gestión tendientes a garantizar tal derecho. La investigación indaga las *formas que adquiere la co-gestión del PAC y el FinEs 2* en base a dos paradigmas de gestión que la literatura diferencia bajo la denominación “administración” y “gestión educativa estratégica” (IPE-UNESCO, 2000). Se argumenta que el estudio de la co-gestión es un ámbito relevante para indagar “procesamientos” y “formas efectivas” de implementación de las políticas (Terigi, 2009), en tanto condiciones que el Estado busca crear, junto con las OSC, para favorecer la inclusión educativa. La co-gestión se desarrolla en *organizaciones*, definidas como el sustento material de las instituciones (Schavrstein, 1997). Las organizaciones se inscriben a su vez en *diseños político-institucionales* específicos que, mediante reglas formales e informales, determinan el intercambio social y condicionan los resultados de una intervención (Aguerrondo, Lugo, Rossi, 2005). El análisis de la relación entre diseños político-institucionales, modos de organización y formas de co-gestión, focalizando en esta última, permitirá comprender el diseño de las políticas (reglas de juego), qué hacen y cómo lo hacen (como juegan los jugadores ese juego), e identificar contribuciones y limitaciones de la alianza Estado-Sociedad Civil a los procesos de inclusión educativa. El artículo se desarrolla a través de las siguientes partes: I) caracterización de las políticas (pertinencia y relevancia de la investigación, diseño metodológico), II) referencias teóricas para analizar la co-gestión, III) génesis del PAC y FinEs 2, IV) diseños político-institucionales y modos de organización, V) formas de co-gestión, VI) conclusiones.

### Políticas de Inclusión Educativa Co-Gestionadas: Caracterización de PAC y FinEs 2

Esta investigación compara dos políticas de inclusión educativa a efectos de indagar la alianza Estado-Sociedad Civil: PAC (Uruguay) y FinEs 2 (Argentina).

---

<sup>1</sup> Este artículo tiene su origen en la Tesis Doctoral en Educación: *Alianza estado-sociedad civil co-gestión de políticas de inclusión educativa orientadas a adolescentes, jóvenes y adultos, en Uruguay y Argentina* (UdeSA, Argentina, 2017. Mención mejor Tesis Doctoral). El lector interesado puede consultar la Tesis en: <https://repositorio.udes.edu.ar/jspui/handle/10908/15742>

<sup>2</sup> Se utiliza “vulnerabilizados” (Loyo & Calvo, 2009), en lugar de “vulnerables”, ya que describe mejor una condición que afecta a poblaciones urbanas; los grupos no “son” vulnerables, “están en situación de vulnerabilidad por efecto de la concentración de la riqueza, la segmentación territorial (...) la segregación en la participación política y la desigualdad (...)” (en: Toscano, 2012, p. 18).

<sup>3</sup> En Uruguay la Enseñanza Media refiere a la post-primaria, dividiéndose en Media Básica (3 años post-primarios) y Media Superior (3 últimos años) (MEC, 2008, Ley General de Educación N°18.437, Arts. 22-26). En Argentina la Enseñanza Secundaria refiere a la educación post-primaria (MECyT, 2006, Ley de Educación Nacional N°26.206, Arts. 16-17, 29-33).

El PAC (Administración Nacional de Educación Pública-Consejo de Educación Secundaria-Ministerio de Desarrollo Social) se diseñó en 2006, comenzando su implementación en 2007. Se define como “programa puente” y tiene por objetivo insertar o reinsertar al sistema educativo a quienes tienen entre 12 y 17 años, terminaron Primaria y no se inscribieron en Enseñanza Media o bien cursaron primer año sin aprobarlo. A tales efectos se crean Aulas Comunitarias (AC)<sup>4</sup>, gestionadas por OSC.

FinEs 2 (Ministerio de Educación de la Nación-Ministerio de Desarrollo Social; Dirección General de Cultura y Educación-Ministerio de Desarrollo Social Provincia de Buenos Aires) se diseñó en 2008. Se define como “plan de terminalidad” y tiene por objetivo favorecer la finalización de la educación secundaria en quienes tienen 18 años o más de edad. A tales efectos se crean Centros Educativos (CE) o Sedes que, para el caso de estudio (Moreno, Zona oeste, conurbano bonaerense), son gestionados en gran proporción por OSC<sup>5</sup>.

El diseño político-institucional del PAC y el FinEs 2 evidencia el tipo de alianza Estado-Sociedad Civil que las sustenta.

En el PAC, los Términos de Referencia de la licitación pública para la selección de una OSC que ejecute la instalación y gestión de un AC expresa que “(...) participan docentes de Educación Secundaria y equipos socioeducativos de OSC especializados en desarrollar propuestas educativas de carácter comunitario” (MIDES, ANEP-CES, 2012, p. 3). El Cuadro 1 sintetiza, los ámbitos y actores del Estado y la Sociedad Civil involucrados en el PAC y sus propósitos.

Cuadro 1

*PAC: Esferas, ámbitos y actores, y propósitos*

ESFERA	ÁMBITO Y ACTORES	PROPÓSITOS
ESTADO	Unidad Coordinadora PAC (UCPAC; CES-ANEP/MIDES)	Gestionar el PAC junto con OSC (AC). Orientar las líneas de acción de la política y monitorear su implementación técnico-pedagógica, administrativa y económico-financiera.
	Profesores de Enseñanza Secundaria (CES-ANEP)	Desarrollar la propuesta curricular del PAC (Plan 2006, CES-ANEP) en base a sus líneas de acción: semestralización de (algunas) asignaturas, evaluación en proceso, proyectos interdisciplinarios, parejas pedagógicas. Realizar el seguimiento de estudiantes que egresan del AC.
SOCIEDAD CIVIL	Aula Comunitaria (OSC)	Coordinar con la UCPAC la co-gestión de la política. Gestionar el AC, propiciando vínculos con la comunidad, los adolescentes y sus familias. Aportar su conocimiento sobre el territorio, su saber-hacer con adolescentes y el espacio físico.

Fuente: Elaboración propia CES-MIDES-DINADES, 2013, p. 3.

<sup>4</sup> Se denomina “Aula Comunitaria” al espacio físico en el que se implementa el PAC. Las Aulas Comunitarias se ubican, en su gran mayoría, en espacios físicos que poseen las OSC.

<sup>5</sup> El Plan FinEs comprende la finalización de estudios primarios (FinEs 1) y estudios secundarios (FinEs 2).

El análisis del PAC se circunscribe al Municipio de Montevideo y su área metropolitana<sup>6</sup>; donde al año 2015 se ubicaba el 81% de AC y el 84% de beneficiarios. Al mes de diciembre del citado año el PAC registraba un total de 26 AC ubicadas en 8 de los 19 departamentos del país: Canelones, Durazno, Maldonado, Montevideo, Paysandú, Rocha, San José, Treinta y Tres. Participaban de la política 2.149 estudiantes (1% aproximadamente de la matrícula de Educación Media del país), 380 Profesores de Educación Secundaria y 160 educadores de OSC (DINEM, 2015).

La Resolución N°66/08-Anexo I (CFE, 2008)<sup>7</sup> expresa que la estrategia organizativa central del Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios para Jóvenes y Adultos (FinEs):

(...) será la tarea conjunta entre el Ministerio de Educación de la Nación, los ministerios jurisdiccionales (...) y Organizaciones de la Sociedad Civil, a través de convenios específicos (...) El Plan se suma a las acciones ya existentes en cada jurisdicción a fin de hacer converger los esfuerzos y recursos disponibles entre la Nación y las jurisdicciones (...)

La Resolución 3520/2010 de la Dirección General de Cultura y Educación (DGCyE) expresa que el Plan FinEs 2 (Finalización de Estudios Secundarios): “(...) se propone resignificar el diseño de las propuestas educativas a través de formas de aprendizajes autónomos, con contenidos relevantes, contextualizados y propuestas que valoren los saberes adquiridos por jóvenes y adultos a lo largo de su vida (...)”. El Cuadro 2 sintetiza los ámbitos y actores del Estado y la Sociedad Civil involucrados en FinEs 2 (Moreno) y sus propósitos.

Cuadro 2

*FinEs 2: Esferas, ámbitos y actores y propósitos*

ESFERA	ÁMBITOS O ACTORES	PROPÓSITOS
ESTADO	Coordinación Administrativa (FinEs 2, Moreno)	Gestionar administrativamente el FinEs 2 junto con las OSC (CE). Orientar y monitorear la implementación de la política.
	Prof. Tutores (DGCyE, Dirección de Ed. de Jóvenes y Adultos)	Desarrollar la propuesta curricular de FinEs 2 (Plan de estudios de Bachillerato para adultos con orientación en ciencias sociales especializado en gestión de políticas públicas) en base a sus líneas de acción: cuatrimestralización y adaptación curricular.

<sup>6</sup> El área metropolitana de Montevideo abarca también los Departamentos de Canelones y San José.

<sup>7</sup> El CFE es el organismo de concertación, acuerdo y coordinación de la política educativa nacional. Su presidente es el Ministro de Educación de la Nación y es integrado por la máxima autoridad educativa de cada jurisdicción y tres representantes del Consejo de Universidades. Fuente:

<http://portal.educacion.gov.ar/consejo/2009/12/04/el-consejo/>

SOCIEDAD  
D CIVILCentro Educativo  
(OSC)

Gestionar el CE FinEs 2. Asumir territorialmente tareas administrativas, pedagógicas y comunitarias. Aportar su conocimiento sobre el territorio, su saber-hacer con jóvenes y adultos y el espacio físico.

Fuente: Elaboración propia

El análisis del FinEs 2 se circunscribe, al Municipio de Moreno, segundo cordón del Gran Buenos Aires (GBA)<sup>8</sup>, considerando sus interrelaciones con el nivel jurisdiccional (o provincial) y nacional. Este Municipio se ubica en la Región Educativa 9 de la Provincia de Buenos Aires, integrada también por los Municipios de San Miguel, José C. Paz y Malvinas Argentinas (DGCyE, 2015). Al mes de diciembre de 2015 el FinEs 2 (Moreno) registraba 110 CE o Sedes en OSC<sup>9</sup>; 10.000 estudiantes (jóvenes y adultos), 550 Profesores Tutores y 110 integrantes de OSC (Fuente: FinEs 2, Moreno, 2015).

### **Análisis de las Políticas de Inclusión Educativa Co-Gestionadas: Pertinencia y Relevancia**

La pertinencia y relevancia de comprender la alianza Estado-Sociedad Civil en la co-gestión de políticas de inclusión educativa se sustenta en argumentos de diversa índole que se detallan a continuación:

1) Diversas investigaciones evidencian que los diseños político-institucionales/modos de organización inciden significativamente en los resultados de las políticas en tanto sus reglas de juego pautan el comportamiento de actores individuales y colectivos (Mancebo y Monteiro, 2009:82). El tema de investigación alude a los procesos de cambio en la matriz de relacionamiento Estado-Sociedad Civil a nivel global, regional y nacional, con foco en las políticas de inclusión educativa. Dichos cambios devinieron en las últimas décadas en el diseño e implementación de políticas co-gestionadas, intersectoriales y con enfoque territorial que forman parte del paisaje político-institucional de la sociedad uruguaya y argentina (De Piero, 2005; MEN, 2015; Pereira, 2015). Ello sucede, en el marco de procesos educativos, históricos, políticos, sociales y económicos post-crisis del 2001 (Argentina) y 2002 (Uruguay) que profundizaron o modificaron el vínculo Estado-Sociedad Civil. En Argentina, y para FinEs 2, la alianza Estado-Sociedad Civil se inscribe en modificaciones en el relacionamiento entre ambas esferas (particularmente en relación a los movimientos sociales) sirviéndose de experiencias previas de co-gestión en la Educación de Jóvenes y Adultos.<sup>10</sup> En Uruguay, y para el PAC, la alianza Estado-Sociedad Civil se sirve de experiencias previas de co-gestión en políticas de infancia y adolescencia que se implementan desde fines de la década del '80. Diversos autores

<sup>8</sup> El GBA conforma un continuo urbano compuesto por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y 24 partidos de la Provincia (INDEC, 2003). El Censo Nacional de Población y Vivienda (INDEC, 2010) expresa que el GBA reúne 12.801.364 habitantes. El Conurbano Bonaerense refiere a los 24 partidos que limitan la CABA.

<sup>9</sup> Se denomina "Centro Educativo" o "Sede" al espacio físico en que se implementa el Plan FinEs, los cuales se ubican, para el caso de estudio, en su gran mayoría en espacios físicos que poseen las OSC.

<sup>10</sup> Puiggrós expresa que: "Desde los últimos años de la década del '90, coronados con la crisis del 2001, se extendieron emprendimientos educativos de comunidades y organizaciones, destinados a suplir las carencias que dejaba el Estado en materia de guarderías, jardines de infantes, bachilleratos y universidades (...)" (2019, pp. 39-40).

destacan que la democracia se fortalece cuando existe un tejido asociativo fuerte en que las OSC tienen un lugar protagónico. Ello requiere “superar desconfianzas y acordar mecanismos para fortalecer los roles del Estado y la Sociedad Civil” (MIDES, 2010). Cabe preguntarse entonces por los contextos en los que surgen PAC y FinEs 2 y los diseños político-institucionales y modos de organización que las sustentan, a fin de elucidar contribuciones y limitaciones de estas alianzas a los procesos de inclusión educativa.

2) El tema de investigación refiere a la comprensión de las condiciones que busca crear el Estado, junto con la Sociedad Civil, para favorecer procesos de inclusión educativa. Al ser la co-gestión la unidad de análisis, se indaga por las formas del hacer, analizando cambios o modificaciones que introduce el PAC y FinEs 2 en las condiciones de escolarización (ej.: régimen académico, días de cursada, materias en bloque, asistencia diaria). En base a Terigi (2015) el PAC y FinEs 2 se caracterizan como políticas “intensivas” dado que sus diseños político-institucionales y modos de organización introducen cambios relativos a *varios aspectos relevantes* de las condiciones de escolarización, y a gran escala en el caso de FinEs 2. A saber: organización del curriculum, días y modalidad de cursada, ratio docente/estudiante, ámbito de implementación, régimen de evaluación. Ello por contraposición a las políticas “extensivas” que se caracterizan por su implementación a gran escala e incidir sobre *algún aspecto relevante* a las condiciones de escolarización<sup>11</sup>. Recientes investigaciones evidencian las contribuciones de las políticas “intensivas” a garantizar el derecho a la educación en sectores vulnerabilizados destacando su capacidad para vincularse con los destinatarios, la flexibilidad de sus formatos y la ratio estudiantes/profesores que coadyuva a que exista “menos anonimato y más reconocimiento” (Terigi, 2015). Cabe preguntarse entonces acerca de las condiciones que crea el PAC y FinEs 2 para contribuir a generar procesos de inclusión educativa.

3) El tema de investigación refiere a la indagación de la co-gestión de políticas orientadas a adolescentes, jóvenes y adultos de sectores vulnerabilizados que no finalizaron Educación Media o Secundaria. Ello remite a la necesidad de analizar si dichas intervenciones contribuyen (o no), y cómo, a garantizar el derecho a la educación en el marco de los 14 años de escolaridad obligatoria que postula la legislación vigente en ambos países<sup>12</sup>, y los críticos indicadores educativos existentes.

*Uruguay* cuenta con una población de 3.456.750 habitantes (INE, 2015), que residen en su amplia mayoría en ciudades (95%). En 2015, la población de 14 a 29 años constituía menos del 25% de la población total del país (INE, 2015). La situación de la Educación Media ganó centralidad en la agenda pública por las dificultades que evidenció en términos de retención y finalización: el país registra similares tasas de finalización desde hace quince años (Lasida, 2012, p. 127). En 2014, el 88% de los adolescentes de entre 12 y 17 años asistían a la escuela, 89% de ellos a Enseñanza Media (Cuadro 3). Durante el período 2001-2014 la tasa de escolarización aumentó 2,4% para quienes tenían entre 12 y 17 años y pertenecían a niveles socioeconómicos bajos y fue 26% menos que en los

---

<sup>11</sup> Son ejemplos de políticas “extensivas”, para Argentina, el “Plan de Mejora Institucional” (PMI, Ministerio de Educación de la Nación) y el “Plan Conectar Igualdad” (Ministerio de Educación de la Nación) (Terigi, 2015).

<sup>12</sup> En Uruguay “es obligatoria la educación inicial para niños y niñas de cuatro y cinco años (...) la educación primaria y la media básica y superior (...)” (MEC, 2008, Ley N° 18.437, Art. 7°). En Argentina la obligatoriedad se extiende desde cuatro años hasta finalizar Educación Secundaria (MEN, 2015, Ley N° 27.045, Art. 2°).

niveles socioeconómicos altos<sup>13</sup>. Según datos del 2006, año en que se creó el PAC, repetían primer año de Ciclo Básico el 41% de estudiantes de los liceos de Montevideo y el 28% de estudiantes del interior del país (Mancebo y Monteiro, 2009). Durante el período 2001–2014, las brechas entre estratos sociales en el acceso al nivel medio ascienden a 16 puntos porcentuales y, respecto a la graduación, a 37 puntos en perjuicio de los sectores sociales más desfavorecidos. A su vez la tasa bruta de escolarización osciló en el entorno de 87% durante los noventa, creció desde 1999 y llegó a 100,28% en 2013, lo cual indica una fuerte presencia de extraedad. En 2014, el 38,5% de los jóvenes de entre 18 y 24 años se encontraba escolarizado, el 59,5% de ellos en el nivel superior. El 27% de los adultos de entre 30 y 32 años accedió al nivel superior y 29,5% de ellos logró graduarse. Las brechas de género en el acceso y graduación al nivel superior se encuentran entre los 9 y los 10 puntos porcentuales, en perjuicio de los varones.

### Cuadro 3

*Uruguay. Tasa de escolarización de adolescentes de entre 12 y 17 años según nivel socioeconómico y nivel educativo. Porcentaje de jóvenes de entre 20 y 22 años que accedieron al nivel medio y de graduados entre quienes accedieron al nivel según nivel socioeconómico*

Edad	Bajo		Medio		Alto		TOTAL	
	2001	2014	2001	2014	2001	2014	2001	2014
% de adolescentes (12 y 17 años) escolarizados	70,0	72,4	86,2	86,8	98,0	98,1	86,3	87,8
% de jóvenes (entre 20 y 22 años) que accedieron al nivel medio	71,5	81,7	92,7	94,1	95,4	97,7	84,6	89,0
% de jóvenes (entre 20 y 22 años) que finalizaron nivel medio	22,6	24,7	37,0	38,3	56,3	61,8	38,2	39,6

Fuente: SITEAL (2016) con base en Encuesta Continua de Hogares (ECH) 2001 y 2014 (INE)

La problemática de la retención y finalización de la Educación Media está fuertemente estratificada y concentrada en grandes centros urbanos, fundamentalmente en Montevideo que concentra el 40% de la población del país. La ciudad vivió en las últimas décadas, importantes dinámicas de segregación residencial, con desplazamiento a la periferia de la población de menores recursos, proceso que coadyuvó a la homogenización interna de los barrios. Así, la característica integradora que el país exhibió en el pasado se ha ido resquebrajando en las últimas décadas. Kaztman (1995) evidenció cómo los procesos de segregación reducen la probabilidad de generar redes de reciprocidad y solidaridad entre los que “tienen más y los que tienen menos”. Dichos procesos reducen las posibilidades de los sectores vulnerabilizados de contar con redes de contactos para acceder, por ejemplo, al empleo. A nivel del capital social colectivo, se resienten las posibilidades de interrelación entre individuos en tanto los padres de clase media envían a sus hijos a colegios privados. Estos procesos dificultan la integración social y la construcción de ciudadanía (Kaztman, 2001).

<sup>13</sup> En 2015 la tasa de escolarización en Uruguay fue de 95% y 99% en los niveles socioeconómicos bajos y altos. Para los adolescentes de entre 15 y 17 años fue de 76,27 para quienes pertenecen al nivel socioeconómico bajo y 97,23% para quienes pertenecen al nivel socioeconómico alto (SITEAL, 2018). En el período 2001-2015 la tasa de asistencia a Educación Media de la población de 12 a 17 años aumentó para el nivel socioeconómico bajo y fue estable en el nivel alto.

Argentina cuenta con una población aproximada de 43.131.900 habitantes (INDEC, 2010), que residen en su amplia mayoría en ciudades (90%). El 67% de la población tiene más de 20 años. La situación de la Educación Secundaria también ha ganado centralidad en la agenda pública por las dificultades que evidencia en términos de retención y finalización. En 2010, 3.610.290 personas mayores de 20 años no habían finalizado Educación Secundaria (INDEC, 2010). En 2014, el 94% de los adolescentes de entre 12 y 17 años asistían a la escuela, el 92% de ellos a la escuela secundaria (Cuadro 4). El 88% de los jóvenes de entre 20 y 22 años accedieron al nivel medio, y el 70% entre quienes accedieron lograron graduarse. Las brechas entre estratos sociales en el acceso al nivel medio ascienden a 14 puntos porcentuales y 32 puntos respecto a la graduación en perjuicio de los sectores más desfavorecidos. Durante el período 2000-2014, estas brechas se redujeron casi a la mitad en relación al acceso, pero no hubo modificaciones significativas en la graduación. En 2014, el 47,6% de los jóvenes entre 18 y 24 años se encontraba escolarizado, el 66% de ellos en el nivel superior. El 37% de los adultos de entre 30 y 32 años accedió al nivel superior y el 60% entre quienes accedieron lograron graduarse. Las brechas de género en el acceso y graduación al nivel superior ascienden a 13 y 5 puntos porcentuales respectivamente, en perjuicio de los varones.

Cuadro 4

*Argentina. Tasa de escolarización de adolescentes de entre 12 y 17 años según nivel socioeconómico y nivel educativo. Porcentaje de jóvenes de entre 20 y 22 años que accedieron al nivel medio y porcentaje de graduados entre quienes accedieron al nivel según nivel socioeconómico*

Edad	Bajo		Medio		Alto		TOTAL	
	2000	2014	2000	2014	2000	2014	2000	2014
% de adolescentes (12 y 17 años) escolarizados	*	77.6	91.4	93.5	98.3	98.5	91.7	94.3
% de jóvenes (entre 20 y 22 años) que accedieron al nivel medio	67.9	82.2	85.5	91.4	94.6	96.0	81.9	88.4
% de jóvenes (entre 20 y 22 años) que finalizaron el nivel medio entre quienes accedieron al nivel	53.1	57.3	64.9	71.1	85.3	89.4	68.5	69.8

Fuente: SITEAL (2016) con base en Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2000 2014–INDEC

La Provincia de Buenos Aires cuenta con una población aproximada de 16.659.900 habitantes (INDEC, 2010), agrupando el 38% de los estudiantes del país (DGCyE, 2013). En Argentina, para el caso del aglomerado urbano de los partidos del GBA y según información de la EPH (INDEC, 2010) poco más de la mitad de la población (53,5%) de 20 a 49 años finalizó nivel secundario. A medida que el grupo de edad se hace más joven, el porcentaje de población con secundaria completa aumenta llegando a 61% para el grupo de 20 a 29 años en 2010 (Toscano, 2012:55). La tendencia de acceso a la educación secundaria ha ido en aumento a lo largo del tiempo y la expansión de la matrícula responde tanto a transformaciones en la estructura social como a cambios en el régimen político y el sistema educativo en el último siglo. Mientras sólo el 30% de los nacidos en la década de 1930 accedían a este nivel, para los nacidos en la década de 1980 los niveles de cobertura alcanzaban un 80% de la población. No obstante, los indicadores de abandono no han variado de manera significativa a lo largo de las décadas; y, más allá de su crecimiento, un sector importante de la población deja la escuela secundaria sin acreditar el nivel (Binstock y Cerrutti, 2005). En la Provincia de Buenos Aires, existe un estimado de un millón y medio de personas mayores de 18 años que no finalizaron Educación Secundaria (INDEC, 2010). El Municipio de

Moreno cuenta con 452.505 habitantes, 65% de cuales posee 18 años o más de edad (Ibíd). En dicho Municipio el 56% de la población posee nivel primario completo o secundario incompleto (UNM, 2010). El estado de situación evidencia los desafíos a los que se enfrentan los sistemas educativos de ambos países para garantizar el derecho a la educación entendido como: acceso, permanencia y egreso con calidad. Cabe preguntarse entonces por las contribuciones de PAC y FinEs 2 a tal propósito.

4) El diseño metodológico de investigación se sustenta en la necesidad de generar evidencias que consideren el carácter relacional del vínculo Estado-Sociedad Civil, evitando situar el análisis en una u otra esfera. Diversos autores, plantean la necesidad de superar enfoques metodológicos que se sitúan “sólo en el Estado” o “sólo en la Sociedad Civil” para analizar las políticas co-gestionadas (Acuña y Vacchieri, 2007:11). En concordancia con indagaciones precedentes<sup>14</sup> este artículo analiza la perspectiva de sujetos pertenecientes a ambas esferas a fin de estudiar la co-gestión de las políticas de inclusión educativa. Dicha decisión, teórica y metodológica, se fundamenta en la pertinencia y relevancia de recolectar evidencia que informe sobre contribuciones y limitaciones de estas alianzas.

### Diseño Metodológico

La investigación utiliza un diseño cualitativo, cuya unidad de análisis es la co-gestión (Estado-Sociedad Civil) del PAC y FinEs 2<sup>15</sup>. Se relevan las perspectivas de una y otra esfera para este sector de las políticas públicas sin generalizar los hallazgos hacia otros sectores. Ambas políticas presentan características *semejantes* que posibilitan la comparación, relativas a los diseños político-institucionales, los modos de organización y las formas de co-gestión, fundamentalmente la alianza Estado-Sociedad Civil. También poseen *diferencias*, en relación a dichos aspectos, que es necesario mencionar a fin de comprender las limitaciones de la comparación. Se desarrollan ambas cuestiones a continuación a efectos de fundamentar la selección de los casos y su comparación.

Respecto de las características que *asemejan* al PAC y al FinEs 2:

- a. Son políticas co-gestionadas: se sustentan en la alianza Estado-Sociedad Civil,
- b. Son políticas mixtas: el financiamiento y la capacidad técnica son provistas por Estado y Sociedad Civil,
- c. Son políticas que se implementan como “*Alternative Schools*” (Rumberger, 2004): el Estado establece convenios con OSC, a través de los cuales el espacio físico en que se implementa la política adquiere el carácter de institución educativa alternativa a la tradicional: Aula Comunitaria (AC) y Centro Educativo o Sede (CE). En 2015, 24 de las 26 AC se implementaban en OSC, los 2 restantes en instituciones de educación formal (Liceos) pero eran gestionadas por OSC. Para el caso del FinEs 2 (Moreno) los CE se encuentran, en su gran mayoría, en locales de OSC. Si bien algunas comisiones (grupos clase) se ubican en instituciones de educación formal (Escuelas de Educación Primaria de Jóvenes y Adultos), tienen como referentes a integrantes de OSC,
- d. Son políticas con enfoque territorial: se reconoce la relevancia territorial de las OSC (educativas o no) en zonas geográficas con escasez de instituciones educativas formales,
- e. Son políticas que modifican condiciones de escolarización en relación a: modalidad de cursada, organización de asignaturas, ratio profesores/estudiantes, perfil de estudiantes, formas de evaluación,

<sup>14</sup> CIPPEC, 2008; De Piero, 2005; Evans 1996; Lurnaga 1999; Leiras 2007; Midaglia 2009; Pereira, 2015; Pereira et al 2010; Pereira y Nathan, 2009; Rosell, 2008.

<sup>15</sup> A fin de consultar investigaciones de tipo cuantitativo que indagan la relación Estado-Sociedad Civil co-gestionando políticas públicas ver, para Uruguay, Midaglia *et al* (2009) y, para Argentina, CIPPEC (2008).

- f. Son políticas públicas con estructuras estatales rectoras e instancias específicas de coordinación Estado-Sociedad Civil: 1) el PAC cuenta con la Unidad Coordinadora (UCPAC) que, por parte del Estado, ejerce la rectoría y gestiona la implementación de la política junto con las OSC; FinEs 2 cuenta con la Coordinación Administrativa (CA) que, por parte del Estado, ejerce la rectoría y gestiona la implementación de la política junto con las OSC; 2) el PAC y el FinEs 2 cuentan con instancias periódicas de coordinación (reuniones mensuales) en que participan integrantes del Estado y OSC,
- g. Son políticas supervisadas por dependencias estatales específicas: PAC es supervisado por Inspectores del CES-ANEP (Coordinación de Inspección de Programas Educativos Especiales; Inspección de Asignaturas; Inspección de Institutos y Liceos); FinEs 2 es supervisado por Inspectores Jefe de la Dirección de Educación de Jóvenes y Adultos (DGCyE)<sup>16</sup>,
- h. Son políticas de integración multisectorial: la UCPAC está integrada, desde el Estado, por miembros del Consejo de Educación Secundaria (ANEP) y del Ministerio de Desarrollo Social (Dirección Nacional de Promoción Sociocultural-División Socioeducativa-Departamento de Programas de Inclusión Educativa); la CA del FinEs 2 está integrada, desde el Estado, por miembros de la Municipalidad de Moreno en vínculo con la Dirección de Educación de Jóvenes y Adultos (DGCyE) y del Ministerio de Desarrollo Social (Municipio de Moreno, Secretaría de Desarrollo Social),
- i. Son políticas educativas que integran las denominadas “políticas públicas integrales”: buscan contribuir a garantizar el derecho a la educación y derechos tales como: salud, identidad, trabajo, alimentación,
- j. Son políticas que acreditan Educación Media o Educación Secundaria: PAC acredita primer año de Ciclo Básico y, en algunas AC hasta segundo año; FinEs 2 acredita la totalidad de la Enseñanza Secundaria,
- k. Son políticas orientadas a sectores vulnerabilizados: el ámbito territorial en que se instalan las AC lo define el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y los CE de FinEs 2 se instalan en “zonas prioritarias establecidas por la Inspección de Educación de Jóvenes y Adultos, la Coordinación Administrativa o la comunidad” (MEN, 2015).

Respecto de las características que *diferencian* al PAC y al FinEs 2:

- a. Son políticas con distintos tipos de alianza Estado-Sociedad Civil: PAC refiere a convenios Estado-OSC que surgen de procesos de licitación pública a término (plazo de un año y opción de renovación a un año más mediante evaluación del desempeño de la OSC). A través de dicho convenio el Estado transfiere recursos a las OSC, fundamentalmente económicos, además de los recursos que destina para honorarios de Profesores de Enseñanza Media. FinEs 2 refiere a convenios Estado-OSC a nivel municipal, a través de los cuales el Estado (MEN) destina recursos humanos, materiales y económicos para el funcionamiento de la política, además de recursos para honorarios de los Profesores Tutores (así denominados por la política),
- b. Son políticas insertas en sistemas educativos con diferente organización: PAC se inserta en el Sistema Nacional de Educación Pública que posee dos niveles de gobierno:

---

<sup>16</sup> La Ley de Educación de la Provincia de Buenos Aires (N°13.688) utiliza la denominación “Educación de Adolescentes, Jóvenes, Adultos y Adultos Mayores” en reemplazo de “Educación de Jóvenes y Adultos”. En base a documentos programáticos de FinEs 2 se mantiene la denominación “Educación de Jóvenes y Adultos”.

- nacional y municipal; FinEs 2 en un Sistema Federal con tres niveles de gobierno: nacional, jurisdiccional (o provincial) y distrital (o municipal),
- c. Son políticas ubicadas en diferentes estructuras del sistema de políticas sociales en general y educativas en particular: PAC se ubica en la Coordinación de Programas Educativos Especiales (CES-ANEP) y la Dirección Nacional de Promoción Sociocultural-División Socioeducativa-Departamento de Programas de Inclusión Educativa (MIDES); FinEs 2 se ubica, hasta diciembre de 2015 y a nivel nacional, en la Dirección Nacional de Fortalecimiento y Ampliación de Derechos Educativos (Subsecretaría de Equidad y Calidad Educativa, MEN) y el Programa Argentina Trabaja, Enseña y Aprende (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación) y a nivel provincial, en la Dirección de Educación de Jóvenes y Adultos (DGCyE) y el Ministerio de Desarrollo Social, en coordinación con el Municipio de Moreno,
  - d. Son políticas de diferente alcance: PAC es una política focalizada que contribuye al ingreso o re-ingreso de adolescentes a Liceos o escuelas técnicas; FinEs 2 es una política universal de terminalidad,
  - e. Son políticas orientadas a tramos etáreos distintos: PAC se orienta a quienes poseen entre 12 y 17 años de edad y FinEs 2 a quienes poseen 18 años o más de edad.

La decisión de seleccionar ambas políticas para el análisis se sustenta, teórica y metodológicamente, en que sus diseños político-institucionales, modos de organización y formas de co-gestión permiten comparar alianzas Estado-Sociedad Civil para favorecer el derecho a la educación. La Figura 1 presenta los ámbitos y actores que conforman la esfera del Estado y la Sociedad Civil para las políticas bajo estudio y las dimensiones que guían el análisis.

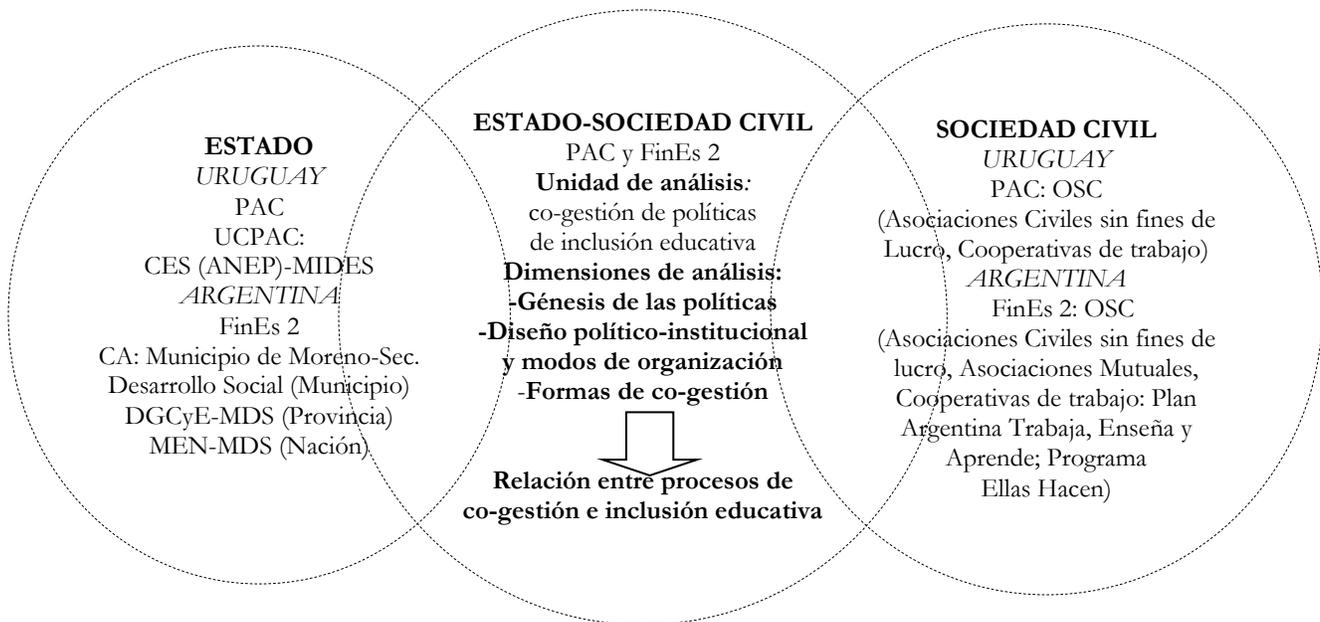


Figura 1. PAC y FinEs 2: ámbitos y actores del Estado y la Sociedad Civil y dimensiones de análisis. Fuente: elaboración propia

El trabajo de campo se inició con la indagación de fuentes secundarias: documentación programática y normativa. A partir de ello se diseñaron respectivos instrumentos y técnicas:

1. *Entrevistas semiestructuradas*: se confeccionó una guía de preguntas abiertas *ad hoc*, testeada en ambos países, a fin de relevar las perspectivas de actores del Estado y la Sociedad Civil. La guía se diseñó en base a siete ítems: 1) Descripción de la política; 2) Génesis y evolución de la política; 3) Gestión de la política; 4) Institucionalidad; 5) Relación Estado-Sociedad Civil; 6) Evaluación de la relación Estado-Sociedad Civil; 7) Gestión e inclusión educativa. Se recurrió a informantes calificados del Estado y la Sociedad Civil, así como a investigadores con amplia trayectoria en la temática. La selección de la muestra fue intencional. Para el caso del Estado, los entrevistados se seleccionaron en función del rol que ocuparon en la génesis, la supervisión ó la gestión de las políticas. Para el caso de la Sociedad Civil, los entrevistados se seleccionaron, por OSC, en función de la combinación de estos criterios: a) ámbito territorial: OSC situadas en sectores vulnerabilizados, b) trayectoria institucional: OSC con tres años o más de participación en la política, c) trayectoria del entrevistado: Coordinadores de AC (o ex-Coordinadores) y Referentes de CE (o ex-Referentes) con más de 3 años de participación en la política, d) cobertura: OSC que co-gestionan más de un AC u OSC que co-gestionan más de un CE, e) marco legal: OSC que cuenten con algún tipo jurídico (Asociación Civil Sin Fines de Lucro, Cooperativa de Trabajo o Asociación Mutual). Se realizaron 44 entrevistas. Dado que el objeto de estudio es la co-gestión se omitió entrevistar a los estudiantes; aún así diversas fuentes consultadas relevan su perspectiva en términos de los resultados de las políticas.

Para el PAC se entrevistó, por parte del Estado a: ex- Directora General del CES (ANEP), Inspectores de Programas Educativos Especiales (CES-ANEP) e integrantes de la Unidad Coordinadora PAC (UCPAC-CES y MIDES). Por parte de la Sociedad Civil se entrevistó, en los ámbitos territoriales donde se ubican las AC, a: Coordinadores, ex-Coordinadores e informantes clave. Del universo, compuesto por 25 AC a inicios de 2014, se seleccionaron 12 AC: 9 ubicadas en el Montevideo, 2 en Canelones y 1 en San José. Para FinEs 2 se entrevistó por parte del Estado a: integrante de la Dirección Nacional de Fortalecimiento y Ampliación de Derechos Educativos (MEN), Sub-director de Educación Jóvenes y Adultos de la Provincia de Buenos Aires (DGCyE), Inspector Jefe Distrital del Municipio de Moreno (DGCyE), Inspector Jefe de Educación de Jóvenes y Adultos del Municipio de Moreno (DGCyE), integrantes Coordinación Administrativa (CA) FinEs 2 (Moreno), integrantes Mesa Político Pedagógica FinEs 2 (Moreno) e informantes clave (integrantes CA, FinEs 2, Provincia de Buenos Aires). Por parte de la Sociedad Civil se entrevistó, en ámbitos territoriales donde se ubican los CE, a: referentes y ex-referentes de CE. Se seleccionaron 11 CE de un total de 110 (OSC), los cuales tienen a su cargo aproximadamente la mitad de la matrícula de FinEs 2-Moreno.

2. *Relevamiento documental*: se recolectó información documental relativa a cada política (normativa, programática, prensa) que se sistematizó en respectivas grillas y en función de las dimensiones de análisis<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Para el PAC se relevó la siguiente documentación normativa: Ley General de Educación N°18.437; Descripción de Programas Educativos Especiales (ANEP-CES-PEE, 2013); Términos de Referencia del PAC (MIDES, 2012); Descripción PAC (ANEP/CES/INFAMILIA/MIDES/INJU, 2006). Para *FinEs 2* (Moreno) se relevó documentación normativa nacional (Ley de Educación Nacional N°26.206; Resolución CFE N°66/08; Resolución CFE N°66/08 Anexo I y II) y provincial (Ley provincial de Educación N° 13.688, Decretos, Resoluciones: 6321/95; 4122/2008; 3520/2010).

3. *Observación*: a fin de obtener información relativa a la interrelación entre los sujetos del Estado y la Sociedad Civil se observó: reuniones de coordinación entre UCPAC y Coordinadores de AC y reuniones de coordinación entre CA del FinEs 2 y referentes de CE. A tales efectos se diseñó una pauta de observación que contempló las dimensiones de análisis y previó espacios para registrar aspectos emergentes.

Se utilizó la técnica del análisis de contenido temático, procurando un ida y vuelta entre la teoría y los datos, manteniendo definido el foco de la investigación a fin de obtener “descripciones profundas y realidades múltiples” (Stake, 1998, p. 46). A través de estas estrategias se buscó elucidar las proposiciones teóricas que subyacen a las tendencias empíricas. Mediante triangulación metodológica intramétodo de técnicas se analizó cada política y luego se las comparó en base a las dimensiones estipuladas y los aspectos emergentes. Finalmente se realizó una relectura de los datos y el análisis<sup>18</sup> hasta llegar al punto de saturación teórica (Bustingorry, Tapia, & Ibáñez Mansilla, 2006).

### **Alianzas Estado-Sociedad Civil para Garantizar el Derecho a la Educación: Referencias Teóricas**

Uruguay y Argentina evidencian desde hace varias décadas cambios en las formas en que Estado y Sociedad Civil se vinculan en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, caracterizadas tradicionalmente por el monopolio estatal en el bienestar social (Acuña & Vacchieri, 2007; De Piero, 2005; Forni & Castronuovo, 2015; Gvirtz & Oría, 2010; Leiras, 2007; Midaglia et al., 2009; Narbondo & Ramos, 2002; Roitter & González Bombal, 2000). Uno de los sectores donde se visualiza dicha transformación es el referido a las políticas de inclusión educativa que convocan a la participación de las OSC (Torres, 2001), tal es el caso del PAC y el FinEs 2<sup>19</sup>. Oszlak y O'Donnell (2007) señalan que la política estatal es un conjunto de iniciativas que expresan una orientación o toma de posición sobre alguna cuestión socialmente problematizada. Las fronteras e implicancias del vínculo Estado-Sociedad en las políticas públicas han sido objeto de debate a lo largo del tiempo:

(...) de qué debe hacerse cargo el Estado en determinado momento histórico es parte de su contradicción congénita (...) su formación histórica implicó expropiar ámbitos de intervención sociales y subnacionales convirtiendo intereses parroquiales, comunes, privados, en objeto de interés general. La conformación de su dominio funcional y la delimitación de sus fronteras con las demás instancias responsables de resolver cuestiones socialmente problematizadas fueron componente esencial de la vida política y la conflictividad social. (Oszlak, 2003, p. 7)

Los vínculos entre Estado y Sociedad Civil forman parte de una larga tradición de asociatividad y participación comunitaria que, para diferentes sectores de las políticas públicas, se visualiza desde los orígenes del Uruguay y la Argentina modernos. Las alianzas entre estas dos esferas suceden en el marco de complejas relaciones caracterizadas por la “coerción y el consenso” (Forni & Castronuovo, 2015, p. 37) y valorada, en los extremos, como “alianza estratégica o mal necesario” (Pereira et al.,

<sup>18</sup> Los hallazgos fueron presentados y debatidos en diversas instancias académicas y a diversos actores de las respectivas políticas, por ejemplo: a) UCPAC, Montevideo, 27/12/2016, b) Inspección de Educación de Adolescentes, Jóvenes, Adultos y Adultos Mayores (DGCyE), Moreno, 7/2/2017.

<sup>19</sup> Se denomina “políticas” al PAC y al FinEs 2 en base a la definición de Meny y Thoenig (1989): “(las políticas públicas son) el resultado de la actividad de una autoridad, o estructura de autoridad, investidas de poder público y legitimidad gubernamental (...) en un sector de la sociedad o un espacio geográfico”.

2010). Al analizar dichas alianzas la literatura destaca que es necesario considerar: la heterogeneidad de instituciones y organizaciones que integran la esfera estatal y la esfera de la Sociedad Civil (Leiras, 2007, p. 18), la historicidad del vínculo entre estas esferas ya que varía en función de contextos en los que se inscribe; las valoraciones que se realizan sobre la alianza ya que puede otorgar “virtudes o defectos”, sin más, a una u otra esfera. En tal sentido se argumenta que no existe *un* Estado, *una* Sociedad Civil o *una* alianza; cada esfera posee capacidades y perspectivas diversas en su interior (incluso contradictorias) y en los modos en que se evalúa el vínculo con las otras, así como también diferentes formatos de asociación. El análisis de estas alianzas en el campo de las políticas sociales evidencia que la complejidad del vínculo Estado-Sociedad Civil se relaciona con las culturas organizacionales que interactúan, concluyendo que el logro de la mayor potencialidad en la asociación suele requerir de ajustes en las reglas de juego (Rossel, 2003, 2008). Por ello resulta un desafío de la gestión de las políticas alinear a ambas esferas bajo objetivos compartidos, valorando la heterogeneidad de instituciones que las integran y fortaleciendo el tejido democrático (Acuña & Vacchieri, 2007; CIPPEC, 2008; Leiras, 2007; ; Pereira 2015; Rosell, 2013). En tal sentido el neoinstitucionalismo señala la pertinencia de indagar la génesis de las políticas, los argumentos que sustentan su diseño político-institucional y los contextos que producen y reproducen la estructura de su organización, sus reglas formales e informales y los actores que las integran (Ibarra, 2000, p. 261). El análisis empírico se sirve de la perspectiva político-institucional en el análisis de las políticas públicas<sup>20</sup> y la vertiente socio-política del neoinstitucionalismo denominada también sociológica (Bentancur, 2004) que “otorga relevancia a las instituciones no formales, como los sistemas de simbología, las pautas cognoscitivas y los patrones morales que constituyen marcos de significación orientadores de la acción humana; en esta vertiente, aún las más aparentes prácticas burocráticas se explican en términos sociales y culturales” (p. 107). También se sirve del institucionalismo histórico al referir al proceso de mutua interrelación entre el Estado y los actores sociales en la construcción de agenda pública y al peso de la trayectoria pasada (“path dependence”) en las dinámicas institucionales (Hall & Tylor, 1996).

Este artículo define Estado, con base en O'Donnell (2010), como: “una asociación humana, compuesta por un conjunto de instituciones y relaciones sociales, respaldadas por el sistema legal vigente, que al interior de un territorio delimitado reclama para sí el monopolio legítimo de la coerción física sobre la población que lo habita”. Define Sociedad Civil como:

(...) una esfera atravesada por intereses e ideologías variadas constitutivas de una estructura de acción que se recrea históricamente, en la que distintos actores sociales y políticos tienen posibilidad de operar (...) en esa esfera se reproducen desigualdades propias del universo de agentes colectivos y se identifican exclusiones o ausencias de sectores con dificultad de expresarse de manera organizada (...). (Acuña, 2007, p. 192)

Al aludir a la Sociedad Civil se hace referencia aquí al sector no lucrativo, organizado, que guía su accionar por el bienestar social (Astorga, 2009). Más específicamente, y en base a Salamon y Anheier (1996, 1999), las OSC se definen como: formalmente organizadas; privadas (independientes del Estado); autogobernadas; que no distribuyen beneficios entre sus miembros (aunque puedan generar beneficios derivados de la venta de bienes y servicios) y voluntarias. La

<sup>20</sup> Desde este enfoque (político-institucional) las políticas expresan un juego dinámico desarrollado dentro de marcos institucionales que a su vez generan estructuras de incentivos para actores, grupos y sectores ligados a ellas; las instituciones moldean ciertas expresiones de poder a la vez que operan como marco de restricción para las decisiones que toman los participantes en las distintas etapas del ciclo de las políticas y su análisis requiere considerar las reglas formales (normativas, disposiciones) e informales, las oportunidades y restricciones, las capacidades, los recursos disponibles y sus viabilidades (Isuani y Repetto, 2012).

magnitud, forma y ámbitos de acción de la Sociedad Civil se vincula a la actuación del Estado (Schedler, 2002); Hodgkinson y Foley (2003) expresan: “concebido como reunión de entidades representantes de intereses particulares, el conjunto de OSC sólo puede constituir un sistema en la medida en que exista un agente exterior que la ordene y sistematice (...) ese agente es el Estado”.

La investigación educativa evidenció que garantizar el derecho a la educación requiere de múltiples medidas, entre las que Gvirtz y Oría (2010) destacan: “políticas sustantivas, inversión y adopción de nuevas estrategias de intervención”. Ello refiere a que no es suficiente con que exista el mandato normativo del derecho a la educación, ni la sanción de la universalización y obligatoriedad de la Educación Media o Secundaria. Es necesario que el Estado garantice condiciones de posibilidad para su ejercicio, convocando a distintos actores que coadyuven con ese propósito. Cunill Grau (1997) señala la necesidad de “publicar el Estado y la Sociedad”, es decir, profundizar el significado de “lo público”, conformando “espacios públicos no estatales” que expresen valores políticos y sociales propios de la vida en democracia y en que cada una de estas esferas desarrolle su misión. Ello requiere, según la citada autora: transparencia, intercambio, espacio para la crítica, rendición de cuentas y participación del “demos” en las diferentes etapas del ciclo de las políticas. En este marco, Gvirtz y Oría (2010) señalan que la alianza entre Estado y Sociedad Civil puede constituirse en potencial contribución para aumentar los niveles de justicia en la provisión del bien educativo; bien que es definido como público en la Ley General de Educación N°18.437 de Uruguay (MEC, 2008, Art. 14°) y la Ley de Educación Nacional N°26.206 Argentina (MECyT, 2006, Art. 2°).

La educación trasciende las fronteras de la institución escolar tradicional y en la actualidad, las OSC son actores con creciente incidencia en el proceso de ampliación de derechos y la implementación de políticas públicas. En Iberoamérica la relevancia de estas organizaciones en las políticas educativas se visualiza en las “Metas Educativas 2021” de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI, 2011) que señala, en la meta general primera: “Reforzar y ampliar la participación de la Sociedad en la acción educadora”, elevando la participación de sectores sociales (entre ellos OSC) en proyectos educativos.

Las OSC son identificadas en Uruguay y Argentina como actores con potencial capacidad para colaborar con el Estado en hacer efectivo el ejercicio del derecho a la educación, particularmente en sectores vulnerabilizados<sup>21</sup>. Para Uruguay, las OSC que forman parte del PAC desarrollan actividades de promoción comunitaria desde hace más de tres décadas contribuyendo a garantizar derechos de infancia y adolescencia en ámbitos educativos formales o no formales mediante convenios de asociación con el Estado (Luzuriaga, 2015). Para Argentina, las OSC que forman parte del FinEs 2 combinan actividades de promoción de derechos con enfoque comunitario junto con la economía social y la militancia política. Muchas OSC nacieron a inicios de la crisis del año 2001 (Roitter, 2012), no contando necesariamente con experiencia de asociación con el Estado, ni trabajo en el sector educativo (Repetto, 2014).

### **Alianza Estado-Sociedad Civil: Co-Gestión**

Comprender la alianza Estado-Sociedad Civil en la co-gestión de políticas de inclusión educativa requiere analizar las condiciones que favorecen el mejor hacer de un colectivo institucional. El concepto de co-gestión (o gestión asociada) coadyuva al propósito de analizar la relación entre diseños político-institucionales, modos de organización y formas de gestión del PAC y FinEs 2. Neirótti y Poggi (2004, p. 57) vinculan el surgimiento del concepto “co-gestión” a las

---

<sup>21</sup> Ver: MEC (2008), Ley N°18.437, Art. 37° y MECYT (2006), Ley N°26.206, Art. 4°; 6°; 11° y 82°.

reformas neoliberales y la necesidad de mejorar el funcionamiento político-institucional del Estado<sup>22</sup>. Hasta ese entonces la “asociación” como práctica de gestión de las políticas sociales se concebía, según Cardarelli y Rosenfeld (2003), desde un enfoque *particularista*, con énfasis en la focalización. Dichas autoras expresan la existencia de otro enfoque de co-gestión, denominado *integrador*, que (...) favorece el despliegue de procesos de articulación intencionalmente encaminados no sólo a la agregación y resolución de demandas y problemas, sino a producir transformaciones político-institucionales (...) una práctica de deliberación y toma de decisiones colectiva que (...) incidiría efectivamente en la esfera pública y la subjetividad de los actores.

La alianza Estado-Sociedad Civil en políticas de inclusión educativa sustenta el argumento que para dar respuesta a la muticausal problemática de la exclusión educativa se requiere coordinar diversos sectores estatales y diversos actores. La conformación de las alianzas requiere procesos colectivos de construcción de estrategias a través de mecanismos formales e informales, ya que la “función de coordinación, en vistas de la integralidad de la política no sucede por generación espontánea” (Repetto, 2012b). La co-gestión implica un trabajo en red, concertado entre Estado y Sociedad Civil dando lugar a acuerdos y, finalmente, políticas que integren diferentes visiones e intereses bajo objetivos compartidos. Aún cuando las dependencias estatales tengan la responsabilidad de tomar las decisiones que les compete por sus atribuciones legales, este enfoque (integrador) sostiene que la co-gestión necesita de la participación de diferentes actores (Poggiese, Redín, & Alí, 1999). Ello conlleva el desafío de comprender lógicas y culturas organizacionales de distintos sectores. Diseñar e implementar políticas co-gestionadas emerge como desafío dadas las complejidades que las atraviesan, sean de índole externa (carencias extremas, tensiones políticas, falta de recursos) o interna (conflictos de poder, falta de claridad institucional, falta de recursos). El concepto de co-gestión comporta el concepto de trabajo en red, caracterizado por: “(...) el intercambio; encarnar un proyecto compartido (...) supone: construcción gradual, vinculación desde la confianza, visión de largo plazo, intercambio justo (ganar-ganar); valoración de diferencias; derechos y obligaciones (MEN, 2007).

La co-gestión postula la combinación de procesos de planificación participativos con mecanismos compartidos del hacer. Busca superar la fragmentación organizativa y disciplinaria en la definición y resolución de problemas sociales, generando una “nueva forma de ‘saber-hacer’, un nuevo conocimiento a partir de saberes e ignorancias de los que participan, una nueva cultura de lo político, lo público y lo social” (Poggiese, 1997).

Cardarelli y Rosenfeld (2003) aluden a tres aspectos de la co-gestión que ilustran acerca de su significado: *orientación conceptual*, *escenarios asociativos* y *metodología de planificación y gestión*.

Respecto de la *orientación conceptual* señalan dos acepciones. Una acepción, denominada instrumental, referida a la articulación entre Estado y OSC para el cumplimiento de objetivos compartidos. Esta orientación, que suele tener un sesgo operativo, remite a su carácter apolítico en términos partidarios, lo cual no necesariamente las “libera” de manejos clientelares. Otra acepción, denominada político-institucional, referida al desarrollo de procesos de articulación intencionalmente orientados a la resolución de demandas y a producir transformaciones de dicha índole. Ello requiere, de parte del Estado, procesos de re-distribución de poder y generación de ciertos arreglos político-institucionales tendientes a democratizar las políticas sociales. Por parte de la Sociedad Civil se pone en juego su capacidad de posicionarse en los espacios de participación manteniendo su identidad y autonomía. En tal sentido, la instrumentación de prácticas de deliberación y toma de decisiones colectivas, que ponga en acto estas reglas de juego, incidirían en “lo público” y la subjetividad de

---

<sup>22</sup> Ver: Burki y Perry (1998).

quiénes lo integran. Bajo esta orientación la co-gestión refiere a consolidar una cultura político-institucional sustentada en la evaluación y la rendición de cuentas, promoviendo una visión de conjunto de los problemas y las estrategias de resolución. Las acepciones pueden responder a diferentes momentos históricos en la construcción de la alianza, así como a diferentes trayectorias de los actores de cada esfera. A su vez, el modo en que las OSC participan en las diferentes etapas del ciclo de la política informará sobre las orientaciones conceptuales que subyacen a la co-gestión.

Respecto del *escenario asociativo*, las citadas autoras expresan que la co-gestión refiere a procesos en los cuales organizaciones y actores cooperan por una necesidad mutua, y comparten los riesgos, a fin de alcanzar un objetivo común. Firmar un acuerdo o convenio de asociación entre Estado y Sociedad Civil, por ejemplo, es una condición necesaria pero no suficiente para desarrollar políticas co-gestionadas según la acepción político-institucional: “esta se instala progresivamente cuando permea la cultura y la gestión de las organizaciones y los actores que participan en dicho proceso” (Cardarelli & Rosenfeld, 2003). Ello se vincula a la pertinencia de institucionalizar escenarios asociativos que generen condiciones para integrar a actores con diferentes perfiles, recursos de conocimiento y poder, a fin de que el saber que poseen se traduzca en prácticas sociales co-gestionadas.

La co-gestión en el campo de las políticas sociales es una modalidad de acción colectiva orientada a incrementar el poder de negociación en las organizaciones, por ello su institucionalización requiere de mecanismos de representación. En reiteradas ocasiones, con el afán de instaurar ámbitos co-gestionados solamente con aliados, suele designarse arbitrariamente a los representantes en la instancia político-institucional, no favoreciéndose el desarrollo de sistemas de representación y quedando fuera actores relevantes, con quienes es necesario reforzar alianzas o neutralizar posiciones. En esos casos el resultado es una “seudo participación o seudo gestión asociada”, que resigna sustentabilidad e influencia en las políticas públicas y su transformación.

La estrategia *metodológica de planificación y de gestión* que se desarrolle en las políticas co-gestionadas denotará también la orientación conceptual que subyace a ellas. Las citadas autoras sostienen que si la democracia representativa es el principio de legitimación de la gestión asociada, también debería ser el principio de organización de su proceso metodológico. La metodología no es sólo un recurso técnico sino la puesta en marcha de reglas de juego para abordar problemáticas sociales. La metodología de planificación y de gestión evidencia cómo se toman las decisiones (por ejemplo: qué temas son objeto de decisión entre ambas esferas) y cómo transcurre el hacer. En tal sentido, los métodos y técnicas de planificación “participativa” condicen, a priori, con gestiones asociadas que buscan transformaciones político-institucionales.

## Co-Gestión desde una Perspectiva Educativa

La inclusión educativa se fundamenta en la necesidad de construir sociedades más justas y democráticas y se sustenta en la pertinencia de avanzar hacia otro paradigma educativo. Aguerrondo (2008, pp. 73-74) expresa que referir a la educación inclusiva implica aludir a cuatro dimensiones: (...) político-ideológica (ideal de justicia y democracia); epistemológica (apoyar la propuesta educativa en los novísimos desarrollos de la bioética, el holismo ambientalista y la teoría de la complejidad); pedagógica (una nueva tecnología de producción de educación-didáctica-que garantice la capacidad de pensar de todos); institucional (revisar agrupamientos, distribución territorial, organización de espacios, criterios de presencialidad, ordenamiento de estructuras organizativas, las TIC).

El campo de la gestión adquirió creciente relevancia en los sistemas educativos en tanto factor que puede contribuir a favorecer procesos de inclusión educativa (Van Cauteren, 2014)<sup>23</sup>, en el marco de diseños político-institucionales y modos de organización específicos. Los sistemas educativos, en diversos países de la región, se encuentran en una etapa de transición entre paradigmas<sup>24</sup> que la literatura denomina “administración” y “gestión educativa estratégica” (IPE-UNESCO, 2000; Cassasus, 2000). En el centro de esta cuestión se sitúa, para el caso de esta investigación, el interrogante de qué tipo de co-gestión (condiciones para el mejor hacer) contribuye a los procesos de inclusión educativa de sectores vulnerabilizados.

La gestión de los sistemas educativos históricamente se ha centrado en un paradigma de administración (Gvirtz, 2009). Hasta no hace demasiado tiempo la identidad profesional de los gestores educativos (ej.: autoridades centrales, directivos) se representaba sobre la idea de “ser administradores” (IPE-UNESCO, 2000:9). La teoría clásica de las organizaciones, enfatizaba la similitud entre instituciones educativas y empresas desde el punto de vista de la administración. Esta coincidencia, entre una práctica habitual y una teoría predominante, naturalizó la definición de la administración escolar como: “actividades referidas al planeamiento, instrumentación (...) y control de servicios” (Ibid.). La indagación evidencia que este paradigma comporta problemas como:

(...) burocratización, anonimato, superposición de tareas, lentitud de procesos, pérdidas irracionales de tiempo, pérdida de calidad y sentido (...) El “síndrome burocrático” (...) se torna el principal azote contra nuevas ideas y prácticas (...) desconfía de la innovación y resiste la discusión sobre (nuevas o mejores) estrategias y bloquea el cambio. (IPE-UNESCO, 2000)

La renovación de ideas, discursos y prácticas de gestión es señalada por la literatura como una clave estratégica para el desempeño de un sistema educativo en una sociedad globalizada, de rápidos cambios tecnológicos y nuevas expresiones identitarias. Para ello es necesario deconstruir conceptualmente el paradigma de administración, fuertemente presente aún en el sistema educativo y delinear las características del paradigma de gestión educativa estratégica. La Figura 2 sintetiza los principales postulados de ambos paradigmas y como se operacionaliza su indagación para el caso de esta investigación<sup>25</sup>.

Más que contar con patrones únicos de soluciones frente a situaciones problemáticas, la gestión educativa se enfrenta al desafío de disponer de repertorios de estrategias de respuesta ya que, como expresa Matus (1987), “las problemáticas sociales no se resuelven totalmente, se transforman”. Las estructuras de conservación creadas por el paradigma de administración eran eficaces para mantener funcionando lo dado; la gestión educativa estratégica en cambio se enfrenta al desafío de construir aprendizaje organizacional, que surge

(...) como resultado de un pensamiento estratégico que analiza las condiciones particulares en que se desarrolla la acción educativa. El aprendizaje organizacional supone: apertura y facilitación de comunicación interna y externa; retroalimentación permanente respecto a logros, carencias y demandas; evaluación de la mejora (...) acumulación de conocimiento que genere innovaciones (...) Cuando las personas

<sup>23</sup> Según Ball (2007, p. 19), la expresión “gestión educativa” comienza a “utilizarse en los ‘70, incorporando métodos, principios y contenidos del sector privado (ej.: recursos humanos, supervisión de resultados)”.

<sup>24</sup> Kuhn (1962) distingue dos formas principales de uso del término “paradigma”: 1) como una forma nueva y aceptada de resolver un problema en la ciencia, que más tarde es utilizada como modelo para la investigación y la formación de una teoría, 2) como una serie de valores compartidos, métodos y reglas utilizadas para el trabajo de investigación, que se modela a través del paradigma como logro.

<sup>25</sup> En tal sentido deberá leerse en vínculo con la Figura 3, que sintetiza las conclusiones de la investigación.

miran “para ver de nuevo” y experimentan el mundo de forma más compleja y potente, comienza a radicar a nivel de la cultura de trabajo nuevas ideas que dan lugar a innovaciones. En la medida que esto suceda se puede hablar de ciclo de aprendizaje (...) sin la constitución de bases para el desarrollo de organizaciones inteligentes, los cambios quedarán en la superficie (...) y no a nivel de creencias y hábitos. (IIPE-UNESCO, 2000).

El cambio hacia un paradigma de gestión educativa estratégica, que requiere de procesos sistemáticos que coadyuven a ello, contribuiría a modificar ideas, discursos y prácticas de la cultura burocrática, circunscripta a esquemas de programación normativa, reglamentación y estandarización tendientes a reducir la incertidumbre. La gestión se enfrenta a la paradoja de suceder en escenarios complejos e inciertos a la vez que busca desarrollar medios para avizorar el devenir. En tal sentido el planeamiento estratégico centra su atención en la misión de las organizaciones y, de manera subordinada, en sus procesos y tareas, convirtiéndose en medio para integrar lo político y lo técnico, los valores y los métodos (Bagaza, 1997). Martínez Nogueira (1998), expresa la necesidad de “abandonar la certeza omnipotente en la gestión de los proyectos sociales por una aproximación más flexible, adecuada a las nuevas configuraciones del Estado, su vínculo con otros actores (ej.: OSC) y la participación creciente de los beneficiarios”. Pilotear diferentes temporalidades exige a los gestores desarrollar su capacidad de retrospectiva, prospectiva y monitoreo (entendida esta última como la evaluación de la implementación de una intervención social). Una gestión sistémica y estratégica requiere encadenar situaciones para lograr los objetivos, hacer de la planificación una herramienta de gobierno y contar con capacidades para implementar la intervención; un cálculo que se orienta a objetivos y metas.

ADMINISTRACIÓN	GESTIÓN ESTRATÉGICA	PAC Y FINES 2: INDAGACIÓN DE LA CO-GESTIÓN
Baja presencia de lo pedagógico	Centralidad de lo pedagógico	<i>Lo pedagógico: ¿en el centro o en la periferia?</i> ¿Qué características reflejan los vínculos educativos? ¿Cómo se organiza y gestiona el currículum? ¿Cómo se desempeña el rol docente?
Énfasis en las rutinas	Habilidades para trabajar con la complejidad	<i>Co-gestión y gobierno: tipo de gobierno y liderazgo</i> ¿Qué tipo de gobiernos evidencian las políticas (jerárquicos o participativos) y qué modelo de toma de decisiones los sustentan (reactivo o proactivo)? ¿Cómo ejercen el liderazgo quiénes gestionan las políticas? ¿La gestión de las políticas evidencia énfasis en las rutinas o habilidades para trabajar con la complejidad? <i>Co-gestión de políticas con enfoque territorial</i> ¿Cómo se relacionan las políticas con su entorno?
Trabajos aislados y fragmentados	Trabajo en equipo	<i>Co-gestión e intersectorialidad</i> ¿Qué vínculos se establecen entre actores y sectores que integran las políticas? ¿Ese vínculo favorece la coordinación y la integralidad de las políticas? <i>Co-gestión y recursos</i> ¿Qué recursos estipulan, se encuentran disponibles y son necesarios para co-gestionar las políticas?
Autoridad impersonal y fiscalizadora	Asesoramiento y orientación profesionalizados	<i>Supervisión y acompañamiento</i> ¿Cómo se supervisan las políticas? ¿De modo impersonal y fiscalizador o como orientación profesionalizante?
Estructuras	Culturas	<i>Identidad organizacional: aprendizaje</i>

desacopladas	organizacionales cohesionadas	<p>¿PAC y FinEs 2 son organizaciones que aprenden? ¿Qué relevancia tiene lo administrativo y pedagógico en la co-gestión?</p> <p>¿Qué grado de adhesión evidencian los integrantes de las políticas hacia ellas? ¿Cómo se percibe el clima organizacional?</p> <p>¿Las políticas evidencian culturas organizacionales desacopladas o cohesionadas?</p> <p><i>Planificación y co-gestión</i></p> <p>¿Qué visión y misión sustentan las políticas?</p> <p>¿Qué tipos de actividades realizan anualmente?</p> <p>¿Qué instancias de planificación y evaluación se prevé para co-gestionar las políticas y cómo funcionan?</p>
Estructuras cerradas a la innovación	Apertura al aprendizaje y la innovación	<p><i>Monitoreo y evaluación</i></p> <p>¿Se monitorea y evalúa las políticas? ¿De qué modo?</p> <p>¿Las políticas denotan estructuras cerradas o abiertas al aprendizaje?</p>
Administrar y simplificar lo educativo	Gestión sistémica, estratégica e integral	<p><i>Resultados de las políticas</i></p> <p>¿Qué resultados presentan las políticas en términos de inclusión educativa?</p> <p>¿Qué fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas presentan?</p>

Figura 2. PAC y FinEs 2: paradigmas de gestión e indagación para esta investigación

Fuente: elaboración propia en base a: IIPE-UNESCO (2000)

La gestión educativa estratégica considera el fenómeno del poder y de los individuos involucrados en dichos procesos, sus intereses, recursos, valores y representaciones. Si bien al aludir a la gestión se refiere a la creación de condiciones y su relación con objetivos y resultados, nada de esto cobraría importancia si no se pensara en organizaciones conformadas por personas, en las contribuciones que éstas hacen (o no) y en las reglas de juego que pautan su acción. Esta interacción constituye un juego de poder tensionado por la necesidad de brindar direccionalidad a la política y promover, a su vez, la participación de los diferentes actores que la integran. En ese sentido se alude a gestiones con distinto tipo de gobierno: jerárquico o participativo (Gvirtz & Minivelle, 2005). Y también a la resolución de conflictos que se plantean entre lo previsto y lo contingente, lo formal y lo informal. Por tales motivos la gestión educativa refiere a la gobernabilidad, a los balances e integraciones entre lo técnico y lo político, sustentándose en el concepto de gobernanza o *governance*. Dicho concepto ilustra acerca de la “distinción entre la acción de gobierno y la acción gubernativa o directiva” (Aguilar Villanueva, 2006, p. 69) en tanto establece que “disponer de las capacidades o facultades para gobernar no significa, sin más, ser eficaz en gobernar” (Aguilar Villanueva, 2006, p. 69). El foco de atención teórica se desplaza desde la dotación de capacidades gubernativas y capacidades institucionales hacia la utilización efectiva de dichas capacidades (Acuña & Repetto, 2009; Cabrero Mendoza, 2006; Repetto, 2004). En particular, hacia el modo idóneo de utilizarlas, y la indagación de acciones e instrumentos que los gobiernos necesitan poner en práctica para lograr que los actores se entiendan, complementen, contrapesen y, como resultado de esa interacción, identifiquen problemas y capacidades que posibiliten crear las condiciones para el mejor hacer de un colectivo institucional (Aguilar Villanueva, 2006).

La gestión educativa integra todas las etapas del ciclo de la política. Neirotti y Poggi (2004:51) expresan que la gestión es integral, en alusión a que “sucede en los procesos de planificación, implementación y evaluación (...) al que hay que agregar las funciones de organización, dirección y comunicación” (CEPAL, 1998; SIEMPRO, 1999). Nirenberg (2016) refiere al “ciclo iterativo de la gestión” de una intervención social al aludir a la interrelación, entre las distintas etapas

de ciclo de la política. La "gestión integral" discute el paradigma de administración, argumentando que:

- a) La gestión no es lineal, en el sentido de que primero se planifica, luego se ejecuta y finalmente se evalúa; reúne estos procesos en un círculo de retroalimentación; b) La planificación no se desarrolla exclusivamente "a priori" de la intervención, es un ejercicio permanente de direccionamiento del proyecto (...) que precede y preside la acción; c) La evaluación tampoco constituye una fase (ex-ante o ex-post) sino un proceso por medio del cual se aprende y tejen lazos entre planificación e implementación. (Neirotti & Poggi, 2004)

El análisis de la co-gestión estará precedido de la investigación sobre su génesis, sus diseños político-institucionales y modos de organización ya que estos últimos la potencia o limitan.

## PAC y FinEs 2: Génesis de las Políticas Co-Gestionadas

El análisis de la génesis del PAC y FinEs 2 evidencia que el tipo de alianza Estado-Sociedad Civil que se estableció en cada caso es expresión de (y varía de acuerdo a) contextos educativos, históricos y políticos que las conformaron. Dichos contextos estuvieron influenciados por procesos locales, regionales y globales “pro-inclusión educativa” característicos de la última década del siglo XX y las primeras décadas del siglo XXI. Los contextos en que se generaron el PAC y FinEs 2 condicionaron sus diseños político-institucionales y modos de organización, potenciando o limitando las formas de la co-gestión.

El interés local, regional y global por la inclusión educativa, cuestión prioritaria en la agenda de los gobiernos, se tradujo en las últimas décadas en políticas co-gestionadas que, bajo la forma de planes, programas o proyectos (la mayoría focalizados), buscan crear condiciones para garantizar tal derecho en sectores vulnerabilizados. Esta cuestión interpeló el sello de origen selectivo de la escuela secundaria y el carácter universal de instituciones que históricamente integraron el sistema educativo (Liceos en Uruguay y Centros Educativos de Nivel Secundaria en Argentina) a la vez que evidenció la pertinencia y el desafío de construir un sistema educativo que dé respuesta al mandato normativo de “incluir a todos y lo haga con calidad”. Ello se evidencia en expresiones de dos entrevistados; una ex-autoridad educativa nacional (PAC) y una autoridad educativa provincial (FinEs2):

La meta que me habían planteado era incorporar a todos los adolescentes del Uruguay a la Educación Media, sabiendo que primer año de Ciclo Básico era un cuello de botella: no se anotaban, dejaban, repetían (...) ¿Por qué no van al liceo y dónde buscarlos? Eso lo teníamos estudiado porque habíamos trabajado con jóvenes y sabíamos que podíamos llegarles más fácilmente a los que estaban en las OSC. ¿Qué hacer con ellos y cómo? Eso no se sabía (...) (Entrevista N°1, actor estatal, Montevideo)

FinEs es un acto de justicia con los sectores sociales postergados; busca saldar una deuda con la sociedad y las miles de personas que en la Provincia de Buenos Aires no terminaron secundaria (...) entonces como gobierno había que dar respuestas (...) nos fuimos encontrando distintas situaciones, no era que dejaron de estudiar porque eran “vagos”. Cada uno podía construir una línea de tiempo y marcar lo que sí había logrado; la gente no arrancó de cero (Entrevista N°26, actor estatal, La Plata)

El análisis permite identificar ciertos factores contextuales que coadyuvaron al diseño del PAC y el FinEs 2: a) decisiones políticas y nuevos marcos normativos que sitúan la cuestión de la inclusión educativa como aspecto prioritario para los respectivos sistemas y la potencial contribución de las OSC a dicha temática; b) necesidad de revisar y generar diseños político-institucionales, modos de organización y formas de gestión que modifiquen las condiciones de escolarización en la Educación Media o Secundaria<sup>26</sup>; c) pertinencia de modificar los procesos de gestión educativa en el interior del Estado transitando desde paradigmas de administración a paradigmas estratégicos: “gestiones para la

<sup>26</sup> A decir de Puiggrós, para el FinEs 2, “la expansión de los establecimientos educativos de gestión social, es una novedad en el país (...) los grupos que abordan estas tareas aspiran a definir un espacio físico y pedagógico propio. Es un hecho que debe ser atendido. Entre sus causas se cuentan la lejanía física y cultural de las escuelas y universidades públicas o privadas destinadas a sectores populares, así como los dispositivos de segregación de los alumnos. Pero también, la intención de vincularse de manera dialógica con los jóvenes y adultos que pretenden iniciar, reiniciar o completar sus estudios, para quienes el proceso de reinserción habría sido doloroso en los escasamente flexibles formatos escolarizados de la escuela tradicional” (2019, p. 41).

inclusión, desde y con el territorio” (Bernazza, 2016; CIESU, 2010:34; MIDES-Infamilia, 2005); d) necesidad de brindar un enfoque territorial, intersectorial y multiactorial a las políticas sociales en general y educativas en particular sustentado en la definición multicausal de la exclusión social y la exclusión educativa; d) potenciales contribuciones de la alianza Estado-Sociedad Civil para garantizar el derecho a la educación en base a antecedentes de políticas socioeducativas (Peregalli, 2017).

En dicho marco el PAC posee como antecedentes y factores facilitadores de su diseño político-institucional y su organización: a) convenios de asociación Estado-OSC que Uruguay implementa desde la segunda mitad de la década del ‘80 en materia de atención a la infancia y la adolescencia vulnerabilizada; b) incorporación de las políticas co-gestionadas al ámbito del CES-ANEP a través de la experiencia de Áreas Pedagógicas (CES-INAU-OSC); c) creación del MIDES (Programa Infamilia); d) actores estatales (ministeriales) con posturas pro-alianza Estado-Sociedad Civil en el marco de la asunción de nuevas autoridades de gobierno, año 2005.

En FinEs 2, la alianza Estado-Sociedad Civil posee como antecedentes y factores facilitadores de su diseño político-institucional y su organización: a) los vínculos históricos entre ambas esferas en relación a la Educación de Jóvenes y Adultos; b) la reconfiguración del vínculo entre Estado y organizaciones y movimientos sociales post-crisis de 2001. Esto último se evidencia en el rol político-partidario que jugaron integrantes de distintos niveles de conducción de la política (nacional, jurisdiccional, distrital) y, para el caso de Moreno y cierta proporción de OSC, manifestándose a favor de (militando para) el proyecto político gobernante hasta 2015. Dicha situación no impidió que participaran de FinEs 2 las OSC no alineadas con el citado proyecto o sin filiación partidaria explícita.

El diseño político-institucional del PAC y el FinEs 2, en tanto resultado político (Allison, 1992), generó resistencias de diversa índole avizorando su carácter polémico. Ello alude específicamente a dos aspectos. Por un lado, la problematización que realizan estas políticas, de hecho, a las instituciones históricamente arraigadas en los sistemas educativos de ambos países. El PAC, en tanto política focalizada, pone en cuestión las políticas universales (Liceo, UTU) aunque su objetivo sea reinsertar a los adolescentes allí. FinEs 2 problematiza, de hecho, el diseño y organización de los CENS al proponer una política diferente pero que busca el mismo resultado que aquellos: que jóvenes y adultos culminen la educación secundaria. Por otro lado, el cuestionamiento de que son objeto PAC y FinEs 2 al “depreciar” propósitos relevantes a las políticas educativas (ej.: calidad, aprendizaje) y catalogarse como “pobres para pobres”.

## **PAC y FinEs 2: Diseños Político-Institucionales y Modos de Organización**

Los citados contextos y antecedentes dan origen a políticas co-gestionadas como PAC y FinEs 2 cuyos diseños político-institucionales buscan brindar institucionalidad (Repetto, 2014) a los procesos de inclusión educativa. Es decir, construir la “interfase” entre las decisiones estatales y su capacidad operativa y administrativa para gestionarlas. La institucionalidad se evidencia en los diseños político-institucionales y los modos de organización que brindan los marcos (reglas formales) para que las políticas se implementen; también se refleja en las formas de gestión (reglas informales) que informan sobre las capacidades (o incapacidades) estatales, de la Sociedad Civil y de la alianza para desarrollar ciertos cursos de acción. En tal sentido el análisis del PAC y FinEs 2 denota la pertinencia de generar diseños político-institucionales complejos: mixtos (Estado-Sociedad Civil), intersectoriales (participación de los Ministerios de Educación y de los Ministerios de

Desarrollo Social), multiactorales, territoriales, *Alternative School* (Rumberguer, 2015)<sup>27</sup> a fin de dar respuesta a la problemática de la exclusión educativa, que es definida como multidimensional y multicausal. Se reconoce que la exclusión educativa es parte de la exclusión social y se busca coordinar sectores y actores estatales con el propósito de construir institucionalidad para incluir.

El PAC moviliza recursos humanos de perfiles variados y adscripciones institucionales diversas. En términos de su diseño político-institucional se define como:

(...) un avance de posible institucionalidad educativa que tiene como finalidad explorar en innovación pedagógica y gestión, pone en el centro de la actividad el vínculo positivo del adolescente con el aprendizaje, desde la pedagogía de la presencia, y el vínculo educativo entre el conjunto de adultos que trabajan en el Aula (OSC) y los adolescentes, (es) un proyecto en construcción donde todos aprendemos de todos buscando respuestas a desafíos globales y locales. (CES-MIDES, 2013, p. 1)

FinEs 2 articula múltiples actores (CFE, Res. 66/08) autodefiniéndose como política innovadora:

FinEs, al igual que los formatos tradicionales de educación, es federal; sus planes de estudios y diseños curriculares son los jurisdiccionales, las clases son dictadas por los mismos docentes que en la escuela formal (...) la innovación reside en los formatos de organización basados en el acceso real y efectivo a la educación; rompe con estructuras burocráticas tradicionales y plantea un desafío: generar nuevos espacios de construcción y transmisión de conocimiento y saber popular en los barrios, mejorar trayectorias educativas y disminuir tasas de abandono. (MEN, 2015, p. 40)

A fin de viabilizar la implementación del PAC y FinEs 2 se crearon arreglos político-institucionales (normas, regulaciones) que brindaron institucionalidad específica a las políticas (Terigi, 2014) y las ubicaron en la "periferia" de los sistemas educativos. Dichos arreglos evidencian ciertos nodos estratégicos del diseño político-institucional en cada caso, es decir deficiencias o restricciones de la formulación (Cohen, 2001) que acompañarán la trayectoria de las políticas desde su inicio: en PAC, su carácter focalizado; en FinEs 2, su carácter de educación "paralela", la insuficiente definición de logros esperados unido a la inexistencia de sistemas de monitoreo y evaluación y la escasez de recursos destinados a los CE (OSC). Ello se traducirá, en ambos casos, en nodos estratégicos de la gestión, es decir, restricciones o deficiencias del hacer que disminuyen la eficacia y eficiencia de una intervención (Cohen, 2001) ilustrando la interrelación entre las distintas etapas del ciclo de la política.

La co-gestión (o gestión asociada) postula que los procesos del hacer entre Estado y OSC podrían producir transformaciones político-institucionales creando un nuevo saber hacer, una cultura de lo político, lo público y lo social (Poggiese, 1997). Así, la co-gestión instalaría progresivamente escenarios asociativos que permearían las culturas organizacionales (Cardarelli y Rosenfeld, 2003). Pero construir tales escenarios requiere diseños político-institucionales, modos de organización y formas de gestión que los sustenten. Desde esta perspectiva, el PAC y FinEs 2 denotan distintos tipos de diseño sobre el común denominador de que la construcción de escenarios

---

<sup>27</sup> Rumberguer (2004) clasificó las políticas de inclusión en la Educación Media Superior en Estados Unidos en dos tipos: *School-Within-School* (SWS) y *Alternative Schools* (AS). El primer tipo implica separar a los estudiantes en riesgo dentro de una misma escuela, en turnos y/o espacios diferentes. El segundo tipo implica implementar acciones en escuelas o espacios educativos diferentes a los tradicionales; tal es el caso del PAC y el FinEs 2 que se implementan en OSC bajo la denominación de AC o CE, respectivamente. El autor concluye que "ni las SWS ni las AS cambian las escuelas (...) son intervenciones tardías en el curso de vida de los estudiantes, dejando intactos los factores de exclusión" (244).

asociativos orientados a producir transformaciones político-institucionales no forma parte de sus objetivos. Es decir, la asociación entre estas esferas busca construir una nueva institucionalidad que contribuya a garantizar el derecho a la educación y así lo fundamenta la normativa y la orientación programática en cada caso. Pero no se advierte un propósito explícito de que dicha asociación tenga por objetivo generar escenarios que produzcan transformaciones político-institucionales, un nuevo saber hacer, una cultura de lo político, lo público y lo social y establezca acciones y recursos en consecuencia. Los escenarios asociativos se construyen en ambas políticas a modo de regla informal (entendimiento compartido acerca de cómo son y deberían ser las cosas) y de diferente modo. En PAC, las OSC participan de las distintas etapas del ciclo de las políticas: aportaron su experiencia en el diseño y su perspectiva para ajustar los Términos de Referencia (TDR) antes de cada proceso de licitación y co-gestionan su implementación y evaluación. En FinEs 2 las OSC sólo participan de la implementación de la política. Dicha situación permite concluir dos cuestiones. Por un lado, que la construcción de escenarios asociativos requiere de reglas formales que la sustenten, es decir, previstas en sus diseños político-institucionales y modos de organización a fin de potenciar la alianza Estado-OSC. Por otro lado, como fuera expresado, que la construcción de escenarios asociativos sucede a modo de regla informal en cada política. En PAC, respaldado por los TDR y la adhesión a los objetivos de la política de diversos actores y sectores; en FinEs 2, respaldado por el vínculo CA-CE y la adhesión a sus objetivos por parte de diversos actores.

Construir escenarios asociativos que potencien la alianza Estado-OSC, desde los diseños político-institucionales y los modos de organización que sustentan las políticas, requiere considerar las culturas organizacionales en cuestión. De este modo se podrá ajustar las reglas de juego (formales e informales) a fin de generar relaciones virtuosas entre distintos sectores del Estado y entre Estado y Sociedad Civil, y más y mejores oportunidades para el logro de los objetivos de las políticas. Ello refiere a la interrelación entre culturas organizacionales al interior del Estado (referidas al sector “educación” y al sector “combate a la pobreza”) y al vínculo entre éstas y las culturas organizacionales de las OSC. El PAC y el FinEs 2 cuentan con ámbitos de coordinación intra-Estado y Estado-Sociedad Civil que si bien son valorados positivamente por quienes los integran, denotan debilidades para constituirse en espacios que contribuyan a brindar integralidad a las políticas. Por tal motivo emerge la pertinencia de fortalecer las capacidades de coordinación entre sectores estatales y entre Estado y Sociedad Civil mediante acciones específicas y sistemáticas previstas en sus diseños político-institucionales y modos de organización. El desafío refiere a cómo co-gestionar políticas de inclusión en la intersección educación-combate a la pobreza. Frente a ello, y pese a las limitaciones expresadas anteriormente, los casos del PAC y FinEs 2 informan sobre fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas de dichos procesos.

Los modos de organización de las políticas, sustento material del diseño político-institucional, adquieren la característica de “Puente” (PAC) o “Terminalidad” (FinEs 2) previéndose articulaciones con instituciones de Enseñanza Media (Liceos, Escuelas Técnicas) o Educación de Jóvenes y Adultos (CENS). El análisis de los modos de organización de las políticas evidencia la incorporación de modificaciones en relación a cómo se organizan las instituciones educativas formales. Las más significativas, para ambas políticas, son: a) acompañamiento de los estudiantes, b) organización del currículum, c) formas de evaluación, d) localización territorial de la oferta educativa, e) forma de agrupamientos de estudiantes. A ello se agrega modificaciones específicas para cada política: modalidades de trabajo docente (PAC) y carga horaria y días de cursada (FinEs 2). El análisis permite concluir que los modos de organización, insertos en diseños político-institucionales específicos y “puestos en juego” (co-gestión) favorecen el vínculo entre adolescentes, jóvenes y adultos que estaban fuera del sistema educativo y estas políticas. De todos modos queda planteado el interrogante por los procesos de enseñanza y aprendizaje que se desarrollan en PAC y FinEs 2 ya

que parte de las modificaciones que introducen en su organización refieren a ello y no fueron indagados específicamente en esta investigación.

## PAC y FinEs 2: Formas de Co-Gestión

La co-gestión es entendida como la planificación y gestión compartida entre Estado y OSC para abordar problemas sociales que da lugar a un “nuevo saber hacer” (Poggiessse, 1997). A efectos de su indagación se utilizó los postulados del paradigma de administración y gestión educativa estratégica (IIPE-UNESCO, 2000) para comprender cómo se desarrollan los procesos del hacer y qué resultados generan en términos de inclusión educativa.

La co-gestión de ambas políticas se inscribe en diseños político-institucionales y modos de organización que la posibilitan o restringen. En tal sentido, el tipo de alianza Estado-Sociedad Civil que las sustenta (reglas de juego) posibilita o restringe el “juego” de actores individuales y colectivos que co-gestionan el PAC y FinEs 2 (Moreno). El análisis permite concluir que los actores responsables de la co-gestión, tanto a nivel del Estado como de las OSC, evidencian adhesión a los objetivos de las políticas estableciendo rutinas organizacionales (reglas informales) que contribuyen a formar ciertas identidades (Blejmar, 2005). De este modo, y a impulso del Estado (UCPAC, CA), se logra alinear a sectores y actores heterogéneos que portan lógicas sociopolíticas y organizacionales propias, contribuyendo a garantizar el derecho a la educación.

PAC y FinEs 2 favorecen el desarrollo de procesos de inclusión educativa en adolescentes, jóvenes y adultos. Ello se evidencia en su capacidad de re-vincular al sistema educativo a estudiantes que estaban desvinculados (PAC) o en su capacidad de favorecer la terminalidad de estudios secundarios de estudiantes que se encontraban fuera del sistema (FinEs 2). No obstante lo cual, las contribuciones de ambas políticas a los procesos de inclusión educativa se potencian en el caso del PAC o se limitan en el caso del FinEs 2 en función del diseño político-institucional, el modo de organización y los procesos de co-gestión que las sustentan. Del análisis realizado se concluye que el PAC refleja una *co-gestión con características estratégicas* (ver Figura 3) y FinEs 2 una *co-gestión con características de administración* (ver: Figura 3). Ello no contradice la afirmación precedente respecto de las contribuciones de ambas políticas a los procesos de inclusión educativa; informa cómo se lleva a cabo dicha contribución (cualidades) y cuánto potencia o limita el hacer de un colectivo institucional.

El PAC, sustentado por el carácter de exploración pedagógica de su diseño político-institucional y su modo de organización, ilustra la transición que algunos sistemas educativos recorren en la región: desde paradigmas de administración a paradigmas de gestión educativa estratégica. A ello debe agregarse la participación del MIIDES (organismo ministerial impulsor del PAC), que al conformarse contribuyó a aportar ciertos atributos y forma de gestión a esta política. Al expresar que la co-gestión del PAC puede caracterizarse como estratégica se alude a su identificación como organización que aprende, centrada en los adolescentes y sus aprendizajes, que genera información útil para tomar decisiones y mejorar. La co-gestión, sustentada en la alianza Estado-OSC, genera “saber-hacer” en relación a los procesos de inclusión educativa de adolescentes de sectores vulnerabilizados, informando de ello al sistema educativo en su conjunto. Según una entrevistada:

Hemos construido una imagen del PAC como organización y la Unidad Coordinadora como componente de esa organización que tiene la intención de hacer del PAC algo dinámico, una organización que aprende y se transforma desde la práctica (...) Cada uno es una unidad de un sistema y la formas en que nos transformemos ayudará a otros a transformarse; es clave saber qué sucede en las Aulas, estar ahí y hacerse cargo, para socializarlo si es una buena práctica o para que no se repita (...) Me doy cuenta que lo que

permite a las Aulas funcionar es que planteamos TDR claros. (Entrevista N°7, actor estatal, Montevideo)

El análisis de la co-gestión del PAC evidencia, no obstante, postulados del paradigma de administración, por ejemplo: déficit de coordinación intersectorial o déficits en las estructuras de inspección para asesorar y orientar de manera profesionalizante. La existencia de postulados del paradigma de administración ilustra sobre variantes mezclas de postulados en la co-gestión, con preponderancia del paradigma estratégico, y la imposibilidad de aludir sin más a “formas puras”.

FinEs 2 se caracteriza por una co-gestión con características de administración, en tanto los procesos del hacer se conforman fundamentalmente por actividades de esa índole. El ámbito que co-gestiona la política a nivel del Estado (CA) tiene a su cargo la gestión administrativa, relevante por cierto. No obstante lo cual, y ante la ausencia o déficits de otros ámbitos u organismos, la CA asume de hecho funciones pedagógicas, buscando orientar su acción hacia los procesos educativos de jóvenes y adultos y el mejor funcionamiento de los CE. En este marco la co-gestión, sustentada en la alianza Estado-OSC, genera saber-hacer en relación a los procesos de inclusión educativa e informa al sistema educativo en su conjunto. En expresiones de un entrevistado:

(...) nosotros trabajamos como equipo y estamos convencidos de esta política porque estamos identificados con el proyecto nacional y popular (...) tenemos mucho laburo: cientos de proyectos pedagógicos docentes para leer y evaluar, pasaje de notas en el verano (...) pero nos organizamos y lo hacemos (...) constantemente estamos trabajando, viendo qué dificultades hay, qué podemos mejorar (...) hay mil problemas y muchas veces estás apagando incendios, sobre todo administrativos pero también pedagógicos (...) hay un deseo de hacer las cosas bien y responder a los requerimientos de los estudiantes.

(Entrevista N°29, actor estatal, Moreno)

El análisis de la co-gestión de FinEs 2 también evidencia postulados del paradigma estratégico (ej.: cultura organizacional cohesionada). Al igual que en el PAC, se advierte que en la co-gestión coexisten postulados de distintos paradigmas. Dicha cuestión informa, para ambas políticas, sobre las variantes mezclas de postulados que puede asumir la co-gestión. La Tabla 1 presenta una síntesis de los hallazgos a modo de conclusión del análisis de la co-gestión, expresando similitudes entre PAC y FinEs 2 (Moreno) y particularidades de cada política.

Tabla 1

*PAC y FinEs 2: Síntesis analítica de formas de co-gestión*

<i>Ideas fuerza</i>
<i>PAC y FinEs 2:</i> Políticas de inclusión, en alianza Estado-Sociedad Civil, que crean condiciones para garantizar el derecho a la educación en sectores vulnerabilizados. Educación no es “sinónimo de escuela” (educación formal en OSC). Políticas con diseños político-institucionales complejos (mixtas, multiactorales, multisectoriales, <i>Alternative School</i> ) y modos de organización <i>ad hoc</i> : PAC: puente (focalizada), FinEs 2: terminalidad (universal). El Estado reconoce la heterogeneidad de las OSC y las alinea bajo sus objetivos.
<i>Identidades organizacionales</i>
<i>PAC y FinEs 2:</i> Adhesión de integrantes del Estado (UCPAC y CA) y la Sociedad Civil (OSC) a las políticas favorecido por: identificación con sus objetivos, adhesión a la tarea, percepción favorable al trabajo en equipo, valoración de heterogeneidad de OSC, percepción de resultados y satisfacción, disposición al cambio, evaluación satisfactoria del desempeño de integrantes de la esfera estatal. <i>PAC:</i> organización que aprende, estructuras abiertas al aprendizaje, gestión como “equilibrio inestable”, cultura profesional de trabajo, gestor como “equilibrista” con foco en personas y tareas; participación en política de innovación como motivación para Estado y OSC.

---

*FinEs 2*: organización caracterizada por lo administrativo y lo pedagógico (de hecho). Gestión como “equilibrio inestable”, cultura administrativo-militante. Gestor como “bombero”, con foco en personas y tareas; política identificada con lo partidario como motivación para Estado y OSC

---

Tabla 1 cont.

*PAC y FinEs 2: Síntesis analítica de formas de co-gestión*

---

*Planificación y co-gestión*

---

*PAC y FinEs 2:*

La direccionalidad de la política emerge de: objetivos, cronograma e implementación.

Cronograma anual de actividades estipulado por el Estado e instancias de coordinación Estado-OSC.

Visión y misión compartida; actores de ambas esferas alineados bajo los objetivos. Sub-visiones respecto del futuro de la política en: *PAC*: experiencias piloto como expresión de sub-visiones (2º año de Ciclo Básico en AC y Aulas Comunitarias en Liceos). En *FinEs 2*: la política como una oferta más de Educación de Jóvenes y Adultos (visión). Reconocimiento de problemáticas emergentes y conflictos y búsqueda de soluciones.

*PAC*: OSC consultadas antes de cada proceso licitatorio para ajustar Términos de Referencia.

---

*Co-gestión y gobierno*

---

*PAC y FinEs 2:*

Modelo proactivo y participativo (*PAC*); Modelo reactivo y participativo (*FinEs 2*).

Liderazgo estatal y participación de OSC en instancias de coordinación entre ambas esferas.

Horizontalidad y verticalidad (decisiones).

Contribución a hacer público el bien “educación”.

Liderazgos que combinan lo técnico y lo político, sumando lo partidario en *FinEs 2*.

Diferentes habilidades de los gestores para: Liderar-Animar; Decidir-Desarrollar; Concertar-Asociar;

Analizar-Sintetizar; Anticipar-Proyectar; Comunicar-Coordinar; Evaluar-Reenfocar.

Participación de integrantes de UCPAC y CA en instancias de coordinación intersectorial.

Presencia de UCPAC y CA en respectivos territorios.

El Estado (en sus diferentes niveles) fija objetivos y líneas de acción de la política y la Sociedad Civil realiza sugerencias programáticas de ajuste-mejora (sistemáticas en *PAC* y no sistemáticas en *FinEs2*).

Diálogo y permeabilidad como características del gobierno de las políticas (escucha en la gestión).

---

*Co-gestión de políticas con enfoque territorial*

---

*PAC y FinEs 2:*

Alianza Estado-Sociedad Civil contribuye a “enraizar” las políticas de inclusión educativa.

OSC como vía para “ofrecer y demandar educación” en territorios con déficits de ofertas.

Co-gestión territorial como modelización de las políticas (configuración en territorio).

OSC como “terminales” de planes, programas o proyectos que buscan garantizar derechos.

Potenciales contribuciones de OSC se acrecientan en función de: experiencia territorial.

Lo comunitario como aspecto sustantivo: construir comunidades de aprendizaje.

OSC como ámbito para visibilizar y abordar problemáticas sociales emergentes (ej.: violencia de género, adicciones, problemas de convivencia).

Vínculo de AC y CE con instituciones educativas formales se favorece por coordinaciones previas de OSC en el territorio y la construcción de redes de organizaciones.

---

*Co-gestión e intersectorialidad*

---

*PAC y FinEs 2:*

Mecanismos de coordinación con participación de ambas esferas: Estado-Sociedad Civil.

Déficits de coordinación para favorecer la integralidad en las políticas.

*PAC*: mecanismos de coordinación intersectorial (“Mesa de Diálogo”) con capacidad de decisión y participación de autoridades de CES-ANEP, MIDES y OSC entre 2006 y 2008; luego “se diluyó” ese mecanismo (lo interpersonal y los contextos como determinantes para viabilizar o no dichos espacios).

---

Tabla 1 cont.

*PAC y FinEs 2: Síntesis analítica de formas de co-gestión*

---

*Co-gestión y recursos humanos, materiales y económicos*

---

*PAC y FinEs 2:*

Visiones disímiles respecto de cantidad y calidad de recursos estipulados, disponibles y necesarios.

Infraestructura como aspecto crítico en AC y CE (*Alternative School*)

Necesidad de incorporar perfiles técnicos en AC y CE dada la inexistencia de institucionalidad como en Liceos o CENS (ej: inexistencia de personal administrativo).

Pertinencia de contar con mayores recursos materiales y económicos.

Necesidad de que el Estado revise y ajuste aspectos normativos a fin de facilitar recursos para las OSC y contribuir a la implementación de políticas co-gestionadas.

*PAC:* transparencia y rendición de cuentas de recursos públicos.

*FinEs 2* (Nación, Jurisdicción y Distrito): Escasez de información respecto de recursos disponibles y transferidos a CE. Incentivos para OSC: político-partidario, político-organizativo, político-educativo, económicos.

---

*Lo pedagógico: ¿en el centro o en la periferia?*

---

*PAC y FinEs 2:*

El derecho a la educación en el centro.

Vínculo educativo: aspectos actitudinales como facilitadores del aprendizaje, grupos de estudiantes que posibilitan vínculos personalizados, promoción de vínculos con familiares (esto último en: PAC).

Organización y gestión del currículo: asignaturas semestrales (PAC) o cuatrimestrales (FinEs 2) como aspecto polémico. Argumentos a favor de la organización curricular estipulada: “cantidad de contenidos no es sinónimo de calidad”; “selección de lo básico y no de lo mínimo”.

El contexto socio-cultural no determina los aprendizajes: el estudiante como sujeto de posibilidad

La noción de “trayectoria” como argumento a favor del sujeto y su derecho a la educación (contrario a trayectorias homogéneas). El diseño y organización de las políticas reconoce trayectorias educativas previas y saberes que se adquieren en cada cuatrimestre o semestre (PAC y FinEs 2).

Rol docente: Perfil con requisitos *ad hoc*. Desempeño docente: Formación teórico-práctica como desafío, Decisiones sobre currículum y evaluación (PAC: proyectos interdisciplinarios, parejas pedagógicas y en equipo), Transitar experiencias de enseñanza que contribuyan a la inclusión educativa (considerar lo académico y lo social; recorrer experiencias satisfactorias, conflictivas o que interpelan la formación inicial docente).

El vínculo entre actores estatales y de la Sociedad Civil contribuye a problematizar la enseñanza.

Nudos críticos: sistema de elección de horas que no favorecen la continuidad del docente en las políticas, carga horaria insuficiente, ausentismo docente, condiciones laborales fuera de Estatuto.

Cursar en PAC y en FinEs 2 se percibe como “más fácil y mejor”.

---

*Supervisión y acompañamiento técnico-pedagógico y administrativo*

---

*PAC y FinEs:*

Supervisión directa (Estado) y ajuste mutuo (Estado-Sociedad Civil). Valoración por parte de las OSC del acompañamiento que realiza UCPAC y CA. Capacidades diferenciales entre las políticas para acompañar a las OSC dado por: tipos de alianzas, escalas y recursos. Ambas políticas se sitúan en procesos de reorganización de las acciones de Inspección, caracterizados por la regionalización y territorialización y la definición de la Inspección como práctica de gobierno, gestión y asesoramiento.

*PAC:* UCPAC acompaña y supervisa a las OSC (esto último corresponde formalmente a: Coordinación de Inspección de PEE, Inspección de Institutos y Liceos e Inspección de Asignaturas). Estructuras de Inspección evidencian debilidades: valoran accionar de la UCPAC y coordinan acciones con ella.

*FinEs 2:* CA acompaña y supervisa (de hecho) a las OSC ya que esto último es de competencia formal de la Inspección de Educación de Jóvenes y Adultos. Dicha Inspección evidencia debilidad en llevar a cabo acciones de supervisión, valora el accionar de la CA y coordina acciones con ella.

---

Tabla 1 cont.

*PAC y FinEs 2: Síntesis analítica de formas de co-gestión*

<i>Monitoreo y evaluación</i>
<p><i>PAC:</i> Sistema de monitoreo y evaluación funcionando y perfeccionándose desde su inicio. Fijación de metas de cobertura en AC. Información disponible públicamente, utilizada para tomar decisiones y mejorar. OSC participan del cargado de información que “alimenta” el sistema de monitoreo y evaluación. Valoración crítica de las OSC respecto del cargado y uso de la información.</p> <p><i>FinEs 2:</i> Ausencia de sistema de monitoreo y evaluación. Incorporación de herramientas de gestión de la información a nivel nacional desde 2014. A nivel distrital la información es: escasa, dispersa e inconsistente. Los instrumentos de recolección de información utilizados no han sido diseñados como parte de un sistema de monitoreo y evaluación. No fijación de metas de cobertura de la política, ni de desempeño de los CE (OSC).</p>
<i>Resultados de las políticas</i>
<p><i>PAC y FinEs 2:</i> Críticas al PAC vinculadas a: carácter focalizado; brindar “saberes mínimos para sujetos minimizados” (ATD, CES-ANEP, 2011); tercerizar educación pública. Críticas a <i>FinEs 2</i> vinculadas a: desvirtuar y empobrecer la educación (cuatrimestralizar asignaturas), precarizar condiciones laborales y de enseñanza y aprendizaje. Sustentabilidad: no vinculado exclusivamente a resultados de la política. En PAC responde a: posicionamiento frente al debate “políticas focalizadas-políticas universales” (peso de la trayectoria institucional pasada) y recursos (PAC finalizará su implementación a fines de 2017). En <i>FinEs 2</i> responde a: posicionamientos sobre la política ante al cambio de autoridades educativas; pese a ello continuó implementándose en 2016 aunque disminuyendo su visibilidad, cobertura y recursos. <i>PAC:</i> buenos resultados alcanzados en función de los objetivos estipulados. Cuestionada incidencia de esos resultados en la trayectoria educativa de los adolescentes post-participación en la política. <i>FinEs 2</i> (Nación, Jurisdicción y Distrito): aumento del porcentaje de jóvenes y adultos que acceden, permanecen y egresan de Bachillerato de Adultos (finalizan educación secundaria).</p>

Fuente: elaboración propia

## Conclusiones

Esta investigación tuvo por objetivo comprender la alianza Estado-Sociedad Civil en la co-gestión del PAC y el FinEs 2 desde su diseño hasta el mes de diciembre de 2015, buscando elucidar sus contribuciones y limitaciones a los procesos de inclusión educativa en adolescentes, jóvenes y adultos<sup>28</sup>. Este apartado resume los principales hallazgos, reflexiona sobre la alianza Estado-Sociedad Civil en la co-gestión de políticas de inclusión y sobre las implicancias de los hallazgos para las políticas educativas.

### **Alianza Estado-Sociedad Civil: Hallazgos del Análisis de la Co-Gestión**

Los procesos de co-gestión de las políticas se inscriben en (son parte de) diseños político-institucionales y modos de organización que posibilitan o restringen los resultados de las

<sup>28</sup> A efectos de consultar bibliografía que analiza las trayectorias de ambas políticas post-2015 o introduce nuevas perspectivas o elementos de análisis ver: Puiggrós (2019) para el caso de FinEs 2 y Scafati, Larrosa y Scarlato (2019) para el caso del PAC.

intervenciones sociales y su calidad. En este marco los actores colectivos e individuales “juegan” en función de su adhesión (o no) a los valores político-institucionales, explicando la direccionalidad de las políticas y sus resultados. El tránsito desde un objetivo de política a sus resultados no sigue una lógica de consecuencialidad. La co-gestión, condicionada por diseños político-institucionales y modos de organización, procesa y crea formas efectivas de la política, contribuyendo a alcanzar los resultados esperados. Así, se visualiza como herramienta de conducción (práctica de gobierno) capaz de potenciar ciclos de aprendizaje en organizaciones situadas en épocas de cambios, contribuyendo a transitar desde paradigmas de administración a paradigmas de gestión educativa estratégica. En tal sentido existirá aprendizaje organizacional en la medida en que éstas aumenten su espacio de acción para mejorar prácticas y resultados. Ello tendrá el desafío de situar en el centro de la gestión a los estudiantes y sus procesos de aprendizaje ya que la indagación realizada en esta investigación evidencia que determinadas formas del hacer (por ejemplo: contemplar lo “académico y lo social”) contribuyen a generar buenos resultados.

Una co-gestión educativa de tipo estratégico utilizaría la experiencia como oportunidad de aprendizaje y mejora a partir de la información que genera. Esta afirmación se evidencia de modo diverso en cada política: es una fortaleza y rasgo distintivo del PAC y constituye una debilidad de FinEs 2. El análisis del modo en que se utiliza la información en una y otra política, unido a los restantes postulados indagados, permite concluir que el PAC evidencia una co-gestión con características estratégicas (organización que aprende) y FinEs 2 una co-gestión con características de administración. Ello informa sobre la calidad de la alianza Estado-Sociedad Civil, sus diseños político-institucionales y modos de organización. Ilustra a su vez acerca de experiencias que, ubicadas en determinados sistemas educativos, instalan formas diferentes de gestión (más pertinentes) o se asemejan a formas ya existentes.

Los hallazgos reflejan que PAC y FinEs 2, no obstante su complejidad político-institucional y organizacional, contribuyen a garantizar el derecho a la educación y favorecer procesos de inclusión educativa en adolescentes, jóvenes y adultos que se encontraban fuera del sistema educativo. Ello se sustenta, en ambos casos, en la adhesión de actores y sectores del Estado y la Sociedad Civil a los objetivos de las políticas y el establecimiento de patrones de comportamiento organizacional (rutinas: reglas informales). Es decir, las formas del hacer, que conforman identidades organizacionales, contribuyen a gestar procesos de inclusión educativa, evidenciados en los resultados de las políticas.

La calidad de la contribución de las políticas a los procesos de inclusión educativa se potencia en el caso del PAC o se limita en el caso de FinEs 2 en función del diseño político-institucional, modo de organización y gestión que las sustentan y las capacidades estatales y de la Sociedad Civil que las soportan. El PAC, definida como política de exploración pedagógica y desarrollada a pequeña escala consiste en un convenio de asociación Estado-Sociedad Civil que surge de un proceso de licitación que plantea como prerequisite ciertas capacidades en las OSC. En dicho marco las OSC son evaluadas por el Estado y una vez adjudicada la licitación se realizan ciertos controles de su desempeño; cuestiones que no suceden en FinEs 2. De este modo, PAC y FinEs 2 resultan dos tipos posibles de alianza Estado-Sociedad Civil que responden a contextos educativos, políticos e históricos diferentes a fin de dar respuesta a la exclusión educativa.

El análisis permite concluir que las contribuciones y limitaciones de la alianza Estado-Sociedad para garantizar el derecho a la educación en los casos del PAC y el FinEs 2 se comprenden desde el análisis de la interrelación entre diseños político-institucionales, modos de organización y formas de co-gestión. Dicha interrelación ilustra acerca de cómo co-gestionan ambas políticas los procesos de inclusión educativa. La Figura 3 ilustra la citada interrelación, a modo de conclusión, y se ofrece como esquema analítico para indagar políticas de inclusión educativa co-gestionadas e

informar al sistema educativo en su conjunto en tanto la inclusión es un desafío para todos los actores, sectores, instituciones y organizaciones que lo integran.

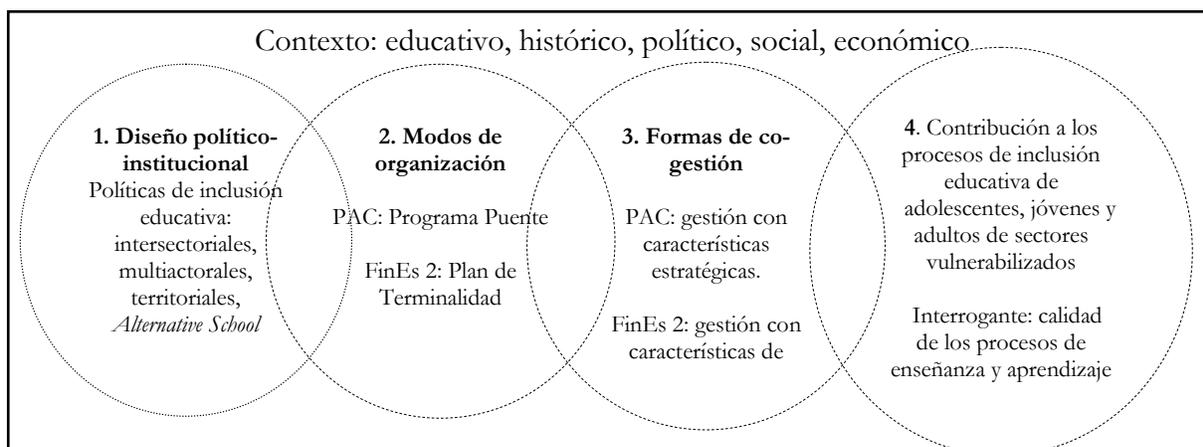


Figura 3. PAC y FinEs 2: diseño, organización y co-gestión para favorecer la inclusión educativa  
Fuente: elaboración propia

### Alianza Estado-Sociedad Civil e Inclusión Educativa: Controversias y Desafíos

Diversos actores y sectores del sistema educativo coinciden en señalar la necesidad de generar cambios a fin de “construir un sistema que incluya a todos”. A tales efectos se diseña, entre otras acciones, políticas co-gestionadas entre Estado-Sociedad Civil, cuestión que genera controversias de diferente tipo. En dicho marco, el análisis del PAC y el FinEs 2 permitió visualizar una discusión de tipo general y que trasciende el análisis de estos dos casos: posturas pro-alianza Estado-Sociedad Civil en educación y posturas contrarias a dichas alianzas. Las posturas pro-alianzas se expresan en decisiones políticas y marcos normativos y programáticos que promueven y viabilizan políticas de inclusión educativa co-gestionadas. Los actores y sectores que adhieren a estas posturas reconocen, explícitamente o implícitamente, la pertinencia de dar cabida a estos nuevos actores (OSC) en el ámbito formal del sistema educativo, cuestión que se encuentra en consonancia con tendencias regionales y globales. Se argumenta que el Estado tiene el deber de garantizar el derecho a la educación y que puede contar para ello con OSC cuya experiencia acumulada facilitaría la “llegada” de las políticas a ciertos territorios, sirviéndose de su trayectoria e identidad organizacional. Las posturas contrarias a estas alianzas, también presentes a nivel regional y global, se expresan en distintos actores y sectores del sistema educativo que no respaldan, explícita o implícitamente, políticas de tales características. En este caso se alude a argumentos de relevancia para los sistemas educativos, sintetizados a continuación: a) se sostiene que estas políticas implican una privatización encubierta de la educación pública, b) se alude a que estas políticas precarizan condiciones laborales docentes, c) se expresa que estas políticas bajan la calidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje y son un viraje al facilismo, d) se menciona que existe escasa vinculación entre estas políticas y el sistema educativo en su conjunto contribuyendo a acrecentar la fragmentación educativa<sup>29</sup>.

<sup>29</sup> Puiggrós expresa que “(...) la subdivisión de los territorios conlleva mayores debilidades. ¿Por qué los sectores populares no deberían demandar sus derechos a una escuela inclusiva, igualitaria, común y democrática en lugar de verse obligados a dibujar un terreno propio y aislado? Atiéndase que no estoy negando la positividad de las cooperativas educativas y las múltiples experiencias de educación popular. Lo que destaco es que constituyen una solución limitada si no superan el límite de la microexperiencia (...) si no emiten señales destinadas a transformar la educación formal estatal” (2019, p. 42)

El análisis de la co-gestión del PAC y FinEs 2 evidenció dichas posturas e ilustró sobre las controversias que se generan al pretender dar respuesta a necesidades educativas de sectores de la población que se encuentran fuera del sistema. Definir un curso de acción que intente responder a una determinada problemática es una decisión política que no se respalda solamente en resultados, sino también en aspectos ideológicos, valores, condicionantes y negociaciones. Concluido el análisis es pertinente afirmar que en caso de promover políticas co-gestionadas, la alianza Estado-Sociedad Civil potenciará la calidad de sus contribuciones a los procesos de inclusión educativa si ambas esferas poseen capacidades institucionales específicas o se prevé su instalación y monitoreo durante las diferentes etapas del ciclo de la política. Es decir, si ambas esferas cuentan con habilidades políticas, pedagógicas, burocrático-administrativas y económico-financieras acordes a los objetivos de las políticas y los resultados que pretenden lograr. Dichas cuestiones, previstas en diseños político-institucionales y modos de organización, podrían articular dinámicas de funcionamiento y culturas organizacionales generando escenarios asociativos y un nuevo saber hacer.

### **Alianza Estado-Sociedad Civil e Inclusión Educativa: Rol Estatal y Contradicciones**

Este último punto del artículo reflexiona sobre las implicancias de los hallazgos de esta investigación para las políticas educativas en relación a dos aspectos. Por un lado, se alude a la centralidad del rol del Estado en la rectoría de las políticas y la pertinencia del enfoque político-institucional en su análisis a fin de lograr su “enraizamiento” en la sociedad. En relación a ello se alude, como segundo aspecto, a las tensiones y contradicciones que la implementación de estas políticas plantea en relación a actuales postulados y aspiraciones de los sistemas educativos.

El Estado posee un rol central en el diseño, implementación y evaluación de las políticas siendo el único capaz de expresar el interés general al disponer de una maquinaria administrativa con representación nacional que responde a la ciudadanía, al menos en términos formales. Acrecentar las posibilidades de que el Estado se enraice en la sociedad (Evans, 1996) ejerciendo el rol de rectoría y alineando a diferentes actores bajo los objetivos de las políticas, por ejemplo, OSC, requiere especificar parámetros de calidad y profesionalización a éstas y a sí mismo y capacidad de control y acompañamiento mutuo. Los casos del PAC y FinEs 2 ilustran de manera diferenciada sobre dichas cuestiones, evidenciando cómo los diseños político-institucionales y modos de organización potencian (o no) las contribuciones de la co-gestión a la inclusión educativa. En ese proceso de enraizamiento se advierte la pertinencia de diseñar políticas “con” el territorio en vez de políticas “para” el territorio. Es decir, profundizar el diseño de políticas como el PAC en que las OSC sean parte, junto con el Estado, de la generación de insumos para su diseño, implementación y evaluación, desarrollando formas de gobierno en red. En este proceso de enraizamiento del Estado es necesario prever cómo se gestionará los vínculos entre el territorio y los diferentes niveles del sistema educativo. Si bien el territorio es el punto de partida de los procesos de inclusión educativa, es necesario vincular ese nivel (institucional-aula/micro) con el nivel central (intermedio/macro), y en diferentes dimensiones (pedagógica, administrativa, económico-financiera), a través de canales eficaces y eficientes de gestión. En tal sentido, una co-gestión pro-inclusión educativa crearía las condiciones pedagógicas, económico-financieras y administrativas para el mejor hacer de un colectivo institucional.

Varias son las formas de entender y valorar los vínculos entre Estado y Sociedad Civil en las políticas sociales en general y las políticas educativas en particular. La alianza entre estas esferas se visualiza de modo creciente como potencial contribución a garantizar el derecho a la educación en sectores vulnerabilizados, adquiriendo diversos formatos en distintos países de la región y el mundo. Dicha potencialidad necesitará ponerse a prueba (confirmarse o refutarse) para cada política que sea objeto de análisis, dada la heterogeneidad de formatos de asociación, instituciones, organizaciones, sectores y actores que las integran y la imposibilidad de adjudicar, *a priori* o *per se*, “bondades o

maldades” a una u otra esfera, o a su vínculo. En tal sentido cabe considerar el análisis de las políticas de inclusión educativa como resultado político. Es decir, actos de autoridad y procesos complejos, polémicos y plurales, integrados por actores que cooperan, compiten y/o entran en conflicto, cada uno dotado de recursos diferenciales para incidir en las decisiones públicas (Mancebo & Monteiro, 2009). Ello requiere que su análisis, desde un enfoque político-institucional, identifique contribuciones y limitaciones, recursos y viabilidades en el marco de reglas de juego que condicionan los procesos del hacer. De este modo se podrán ensayar respuestas al interrogante de qué diseños político-institucionales y modos de organización facilitan mejores co-gestiones y así crear más y mejores procesos de inclusión educativa en adolescentes, jóvenes y adultos.

El enraizamiento del Estado en la sociedad, desde las políticas de inclusión educativa co-gestionadas, no debería perder de vista un postulado y aspiración central de los sistemas educativos: su carácter universal e integrador. Las formas de apreciar los vínculos entre Estado y Sociedad Civil para los casos del PAC y FinEs 2 se sustentan en argumentos que se posicionan frente a dichos postulados y aspiraciones. Se discute la pertinencia de establecer una organización por fuera de la escuela, bajo la forma de *Alternative School* (AC o CE), aludiendo, por ejemplo, a que dicha cuestión aumenta la fragmentación educativa. En tal sentido Rivas expresa (2015:303) que la integración de alumnos procedentes de diversos sectores sociales en clases comunes no sólo es una respuesta ética sino que puede tener mejores resultados que la separación en aulas o escuelas diferenciadas (OCDE, 2013a) y que recuperar la idea de una escuela pública de todos, que sea también un espacio de integración, es una de las más difíciles aspiraciones de la política educativa.

Diversos entrevistados para esta investigación coincidieron en expresar que PAC y FinEs 2 surgen como respuesta a las dificultades de los sistemas educativos por garantizar el derecho a la educación de sectores vulnerabilizados. No obstante lo cual destacan la centralidad de la escuela y expresan como deseo que “estas políticas de inclusión no existieran”. Diversas investigaciones informan que la educación se visualiza como un derecho condicionado por la distribución socio espacial de la oferta; y en tal sentido el PAC y FinEs 2 “salen al encuentro” de estudiantes que no estaban en el sistema educativo, instalándose en territorios específicos. Como resultado de ello se visualizan contribuciones y limitaciones de dichas intervenciones a la vez que nuevas problemáticas o dilemas; lo que evidencia, tal como expresaba Matus (1987), que las problemáticas sociales (educativas) no se resuelven en su totalidad a través de las intervenciones (planes, programas, proyectos) sino que dan lugar a nuevas problemáticas o nuevas facetas de una problemática. Esta cuestión, que alude a la complejidad de lo social, se torna evidente en el PAC, que busca re-vincular a los adolescentes a una institución de la cual “se fueron” o a la que nunca ingresaron. El PAC logra facilitar el pasaje de adolescentes a las instituciones tradicionales del sistema educativo (Liceo/UTU) pero estas últimas denotan importantes dificultades que cumplimenten la educación obligatoria. La implementación del PAC y el FinEs 2 evidencian cursos de acción alternativos dentro del sistema educativo y muestran a su vez la dificultad de este sistema por construir una escuela pública de todos y para todos y traducir dichos postulados y aspiraciones en diseños político-institucionales, modos de organización y procesos de gestión conducentes a la inclusión. Así, el PAC y el FinEs 2 expresan también, en su carácter de resultado político (Allison, 1962), las tensiones y contradicciones del sistema educativo y sus decisores, en la aspiración de que la inclusión pase del dicho al hecho.

## Referencias

- Acuña, C., & Repetto, F. (2009). Un aporte metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional del combate a la pobreza en América Latina. En: F. Mariñez & C. Vidal, (Coords.), *Democracia y política pública en América Latina, del análisis a la implementación*. Porrúa-EGAP-CERALE.
- Acuña, C., & Vacchieri, A. (Comps.) (2007). *La incidencia política de la sociedad civil*. Siglo XXI.
- Aguerrondo, I., Lugo, M. T., & Rossi, M. (2001). *La gestión de la escuela y el diseño de proyectos institucionales*. Universidad Nacional de Quilmes.
- Aguerrondo, I. (2008). Revisar el modelo: un desafío para lograr la inclusión. *Unesco. Perspectivas*, 38(1), 61-80.
- Aguerrondo, I., & Vaillant, D. (2015). *El aprendizaje bajo la lupa: nuevas perspectivas para América Latina y el Caribe*. UNICEF.
- Allison, G. (1992). Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos. En: L. Aguilar Villanueva, (Ed.), *La hechura de las políticas*. Porrúa.
- ANEP-MIDES-CES. (2012). *Términos de referencia para la selección de OSC y/o cooperativa de trabajo que ejecute la instalación y gestión del PAC*. MIDES.
- Bagaza Fernández, I. (1997). El planteamiento estratégico en el ámbito público. En: R. Bañón & E. Carrillo (Comps.), *La nueva administración pública*. Alianza.
- Ball, S. (2007). *Education plc: understanding private sector participation in public sector education*. Routledge.
- Bentancur, N. (2004). *Las reformas educativas de los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay*. Racionalidad política, impactos y legados para la agenda actual. Udelar-FCS-ICP-CSIC.
- Bernazza, C. (2016). *Gestión pública para la inclusión social: Desafíos para la administración pública*. FLACSO.
- Binstock, G., & Cerrutti, M. (2005). *Carreras truncadas: El abandono escolar en el nivel medio en la Argentina*. UNICEF.
- Burki, S., & Perry, G. (1998). *Beyond de Washington consensus: institutions matter*. World Bank.
- Bustingorry, S., Sánchez Tapia, I., & Ibañez Mansilla, F. (2006). Investigación cualitativa en educación: hacia la generación de teoría a través del proceso analítico. *Estudios Pedagógicos*, 32(1), 119-133.
- Cabrero Mendoza, E. (2006). *De la descentralización como aspiración a la descentralización como problema. El reto de la coordinación intergubernamental en las políticas sociales*. CIDE.
- Cardarelli, G., & Rosenfeld, M. (2003). *La gestión asociada: una utopía realista*. [Cuaderno N°39]. CEADEL.
- CES-MIDES-DINADES (2013). Presentación PAC, consultado el 19 de setiembre de 2015 desde: [https://www.ces.edu.uy/ces/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1405](https://www.ces.edu.uy/ces/index.php?option=com_content&view=article&id=1405)
- CIPPEC. (2008). *Documento de trabajo n° 21. Oportunidades y desafíos en la interacción Estado y Sociedad Civil a nivel provincial y municipal. Hacia nuevos vínculos entre Estado y Sociedad Civil*. CIPPEC.
- Cohen, E., Martínez, R., & Navarrete, C. (2001). *Gestión de programas sociales en América Latina. Análisis de casos*. CEPAL.
- Cunill Grau, N. (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. CLAD.
- De Piero, S. (2005). *Organizaciones de la Sociedad Civil. Tensiones de una agenda en construcción*. Paidós.
- DINEM-Ministerio de Desarrollo Social. (2014). *Informe final de evaluación del PAC*. [Documento de trabajo N°29]. DINEM-MIDE. Consultado el 15 de octubre de 2015 desde: <http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/38554/1/aulas-comunitarias.-evaluacion-del-programa.-2014-.pdf>

- Evans, P. (1996). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*, 35(140), 529-562.
- Feldman, D., Atorresi, A., & Mekler, V. (2013). Planes y programas para mejorar el aprendizaje y reducir el fracaso en la educación básica en América Latina. *Dossier Nuevos Tiempos para los Sistemas Públicos de Educación*, RELEC, 4(4), 12-24.
- Forni, P., & Castronuovo, L. (Comp.) (2015). *Ni punteros ni piqueteros. Organizaciones populares durante el kirchnerismo*. Edulp.
- Gvirtz, S. (2009). *Programa seminario de gestión educativa*. (Maestría en Educación con orientación en Gestión Educativa). Buenos Aires, Universidad de San Andrés.
- Gvirtz, S., & Minivielle, L. (2005). *El gobierno de los sistemas educativos en América Latina*. Mimeo.
- Gvirtz, S., & Oría, Á. I. (2010). La relación entre el Estado y la Sociedad: Alianzas público-privadas para la mejora educacional. *Revista Iberoamericana de Educación*, 54, 41-63.
- Hall, P., & Taylor, R. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, 44, 952-973.
- Hodgkinson, V., & Foley, M. (2003). *The civil society reader*. University Press of New England, Tufts University.
- ICD. (2014). *Informe rendir cuentas Uruguay 2014. Coparticipación inteligente y gobierno abierto. Nuevos paradigmas para las OSC*. ICD.
- INE. (2016). *Anuario Estadístico 2015*. INE.
- INDEC. (2010). *Encuesta Permanente de Hogares*. INDEC.
- INDEC, Mapas Temáticos Censo 2010 (GEOCENSO). Resultados definitivos georreferenciados, consultado el 14 de agosto de 2015 desde: <http://www.sig.indec.gov.ar/censo2010/>
- IPE-Ministerio de Educación de la Nación. (2000). *Gestión educativa estratégica. Módulo 2*. IPE.
- Isuani, A. & Repetto, F. (2012), *Seminario de políticas sociales*. (Maestría en Administración y Políticas Públicas). Buenos Aires: Universidad de San Andrés.
- Katzman, R. (1995). *Marginalidad e integración social*. CEPAL.
- Katzman, R. (2001). Seducidos y abandonados. El aislamiento social de los pobres urbanos. *Revista de la Cepal*, 75, 171-189
- Kuhn, T. (1962). *La estructura de las revoluciones científicas*. FCE.
- Lasida, J., & Yapor, C. (2012). Estudio de caso de los egresados del Instituto del Hombre. En: MEC, *La gestión como desafío crítico para la calidad y la equidad educativa*. Mastergraf.
- Lauraga, M. E. (1999). *Interacción Estad-Sociedad Civil en el sistema de políticas públicas de infancia*. Instituto de Comunicación y Desarrollo.
- Leiras, M. (2007). La Incidencia de las Organizaciones de la Sociedad Civil en las políticas públicas. Definiciones, explicaciones y evaluaciones de la literatura especializada local e internacional. En C. Acuña & A. Vacchieri (Comps.) *La incidencia política de la Sociedad Civil*. Siglo XXI.
- Ley N°26.206: Ley de Educación Nacional. <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ley-de-educ-nac-58ac89392ea4c.pdf>
- Ley N°18.437: Ley General de Educación. <https://parlamento.gub.uy/leyes/ley18437.htm>
- Ley N° 27.045: Ley de Educación Nacional-Educación Inicial. <https://www.adelaprat.com/2015/01/ley-27-045-de-educacion-nacional-educacion-inicial/>
- Ley N°13.688: Ley Provincial de Educación. <http://servicios.abc.gov.ar/docentes/capacitaciondocente/pruebasdeleccion2008/presentacion/Normativa%20Comun/Ley%2013688-07.pdf>
- Loyo, A., & Calvo, B. (2009). *Centros de Transformación educativa en México*. México: OEI.
- Luzuriaga, A. (2015). *Relación Estado-OSC en el diseño e implementación de políticas educativas. Un acercamiento descriptivo a través del análisis del Programa de Aulas Comunitarias*. FCS-UdelaR. [https://www.colibri.udelar.edu.uy/bitstream/123456789/5037/6/TCP\\_LuzuriagaAbayianAndrea.pdf](https://www.colibri.udelar.edu.uy/bitstream/123456789/5037/6/TCP_LuzuriagaAbayianAndrea.pdf)

- Mancebo, M. E., & Monteiro, L. (2009). El Programa de Aulas Comunitarias de Uruguay: Un puente hacia la inclusión en la educación media. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 7(4), 277-291.
- Matus, C. (1987). *Política y planificación de gobierno*. Fundación Altadir.
- MEN (2015). *Quiero Estudiar*. FINES. Dirección Nacional de Fortalecimiento y Ampliación de Derechos Educativos. Anuario. MEN.
- Meny, I., & Thoenig, J.-C. (1989). Las Políticas Públicas. En: J. Busquets, *Políticas Públicas, Estado de bienestar, modelos de reforma y reformas*. UdelAR-FCS.
- Midaglia, C.; Castillo, M; Milanesi, A.; Monestier, F.; Perdomo, S. (2009). *Relación Estado- Sociedad Civil: la regulación en debate*. ICD.
- MIDES. (2010). *Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia. Bases para su implementación*. MIDES.
- MIDES & ANEP-CES. (2012). *Selección de una OSC y/o Cooperativa de Trabajo que ejecute la instalación y gestión del PAC. Anexo II. Términos de Referencia. 2013-2015*. MIDES.
- Narbondo, P., & Ramos, C. (2001). Reforma Administrativa y capacidad estatal de conducción. En P. Calame & A. Talmant, *Con el Estado en el Corazón*. Trilce.
- Neirotti, N., & Poggi, M. (2004). *Alianzas e innovaciones en proyectos de desarrollo educativo local*. UNESCO.
- Nirenberg, O. (2016). *Instrumento de autoevaluación de la calidad educativa. Taller de capacitación en monitoreo y evaluación*. UNICEF-CEADEL.
- OCDE. (2013a). *PISA 2012 Results: what makes schools successful? Resources, policies and practices*. OCDE.
- OEI. (2015). *Metas 2021. La Educación que queremos para la generación de los bicentenarios*, Consultado el 15 de julio de 2015 desde: <http://www.oei.es/metas2021.pdf>
- Oszlak, O. (2003). *¿Reponsabilización o responsabilidad? El sujeto y objeto de un Estado responsable*. VIII Congreso Internacional CLAD.
- Oszlak, O. (2007). Políticas públicas, democracia y participación ciudadana. En: *Voces del Sur*. Programa Mercosur Social y Solidario.
- Peregalli, A. (2017). *Alianza Estado-Sociedad Civil: Co-gestión de políticas de inclusión educativa orientadas a adolescentes, jóvenes y adultos en Uruguay y Argentina* (Tesis Doctoral). Buenos Aires: Universidad de San Andrés.
- Pereira, J., & Nathán, M. (2009). *Acción pública no gubernamental y convención de los derechos del niño en Uruguay. Informe Uruguay para el proyecto civil society and the convention of the rights of the child*. London School of Economics, Economic and Social Research Council.
- Pereira, J., Nathán, M., & Peregalli, A. (2010). Sociedad civil y políticas de infancia: Una mirada desde el proceso de policy making. En *IX Jornadas de Investigación, Facultad de Ciencias Sociales*. UdelAR.
- Pereira, J. (2015). *Hacia una nueva agenda en el relacionamiento entre el Estado y la Sociedad Civil en Uruguay*. Konrad Adenauer Stiftung-Instituto Humanista Cristiano Juan Pablo Terra.
- Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (Plan FinEs 2) (n.d.) Municipio de Moreno, consultado el 10 de julio de 2015 desde: <http://fines2moreno.com.ar/>
- Poggiese, H. (1997). *Prácticas de gestión asociada, contrato social, y nuevos actores colectivos*. Primer Congreso Municipal de Investigación y Políticas Sociales, Rosario.
- Poggiese, H., Redín, M. E., & Alí, P. (1999). *El papel de las redes en el desarrollo local como prácticas asociadas entre Estado y Sociedad*. Flacso.
- Pressman, J., & Wildavsky, A. (1998). *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. FCE.
- Puigrós, A. (2019). *La escuela, plataforma de la patria*. UNIPE-CLACSO.
- Repetto, F. (2012b). *Coordinación e integralidad: las complejidades de lo intersectorial y lo interjurisdiccional* (Seminario Políticas Sociales, Maestría en Administración y Políticas Públicas). UdeSA.

- Resolución CFE N°22/07: Lineamientos del Plan Federal de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos 2007-2011.
- Resolución CFE N°66/08: Anexo I y II: Aprobación del Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (FinEs).
- Resolución 6321/95: Plan de Estudios del Bachillerato para Adultos.
- Resolución 4122/08: Plan Finalización de Estudios y Vuelta a la Escuela (COA-FinEs).
- Resolución 3520/2010: Aprobación Plan FinEs y Plan de Estudios.
- Resolución 01/2015: Continuidad del Plan FinEs para Jóvenes y Adultos.
- Rivas, A. (2015). *América Latina después de PISA. Lecciones aprendidas de la educación en siete países (2000-2015)*. Instituto Natura.
- Roitter, M., (2012). Las organizaciones e iniciativas sociales en la Argentina del siglo XXI. En: *Seminario abierto "Las Organizaciones e iniciativas sociales en la Argentina del siglo XXI: una mirada reflexiva sobre la experiencia recorrida y los desafíos futuros"*, 4 de Noviembre de 2012, Buenos Aires: CEDES-UdeSA.
- Roitter, M., & González Bombal, I. (2000). *Estudios sobre el sector sin fines de lucro en Argentina*. CEDES.
- Rosell, C. (2008). *Tercer sector y gestión de políticas sociales en regímenes de bienestar corporativos*. (Memoria para optar al grado de Doctor). Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Rosell, C. (2013). Te amo, te odio, dame más. ONGs, participación y representación en el primer gobierno de izquierda en Uruguay. En *Informe del Concurso de Investigación Estado y formas de participación y representación en América Latina y el Caribe*. CLACSO.
- Rumberger, R. (2004). What can be done to reduce dropout rates? En G. Orfield (Ed.), *Dropouts in America. Confronting the Graduation Rate Crisis*. Harvard Education Press.
- Salamon, L., & Helmut A. (1996). The international classification of nonprofit organizations. [Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project N° 19]. The Johns Hopkins Institute for Policy Studies.
- Salamon, L., & Helmut, A. (1999). *The emerging sector revisited*. Center for Civil Society Studies.
- Sacafati, A., Larrosa, M., & Scarlato, S. (2019). *La siembra. El legado de aulas comunitarias: un aporte a la educación uruguaya*. OBSUR.
- Schedler, A., Hengstenberg, P., Kohut, K., & Maihold, G. (2002). Estado y sociedad civil en América Latina. En busca de un nuevo equilibrio. *Revista Desarrollo y Cooperación*, 1, 8-11.
- SITEAL. Base de Datos, consultado el 30 de noviembre de 2018 desde: [http://www.siteal.iipe-ioei.org/base\\_de\\_datos/consulta?i=3#](http://www.siteal.iipe-ioei.org/base_de_datos/consulta?i=3#)
- SITEAL. Base de Datos, consultado el 30 de marzo de 2016 desde: [http://www.siteal.iipe-ioei.org/base\\_de\\_datos/consulta?i=3#](http://www.siteal.iipe-ioei.org/base_de_datos/consulta?i=3#)
- Stake, R. (1998). *La investigación con estudio de casos*. Morata.
- Subirats, J. (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. MAP.
- Terigi, F. (2009). Los cambios en el formato de la escuela secundaria argentina: Por qué son necesarios, por qué son tan difíciles. *Revista Propuesta Educativa*, 29, 63-71.
- Terigi, F. (2015). Comentarios y principales hallazgos sobre la Serie Educar en Ciudades. En: *Encuentro técnico sobre la educación secundaria en la cooperación de UNICEF*. UNICEF.
- Torres, R. M. (2001). *Participación ciudadana y educación. Una mirada amplia y 20 experiencias en América Latina*. [http://www.unesco.org/education/efa/partnership/oea\\_document.pdf](http://www.unesco.org/education/efa/partnership/oea_document.pdf)
- Toscano, A. (2012). *Adolescentes y secundaria obligatoria. Finalización de estudios y vuelta a la escuela. Conurbano (Argentina)*. UNGS-UNICEF.
- UNM. consultado el 15 de agosto de 2016 desde: [www.unm.edu.ar](http://www.unm.edu.ar)
- Van Cauteren, A.; Gutiérrez, G.; Martino, A.; Castro, A. (2014), *Gestión escolar e inclusión educativa: desafíos y alternativas*. Universidad Nacional de Córdoba.

## Sobre el Autor

### **Andrés Nicolás Peregalli de Palleja**

Pontificia Universidad Católica Argentina-Argentina

Email: andresperegalli@uca.edu.ar

Investigador y Docente (UCA-Facultad de Ciencias Sociales-Departamento de Educación, Argentina). Dr. en Educación (UdeSA, Argentina). Magíster y Especialista en Educación con orientación en Gestión Educativa (UdeSA, Argentina). Licenciado en Ciencias de la Educación- Opción Investigación y Opción Docencia (UdelaR-FHCE, Uruguay). Áreas de interés: Educación e inclusión; políticas de inclusión educativa; políticas de infancia, adolescencia y juventud co-gestionadas entre Estado y Sociedad Civil.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0057-7665>

## Sobre los Editores

### **Ângelo R. de Souza**

NuPE / UFPR - Brasil

Email: angelo@ufpr.br

Profesor y investigador en el Centro de Políticas Educativas y en el Programa de Posgrado en Educación de la Universidad Federal de Paraná, Brasil. Becario Productividad del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq), Brasil.

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-0246-3207>

### **Sebastián Donoso Diaz**

IIDE / UTalca - Chile

Email: sdonoso@utalca.cl

Profesor Titular del Instituto de Investigación y Desarrollo Educativo de la Universidad de Talca (Chile), especialista en política y gestión de la educación. Áreas de investigación: Políticas educativas; cambio en la gobernanza y nuevas modalidades del Estado en educación; Financiamiento de la Educación Pública.

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-4744-531X>

### **Joaquín Gairin Sallán**

Email: joaquin.gairin@uab.cat

Universitat Autònoma de Barcelona, Ministerio de Educación y Cultura – España

Catedrático de Didáctica y Organización Escolar en la Universidad Autónoma de Barcelona, España. Gestiona proyectos de desarrollo social y educativo, desarrollo organizacional, procesos de cambio educativo, liderazgo, evaluación de programas e instituciones.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2552-0921>

## Número Especial Políticas para la Gestión de la Educación Pública Obligatoria en Iberoamérica

# archivos analíticos de políticas educativas

Volumen 28 Número 43

16 de marzo de 2020

ISSN 1068-2341



Los/as lectores/as pueden copiar, mostrar, distribuir, y adaptar este artículo, siempre y cuando se de crédito y atribución al autor/es y a Archivos Analíticos de Políticas Educativas, los cambios se identifican y la misma licencia se aplica al trabajo derivada. Más detalles de la licencia de Creative Commons se encuentran en <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>. Cualquier otro uso debe ser aprobado en conjunto por el autor/es, o AAPE/EPAA. La sección en español para Sud América de AAPE/EPAA es publicada por el *Mary Lou Fulton Teachers College, Arizona State University* y la *Universidad de San Andrés* de Argentina. Los artículos que aparecen en AAPE son indexados en CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, España) DIALNET (España), [Directory of Open Access Journals](#), EBSCO Education Research Complete, ERIC, Education Full Text (H.W. Wilson), PubMed, QUALIS A1 (Brazil), Redalyc, SCImago Journal Rank, SCOPUS, SOCOLAR (China).

Por errores y sugerencias contacte a [Fischman@asu.edu](mailto:Fischman@asu.edu)

Síguenos en EPAA's Facebook comunidad at <https://www.facebook.com/EPAAAPE> y en Twitter feed @epaa\_aape.

## archivos analíticos de políticas educativas consejo editorial

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Editores Asociados: **Felicitas Acosta** (Universidad Nacional de General Sarmiento), **Armando Alcántara Santuario** (Universidad Nacional Autónoma de México), **Ignacio Barrenechea**, **Jason Beech** (Universidad de San Andrés), **Angelica Buendia**, (Metropolitan Autonomous University), **Alejandra Falabella** (Universidad Alberto Hurtado, Chile), **Veronica Gottau** (Universidad Torcuato Di Tella), **Carolina Guzmán-Valenzuela** (Universidade de Chile), **Cesar Lorenzo Rodriguez Uribe** (Universidad Marista de Guadalajara), **Antonio Luzon**, (Universidad de Granada), **María Teresa Martín Palomo** (University of Almería), **María Fernández Mellizo-Soto** (Universidad Complutense de Madrid), **Tiburcio Moreno** (Autonomous Metropolitan University-Cuajimalpa Unit), **José Luis Ramírez**, (Universidad de Sonora), **Paula Razquin**, **Axel Rivas** (Universidad de San Andrés), **Maria Veronica Santelices** (Pontificia Universidad Católica de Chile)

**Claudio Almonacid**

Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, Chile

**Miguel Ángel Arias Ortega**

Universidad Autónoma de la Ciudad de México

**Xavier Besalú Costa**

Universitat de Girona, España

**Xavier Bonal Sarro** Universidad Autónoma de Barcelona, España

**Antonio Bolívar Boitia**

Universidad de Granada, España

**José Joaquín Brunner** Universidad Diego Portales, Chile

**Damián Canales Sánchez**

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, México

**Gabriela de la Cruz Flores**

Universidad Nacional Autónoma de México

**Marco Antonio Delgado Fuentes**

Universidad Iberoamericana, México

**Inés Dussel**, DIE-CINVESTAV, México

**Pedro Flores Crespo** Universidad Iberoamericana, México

**Ana María García de Fanelli**

Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) CONICET, Argentina

**Juan Carlos González Faraco**

Universidad de Huelva, España

**María Clemente Linuesa**

Universidad de Salamanca, España

**Jaume Martínez Bonafé**

Universitat de València, España

**Alejandro Márquez Jiménez**

Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM, México

**María Guadalupe Olivier Tellez**,

Universidad Pedagógica Nacional, México

**Miguel Pereyra** Universidad de

Granada, España

**Mónica Pini** Universidad Nacional de San Martín, Argentina

**Omar Orlando Pulido Chaves**

Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico (IDEP)

**José Ignacio Rivas Flores**

Universidad de Málaga, España

**Miriam Rodríguez Vargas**

Universidad Autónoma de Tamaulipas, México

**José Gregorio Rodríguez**

Universidad Nacional de Colombia, Colombia

**Mario Rueda Beltrán** Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM, México

**José Luis San Fabián Maroto**

Universidad de Oviedo, España

**Jurjo Torres Santomé**, Universidad de la Coruña, España

**Yengny Marisol Silva Laya**

Universidad Iberoamericana, México

**Ernesto Treviño Ronzón**

Universidad Veracruzana, México

**Ernesto Treviño Villarreal**

Universidad Diego Portales Santiago, Chile

**Antoni Verger Planells**

Universidad Autónoma de Barcelona, España

**Catalina Wainerman**

Universidad de San Andrés, Argentina

**Juan Carlos Yáñez Velazco**

Universidad de Colima, México

education policy analysis archives  
editorial board

Lead Editor: **Audrey Amrein-Beardsley** (Arizona State University)

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Associate Editors: **Melanie Bertrand, David Carlson, Lauren Harris, Eugene Judson, Mirka Koro-Ljungberg, Daniel Liou, Scott Marley, Molly Ott, Iveta Silova** (Arizona State University)

**Cristina Alfaro** San Diego State University

**Gary Anderson** New York University

**Michael W. Apple** University of Wisconsin, Madison

**Jeff Bale** OISE, University of Toronto, Canada

**Aaron Bevanot** SUNY Albany

**David C. Berliner** Arizona State University

**Henry Braun** Boston College

**Casey Cobb** University of Connecticut

**Arnold Danzig** San Jose State University

**Linda Darling-Hammond** Stanford University

**Elizabeth H. DeBray** University of Georgia

**Chad d'Entremont** Rennie Center for Education Research & Policy

**John Diamond** University of Wisconsin, Madison

**Matthew Di Carlo** Albert Shanker Institute

**Sherman Dorn** Arizona State University

**Michael J. Dumas** University of California, Berkeley

**Kathy Escamilla** University of Colorado, Boulder

**Yariv Feniger** Ben-Gurion University of the Negev

**Melissa Lynn Freeman** Adams State College

**Rachael Gabriel** University of Connecticut

**Amy Garrett Dikkers** University of North Carolina, Wilmington

**Gene V Glass** Arizona State University

**Ronald Glass** University of California, Santa Cruz

**Jacob P. K. Gross** University of Louisville

**Eric M. Haas** WestEd

**Julian Vasquez Heilig** California State University, Sacramento

**Kimberly Kappler Hewitt** University of North Carolina Greensboro

**Aimee Howley** Ohio University

**Steve Klees** University of Maryland

**Jaekyung Lee** SUNY Buffalo

**Jessica Nina Lester** Indiana University

**Amanda E. Lewis** University of Illinois, Chicago

**Chad R. Lochmiller** Indiana University

**Christopher Lubienski** Indiana University

**Sarah Lubienski** Indiana University

**William J. Mathis** University of Colorado, Boulder

**Michele S. Moses** University of Colorado, Boulder

**Julianne Moss** Deakin University, Australia

**Sharon Nichols** University of Texas, San Antonio

**Eric Parsons** University of Missouri-Columbia

**Amanda U. Potterton** University of Kentucky

**Susan L. Robertson** Bristol University

**Gloria M. Rodriguez** University of California, Davis

**R. Anthony Rolle** University of Houston

**A. G. Rud** Washington State University

**Patricia Sánchez** University of University of Texas, San Antonio

**Janelle Scott** University of California, Berkeley

**Jack Schneider** University of Massachusetts Lowell

**Noah Sobe** Loyola University

**Nelly P. Stromquist** University of Maryland

**Benjamin Superfine** University of Illinois, Chicago

**Adai Tefera** Virginia Commonwealth University

**Tina Trujillo** University of California, Berkeley

**Federico R. Waitoller** University of Illinois, Chicago

**Larisa Warhol** University of Connecticut

**John Weathers** University of Colorado, Colorado Springs

**Kevin Welner** University of Colorado, Boulder

**Terrence G. Wiley** Center for Applied Linguistics

**John Willinsky** Stanford University

**Jennifer R. Wolgemuth** University of South Florida

**Kyo Yamashiro** Claremont Graduate University

## arquivos analíticos de políticas educativas conselho editorial

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Editoras Associadas: **Andréa Barbosa Gouveia** (Universidade Federal do Paraná), **Kaizo Iwakami Beltrao**, (Brazilian School of Public and Private Management - EBAPE/FGV), **Sheizi Calheira de Freitas** (Federal University of Bahia), **Maria Margarida Machado**, (Federal University of Goiás / Universidade Federal de Goiás), **Gilberto José Miranda**, (Universidade Federal de Uberlândia, Brazil), **Marcia Pletsch, Sandra Regina Sales** (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro)

**Almerindo Afonso**

Universidade do Minho  
Portugal

**Alexandre Fernandez Vaz**

Universidade Federal de Santa  
Catarina, Brasil

**José Augusto Pacheco**

Universidade do Minho, Portugal

**Rosanna Maria Barros Sá**

Universidade do Algarve  
Portugal

**Regina Célia Linhares Hostins**

Universidade do Vale do Itajaí,  
Brasil

**Jane Paiva**

Universidade do Estado do Rio de  
Janeiro, Brasil

**Maria Helena Bonilla**

Universidade Federal da Bahia  
Brasil

**Alfredo Macedo Gomes**

Universidade Federal de Pernambuco  
Brasil

**Paulo Alberto Santos Vieira**

Universidade do Estado de Mato  
Grosso, Brasil

**Rosa Maria Bueno Fischer**

Universidade Federal do Rio Grande  
do Sul, Brasil

**Jefferson Mainardes**

Universidade Estadual de Ponta  
Grossa, Brasil

**Fabiany de Cássia Tavares Silva**

Universidade Federal do Mato  
Grosso do Sul, Brasil

**Alice Casimiro Lopes**

Universidade do Estado do Rio de  
Janeiro, Brasil

**Jader Janer Moreira Lopes**

Universidade Federal Fluminense e  
Universidade Federal de Juiz de Fora,  
Brasil

**António Teodoro**

Universidade Lusófona  
Portugal

**Suzana Feldens Schwertner**

Centro Universitário Univates  
Brasil

**Debora Nunes**

Universidade Federal do Rio Grande  
do Norte, Brasil

**Lílian do Valle**

Universidade do Estado do Rio de  
Janeiro, Brasil

**Geovana Mendonça Lunardi**

**Mendes** Universidade do Estado de  
Santa Catarina

**Alda Junqueira Marin**

Pontifícia Universidade Católica de  
São Paulo, Brasil

**Alfredo Veiga-Neto**

Universidade Federal do Rio Grande  
do Sul, Brasil

**Flávia Miller Naethe Motta**

Universidade Federal Rural do Rio de  
Janeiro, Brasil

**Dalila Andrade Oliveira**

Universidade Federal de Minas  
Gerais, Brasil