



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY



Maestría en Ciencias Humanas, opción: Teorías y Prácticas en Educación

Tesis para defender el título de Magíster en Ciencias Humanas, opción:  
Teorías y Prácticas en Educación

**(De)construcción de los discursos de las políticas de inclusión en Educación  
Secundaria con relación al formato escolar tradicional. Análisis del caso  
uruguayo en el período 2005-2017 desde una perspectiva de justicia**

Autora: Stefanía Conde

Tutora de tesis: Prof. Agr. Eloísa Bordoli  
Montevideo, 3 de setiembre de 2018

Montevideo, 3 de setiembre de 2018

Sres. Miembros de la Comisión de Maestría de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación

De mi mayor consideración

Por la presente se avala la entrega de la tesis “(De)construcción de los discursos de las políticas de inclusión en Educación Secundaria con relación al formato escolar tradicional. Análisis del caso uruguayo en el período 2005 – 2017 desde una perspectiva de justicia” de la maestranda **Stefanía Conde**. Esta ha sido realizado en el marco de la Maestría en Ciencias Humanas, mención Teorías y Prácticas en Educación, de la facultad y ha estado tutorada por quien suscribe.

Sin otro particular, muy atentamente



.....

Dra. Eloísa Bordoli

*hoy día tendemos a aceptar la infinitud de lo social, es decir, el hecho de que todo sistema estructural es limitado, que está siempre rodeado por un “exceso de sentido” que él es incapaz de dominar y que, en consecuencia, la “sociedad” como objeto unitario e inteligible que funda sus procesos parciales, es una imposibilidad (Laclau, 1993a: 104).*

*este carácter finalmente incompleto de lo social es la fuente principal de nuestra esperanza política en el mundo contemporáneo (Laclau, 1993a: 97 ).*

## **RESUMEN**

La presente investigación se centra en el análisis de los discursos de las políticas de inclusión educativa con relación al formato escolar tradicional, en el período 2005-2017. Especialmente, se hace énfasis en los sentidos que se construyen sobre los sujetos de la educación, así como en sus posibles aspectos alternativos desde una perspectiva de justicia.

En este contexto, las propuestas de inclusión objeto de estudio que se desarrollan en el nivel de educación media básica de educación secundaria son las siguientes: “Programa Aulas Comunitarias”, “Programa de Impulso a la Universalización del Ciclo Básico”, “Proyecto con horas de tutorías y profesor coordinador pedagógico” y “Propuesta 2016”.

La investigación, centrada en lo pedagógico, recupera aportes del Análisis Político de Discurso y en este marco la noción de deconstrucción de Derrida, con el fin de desedimentar los procesos de construcción de sentidos en torno a la inclusión y su relación con el formato escolar tradicional. El referente empírico de la tesis está constituido por documentos macro de la política educativa y entrevistas a actores políticos y técnicos vinculados a las propuestas seleccionadas.

El análisis realizado permite identificar las principales tensiones que se expresan en la relación entre políticas de inclusión y formato escolar tradicional, y al mismo tiempo reconocer a las políticas educativas como construcciones históricas en las que confluyen procesos necesarios y contingentes. Las propuestas se inscriben en construcciones discursivas híbridas en las que estos procesos operan, evidenciando una disputa en el campo simbólico en lo que respecta a las concepciones sobre los sujetos de la educación y a los polos de interpelación que se ofrecen en el marco de la tensión entre el carácter universal y particular de las mismas. Los procesos de cambio que sufren las políticas aquí analizadas expresan el peso del formato escolar tradicional de educación secundaria ante el

cuestionamiento y modificación de algunos de sus rasgos constitutivos. Al mismo tiempo, el ejercicio deconstructivo en torno a las propuestas de inclusión educativa permite reconocer algunos de sus rasgos alternativos desde una perspectiva de justicia en la que confluyen las nociones de herencia y hospitalidad.

**Palabras clave:** Educación secundaria - Formato escolar - Políticas de inclusión - Alteraciones - Deconstrucción - Justicia

## **ABSTRACT**

The present research focuses on the analysis of the discourse of educational inclusion policies in relation to the traditional school format, in the period of 2005-2017. Particular emphasis is placed on the meanings of subjects of education that are built in the aforementioned policies as well as on alternative aspects these might present from a perspective of justice.

In this context, the inclusion proposals that were selected for this study, which develop at the level of basic secondary education in secondary education, are the following: “Programa Aulas Comunitarias”, “Programa de Impulso a la Universalización del Ciclo Básico”, “Proyecto con horas de tutorías y profesor coordinador pedagógico” y “Propuesta 2016”.

The research, which focused on their pedagogical aspects, recovers the contributions of political analysis of discourse and, in this framework, Derrida’s notion of deconstruction, in order to de-sediment the processes of construction of meanings regarding inclusion and its relation to the traditional school format. The empirical reference of the thesis is constituted by macro documents of the educational policy and interviews made to political and technical actors linked to the selected proposals.

The analysis has enabled us to identify the main tensions that are expressed in the relationship between inclusion policies and the traditional school format, and at the same time, to recognize educational policies as historical constructions in which necessary and contingent processes converge. The proposals are inscribed in the hybrid discursive constructions in which these processes operate, evidencing a dispute in the symbolic field with regards to the conceptions about the subjects of education and the poles of interpellation that are offered within the framework of the tension between the universal and particular nature of these conceptions. The processes of change suffered by the policies that are discussed here express the weight of the traditional school format of secondary education in response to the questioning and modification of some of its constitutive features. At the same time, the deconstructive exercise regarding educational inclusion proposals allows us to recognize some of its alternative features from a perspective of justice in which the notions of heritage and hospitality converge.

**Keywords:** Secondary education - School format - Inclusion policies - Alterations  
- Deconstruction - Justice

## ÍNDICE

A- INTRODUCCIÓN GENERAL .....	1
1- Tema y fundamentación .....	1
2- Antecedentes de investigación .....	3
3- Descripción del problema de investigación .....	9
4- Preguntas de investigación.....	11
5- Objetivos generales y específicos .....	12
5.1- Objetivo general.....	12
5.2- Objetivos específicos .....	12
6- Estructura organizativa de la tesis.....	12
B- PRIMERA PARTE: CONFIGURACIÓN DEL MARCO TEÓRICO .....	15
1- Perspectiva que enmarca la investigación: aproximaciones al APD .....	15
2- Algunas categorías centrales de la investigación en el marco del APD.....	17
2.1.1- Discurso: afectaciones en la concepción de sociedad, educación y sujeto .....	17
2.1.2- Significantes vacíos y significantes flotantes: vínculo con la noción de hegemonía. Luchas en el espacio político por fijar sentidos.....	19
2.1.3- La deconstrucción derrideana en el marco del APD .....	22
3- La deconstrucción como justicia, la posibilidad de pensar la educación como justicia .....	26
4- Aproximaciones al significante inclusión .....	30
5- Políticas de inclusión educativa y formato escolar .....	32
6- La escolarización como construcción de la modernidad: aproximaciones conceptuales .....	35
7- Formato escolar en educación secundaria: especificidad y dificultad al momento de pensar alternativas .....	41
8- Alteraciones al formato escolar desde una perspectiva de justicia .....	44
C- SEGUNDA PARTE: APROXIMACIÓN A LAS PROPUESTAS OBJETO DE ANÁLISIS .....	47
1- Programa Aulas Comunitarias (PAC) .....	47
2- Programa de impulso a la universalización del ciclo básico (PIU) .....	48
3- Proyecto Liceos con horas de tutorías y profesor coordinador pedagógico .	50
4- Propuesta 2016.....	50
D- TERCERA PARTE: ESTRATEGIA Y METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN.....	52
1- Abordaje metodológico en el marco del APD .....	52
2- Técnicas de investigación .....	54
3- Delimitación de la muestra .....	55
4- Trabajo de campo.....	58
5- Tratamiento de los datos .....	59
E- CUARTA PARTE: ANÁLISIS DE DOCUMENTOS .....	62
1- Construcciones discursivas de las políticas de inclusión en educación secundaria con relación al formato escolar tradicional. Una lectura desde los documentos de nivel macro de la política educativa nacional (2005-2017) .....	62

1.1- Construcción de problemas y desafíos de la educación secundaria.....	63
1.2- Búsqueda de respuestas desde la política educativa. Particularidad del primer período de gobierno del Frente Amplio (2005-2009).....	74
1.3- Emergencia del significante inclusión y perdurabilidad del significante equidad.....	77
1.4- Políticas de inclusión en educación secundaria.....	86
1.5- Políticas de inclusión educativa y formato escolar.....	93
2- PAC y Propuesta 2016.....	94
2.1- Lo focal y lo universal como campo de disputa.....	94
2.2- Cuestionamiento al formato escolar tradicional y análisis de aspectos alternativos en clave de justicia.....	97
2.2.1- Interinstitucionalidad.....	97
2.2.2- Sujeto de la educación.....	99
2.2.3- Docentes y nuevos actores educativos.....	100
2.2.4- Propuesta curricular.....	103
2.2.5- Aspectos organizativos: configuración de nuevos espacios-tiempos....	106
3- El PIU y sus transformaciones.....	109
3.1- Aspectos que cuestionan y/o alteran el formato escolar tradicional.....	109
3.1.1- Sujeto de la educación.....	110
3.1.2- Nuevos actores educativos.....	112
3.1.3- Nuevos espacios-tiempos.....	113
3.2- ¿Propuesta que cuestiona y altera, y formato escolar que resiste?.....	114
F- QUINTA PARTE: ANÁLISIS DE ENTREVISTAS.....	118
1- UNA MIRADA DESDE LOS ACTORES POLÍTICOS Y TÉCNICOS.....	118
1.1- Posiciones en torno a los problemas y desafíos de la educación secundaria.....	118
1.1.1- Problemas, desafíos y estrategias de intervención en clave de “inclusión” en educación secundaria.....	118
1.1.2- Continuidades y transformaciones en los períodos de gobierno.....	124
1.1.3- Relaciones con educación primaria.....	127
1.1.4- Dificultades en torno a los problemas y desafíos en educación secundaria.....	128
2- Políticas de inclusión educativa.....	130
2.1- Los usos de la inclusión.....	130
2.1.1- Inclusión asociada a resultados educativos: acceso, permanencia, egreso y calidad de los aprendizajes.....	131
2.1.2- Inclusión en vínculo con la equidad.....	131
2.1.3- Inclusión como respuesta a la diversidad.....	132
2.1.4- Inclusión como contracara de la exclusión.....	133
2.1.5- Inclusión como restitución de derechos.....	133
2.1.6- Inclusión: más allá de la dimensión educativa.....	135
2.1.7- Posiciones críticas a la inclusión: emergencia de la integración como significativo alternativo.....	135
2.2- Más allá de la polisemia: la inclusión como significante vacío.....	136
3- La focalización como característica de las políticas de inclusión educativa.....	139

3.1- Entre lo focal y lo universal: disputa de sentidos en torno a una tensión persistente.....	141
3.1.1- El carácter transitorio de la focalización: intervenir “mientras tanto”..	141
3.1.2- Políticas que deben ser focales .....	143
3.1.3- Necesidad de combinar lo focal y lo universal .....	144
3.1.4- Relaciones con la focalización en la década de los 90 .....	144
3.1.5- Críticas a la focalización.....	145
3.1.6- La necesidad de pensar desde otras lógicas .....	146
3.1.7- Construcciones de sentido en torno a lo universal.....	147
4- Dificultades de las políticas de inclusión educativa .....	149
5- Políticas de inclusión y su relación con el formato escolar tradicional .....	151
6- Visiones construidas en torno al PAC .....	154
6.1- Confluencia de condiciones favorables en el surgimiento del PAC .....	154
6.2- La búsqueda por hacer algo distinto. Alteraciones al formato escolar tradicional.....	155
6.2.1- Aspectos organizacionales que favorecen condiciones pedagógicas....	156
6.2.2- Encuentro entre la educación formal y no formal: aportes recíprocos .	156
6.2.3- El estudiante como sujeto de posibilidad.....	157
6.2.4- <i>Curriculum</i> .....	158
6.2.5- El lugar de la enseñanza, el lugar de la contención .....	159
6.2.6- El lugar de las OSC.....	160
6.2.7- Resignificación de la figura docente.....	161
6.2.8- Nuevos actores educativos.....	162
6.3- El PAC como “puente”: una tensión constitutiva .....	163
6.4- El PAC: un programa en movimiento .....	166
6.5- El PAC como otra forma (posible) de pensar la educación secundaria ...	167
7- De PAC a Propuesta 2016: disputa de sentidos .....	170
7.1- Contexto de surgimiento de la Propuesta 2016.....	170
7.2- Dificultades .....	172
7.3- Población destinataria .....	174
7.4- Propuesta 2016: aspectos positivos y negativos puestos en juego.....	175
7.5- Alteraciones al formato escolar tradicional .....	176
7.5.1- <i>Curriculum</i> .....	176
7.5.2- Evaluación .....	177
8- PIU .....	178
8.1- Surgimiento.....	178
8.2- Aspectos del diseño. Diferentes componentes .....	179
8.3- El lugar de la tutoría, ¿trabajo por áreas o por asignaturas?.....	180
8.4- Selección de la población destinataria .....	181
8.5- Dificultades .....	182
9- El PIU y sus transformaciones.....	182
9.1- Cambio de denominación en 2011: acento en las dificultades de aprendizaje .....	182
9.2- Cambios operados en 2013. ¿Pasaje de áreas a asignaturas?: diferentes visiones.....	183
9-3- Nuevo cambio de nombre: de “Liceos con Tutorías y PCP” a “Liceos con	

Tutorías”. Revisión actual de la propuesta .....	186
Referencias bibliográficas .....	211
Fuentes .....	220
ANEXO N° 1: Pauta de entrevista .....	224

## **A- INTRODUCCIÓN GENERAL**

### **1- Tema y fundamentación**

El tema de investigación se configura en torno a las políticas de inclusión educativa que se han desarrollado en Educación Secundaria desde que asume por primera vez en Uruguay el Frente Amplio<sup>1</sup> en el año 2005, ante los problemas de desigualdad vinculados a los procesos de fragmentación social y segmentación educativa. El objeto de investigación es analizar los discursos de estas políticas con relación al formato escolar tradicional, haciendo énfasis en los sentidos que se construyen sobre los sujetos de la educación, así como en sus posibles aspectos alternativos desde una perspectiva de justicia<sup>2</sup>.

El interés particular en las construcciones discursivas concebidas como construcciones socio-históricas radica en la afirmación de que las mismas configuran sentidos e impactan en la subjetividad de los actores. Como señala Buenfil (1991), el discurso, en la medida en que es constitutivo de lo social, es el terreno de constitución de los sujetos. Al mismo tiempo, el interés en el análisis de discurso parte del reconocimiento del carácter político de la educación en tanto terreno de disputa por fijar sentidos siempre precarios, así como en la necesidad de reubicar la responsabilidad del Estado en lo que respecta a diseños de políticas educativas tendientes a garantizar a todos los sujetos el derecho a la educación. En este marco, resulta relevante detenerse en la “inclusión” con relación al formato escolar, en tanto “paradigma” (Aguerrondo 2008, en Mancebo y Goyeneche, 2010) que fundamenta las estrategias de intervención diseñadas por el Estado en el ámbito educativo desde el año 2005.

---

<sup>1</sup> Gobierno de coalición de centro-izquierda en Uruguay.

<sup>2</sup> El objeto de estudio delimitado se encuentra estrechamente vinculado a trabajos académicos realizados así como a reflexiones y discusiones generadas en el marco de la línea de investigación *Políticas Educativas, Currículum y Enseñanza* (PECE) del Departamento de Enseñanza y Aprendizaje de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Para la realización de esta investigación la ANII ha otorgado una beca de formación.

Entendiendo el término inclusión como un significante en el que conviven diversas significaciones (Flous, 2014) y se expresan diferentes tensiones, interesa particularmente detenerse en las alteraciones que estas propuestas promueven con respecto al formato escolar tradicional, haciendo énfasis en su configuración desde una perspectiva de justicia. La misma supone una mirada particular sobre las políticas educativas en el intento de articular el carácter universal del derecho a la educación con la singularidad de cada sujeto. Los principales aportes que se recuperan en este estudio a los efectos de pensar la justicia provienen de Derrida, particularmente de las nociones de hospitalidad y herencia. Desde este lugar se busca poner acento en que no toda modificación se construye discursivamente desde el mismo lugar.

En este marco es importante señalar que en un contexto en el que los egresos en educación primaria son prácticamente universales desde 1980 (Cardozo, 2016), el nivel de enseñanza media se torna prioritario para la política educativa debido a las serias dificultades que enfrenta en términos de retención, progresión de los grados escolares y egreso. Desde este lugar es que la noción de “crisis de la educación” se acentúa en este nivel, asociada a los bajos resultados en evaluaciones internacionales, fracaso escolar, desafiliación<sup>3</sup>. De este modo se plantea la necesidad de “intervenir” en el sistema educativo, siendo el formato escolar como construcción histórica consolidada en la modernidad foco de cuestionamientos diversos. Ello considerando al mismo tiempo la tradición de este nivel en lo que respecta a su origen propedéutico de carácter selectivo.

Se propone abordar el tema de investigación desde la perspectiva del Análisis Político de Discurso (en adelante APD), concebido, desde el postestructuralismo, como constelación de significados, como estructura abierta, inestable, precaria, posible de resignificación en función de su carácter relacional, y que en este sentido rechaza posiciones reduccionistas y esencialistas de la noción de

---

<sup>3</sup> De acuerdo a lo que se plantea en el Informe elaborado por el INEE en el año 2017, un logro importante ha sido prácticamente universalizar el ingreso a media básica. No obstante, a partir de los 14 años comienza a caer sistemáticamente la cobertura.

educación. De este modo, adquiere importancia indagar los procesos históricos en que se construyen los significados de las políticas en el contexto social más amplio y en las luchas por la configuración de sentidos de la educación, de las cuales las políticas son resultado.

Es preciso destacar que el APD se integra desde una preocupación pedagógica, entendiendo a la pedagogía como reflexión sistemática sobre la educación. Desde este lugar se recuperan especialmente los aportes de Rosa Nidia Buenfil (1991, 1994, 2010a y 2010b) y Adriana Puiggrós (1990a, 1990b), autoras que articulan en sus producciones teóricas el APD y la educación.

En términos académicos, se espera que la investigación realizada constituya un aporte a la problematización del significante “inclusión” con relación al formato escolar tradicional, en el marco de la perspectiva de APD. Al mismo tiempo, y en términos sociales, se espera que los resultados de este estudio contribuyan al debate político-pedagógico sobre los distintos proyectos, programas y planes que en el marco de las políticas de inclusión educativa se vienen implementando en Educación Secundaria en nuestro país. Desde este lugar, a partir del análisis de aspectos alternativos, tanto en la dimensión material como simbólica de la Escuela, el estudio pretende contribuir a nuevas formas de pensar lo escolar desde una perspectiva de justicia.

## **2- Antecedentes de investigación**

En el marco de la temática de investigación que ha sido delimitada, se han encontrado un conjunto de estudios antecedentes tanto nacionales como regionales e internacionales, realizados entre los años 2004 y 2016, que desde diferentes conceptualizaciones teóricas aportan al abordaje del objeto de estudio.

Hay un conjunto de autores (Mancebo y Goyeneche, 2010; Bordoli, 2012; Flous, 2014; Martinis, 2016a) que analizan la "inclusión" como término que fundamenta

las actuales políticas educativas, estableciendo relaciones con los discursos sobre la "equidad". De este modo, si bien “el escenario en el que emergen los Nuevos Gobiernos Progresistas en Uruguay (...) se caracteriza por una búsqueda de alternativas que apuntan a superar las marcas producidas por las políticas neoliberales de la década de los 90’” (Bordoli, 2012: 10), desde el planteo de Martinis (2016a), es interesante visualizar cómo ciertas construcciones de sentido sobre la "inclusión educativa" encuentran continuidad con respecto a aquellas producidas durante el proceso de reforma educativa. En palabras del autor,

son comunes y recurrentes en ambos planteos las definiciones de los bajos resultados educativos de los niños de sectores populares en términos de “inequidades”. Del mismo modo, se presentan referencias al papel de la educación en términos de “equidad”. La frecuente referencia a la noción de equidad, concepto estelar en la reforma de la década de los 90, muestra la fuerte eficacia simbólica que produjo el discurso pedagógico reformista. Si bien diversos actores coinciden en señalar que la propuesta de los 90 no logró los resultados esperados, es muy claro que las formulaciones de sentido que produjo ocupan un espacio muy relevante en los discursos sobre educación en Uruguay. De este modo, no es de extrañar que los significados que se asocian al significante “inclusión educativa” guarden estrecha relación con los asociados a “equidad” (Martinis, 2016a: 258).

Este aspecto también es planteado por Flous (2014), al expresar que se mantiene constante desde períodos anteriores la lectura que relaciona la determinación del contexto con la situación problemática de la educación y sus estudiantes, construyendo al sujeto fundamentalmente desde la diferencia asociada al contexto socio cultural.

En el marco de esta línea de análisis, hay autores que se aproximan a la inclusión en relación con la conceptualización de la exclusión, la que es configurada como problema de política pública no solo en Uruguay sino en otros países del Cono Sur (Mancebo y Goyeneche, 2009; Mancebo, 2010b; Mancebo y Méndez, 2012). Aquí es importante tener en cuenta las diferentes formas de exclusión (Terigi, Perazza y Vaillant, 2009), que frecuentemente aparecen de forma combinada: el estar fuera de la escuela, el abandono de la escuela luego de asistir varios años a ella; la escolaridad de “baja intensidad” que corresponde a aquellos alumnos que asisten a

la escuela pero no se involucran con sus actividades educativas; la que deriva de los aprendizajes elitistas o sectarios, en marcos curriculares que no contemplan los intereses, perspectivas y necesidades de todos los sectores; y la que se genera cuando los aprendizajes son de baja relevancia. Conceptualización de la exclusión que como se ha señalado es criticada por otros autores que entienden que produce una línea divisoria entre los que están adentro y los que están afuera de la Escuela y de la sociedad.

Otros estudios (Fernández, 2010a; Fernández, 2010c; Fernández y Alonso, 2011; Fernández y Mancebo, 2015), provenientes del campo de la Sociología y la Ciencia Política, describen y analizan distintas propuestas de inclusión educativa en educación media fundamentalmente durante la primera administración de Tabaré Vázquez (2005-2010), distinguiendo dos grandes conjuntos: aquellas que apuntan a la integración escolar, y aquellas que se dirigen a revincular a quienes la han abandonado. En este marco, hay estudios que tienen por objeto describir, caracterizar y analizar algunas de las políticas de inclusión educativa en educación media (tanto en Secundaria como en UTU), identificando los aspectos innovadores del modelo pedagógico que se promueve y algunas dificultades que plantean (Fernández, 2010a; Fernández y Alonso, 2011). En este marco, hay estudios que analizan aspectos de estos programas en relación con la institucionalidad educativa clásica (Fernández, 2010a; Fernández y Mancebo, 2015). Algo importante para destacar que surge de la investigación (Fernández, 2010a) es que los aspectos innovadores se encuentran con mayor frecuencia entre las propuestas de UTU que entre las de Secundaria, debido a los mayores niveles de cooperación inter-institucional y coordinación territorial. En este sentido se expresa que UTU tiene una secuencia de experiencias más compatible con la articulación requerida con la sociedad.

En el contexto uruguayo, algunos trabajos (Martinis y Stevenazzi, 2014; Bordoli, 2016; Santos, 2010) se detienen especialmente en el análisis de las variaciones o movimientos que se producen en torno a la forma escolar tradicional en el marco

de diferentes propuestas. En el nivel de educación primaria, Martinis y Stevenazzi (2014) exploran las alteraciones que acontecen desde las experiencias de dos escuelas (una rural y otra que forma parte del Programa de Maestros Comunitarios). Por su parte Bordoli (2016) en su tesis de doctorado analiza, en el marco del Programa de Maestros Comunitarios, la disputa por la asignación de los sentidos pedagógicos con relación a los sujetos de la educación y a la forma escolar, haciendo especial énfasis en los procesos de configuración identitaria de los maestros comunitarios. Santos (2010) refiere a la relación entre políticas educativas y formatos escolares, destacando a los grupos multigrado de escuelas rurales como alternativas al formato escolar tradicional y hegemónico. Todos estos estudios se detienen en algunas variaciones al formato escolar, a la vez que ponen acento en aquellos rasgos del formato que persisten más allá de los intentos de reforma. En el contexto de las alteraciones producidas se destacan aspectos vinculados a los sujetos de la educación, tiempos y espacios escolares.

En el nivel de educación media, por su parte, el trabajo de Flous (2014) aborda los efectos de algunas propuestas de inclusión con relación a los formatos escolares institucionales de la Enseñanza Media Básica, concluyendo que las mismas no han logrado modificaciones sustanciales en la estructura universal del sistema. Como menciona la autora, mientras Tránsito Educativo y PIU constituyen programas más articulados al sistema pese a no haber logrado la “institucionalización”, el PAC funciona paralelamente en el marco de un mismo sistema, no habiendo logrado la articulación como forma de favorecer la continuidad educativa de los estudiantes que egresan de dicho programa.

En el contexto de las propuestas de inclusión en educación media básica, si bien no forma parte del estudio por haber comenzado a implementarse con anterioridad al periodo seleccionado, se encuentra el Programa “Áreas Pedagógicas” que constituye la primera propuesta de inclusión educativa focalizada, que promueve alteraciones al formato escolar tradicional: trabajo en forma multidisciplinaria y

muchas veces en multigrado, cursos desarrollados en forma semestral, exámenes libres cuando docente y estudiante entienden que el proceso lo habilita.

Las distintas propuestas mencionadas, abordadas desde variadas perspectivas teóricas y abordajes metodológicos, evidencian de alguna manera las múltiples y diversas formas de promover alteraciones al formato escolar hegemónico, ya sea desde el ámbito de producción de la política educativa o desde los propios colectivos docentes.

Con respecto a las tensiones que varios autores (Dussel, 2004a; Redondo, 2013; Tenti Fanfani, 2009; Mancebo y Goyeneche, 2010) advierten sobre las políticas de inclusión, es interesante el análisis realizado por Zelmanovich (2013), quien plantea tres paradojas que presenta la inclusión de los adolescentes en la escuela media argentina, y que son igualmente importantes para ser pensadas en el contexto uruguayo: 1- la inclusión educativa sucede ya que se ha incrementado la matrícula y por consiguiente el acceso a la educación media, y no sucede al mismo tiempo, teniendo en cuenta los altos índices de exclusión expresados en repitencia, abandono y sobreedad; 2- ingresan estudiantes de sectores sociales que anteriormente no accedían, y ello se presenta como causa de la pérdida de la función docente; 3- los estudiantes están dentro de las instituciones pero sin acceder a tomar parte y por otro lado los docentes están dentro pero sin darse por aludidos.

Estos aspectos señalados por la autora son relevantes para este estudio en tanto advierten sobre el carácter paradójico de las configuraciones discursivas, exigiendo así una mirada atenta de los discursos sobre inclusión educativa en el contexto uruguayo, que debe ser enriquecida con lógicas de intelección que contribuyan a desnaturalizar y a dar cuenta de su carácter indecible.

Con respecto a las principales dificultades que estas políticas de inclusión educativa presentan, se plantea:

son necesarias pero no suficientes porque el problema causal se encuentra en el mismo sistema tradicional que genera desafiliación. Existe un consenso extendido: si el modelo tradicional de enseñanza media no sirve para quienes están escolarizados “sin problemas” (Fernández & Bentancur, 2008), menos puede servir para quienes están en riesgo de, o ya se han desafiado. El problema central no son los eventos de insistencia, abandono y desafiliación aquí estudiados, sino el sistema que las genera. Las políticas de inclusión son “paliativas”, “compensatorias” pero no “curativas”; se requieren de políticas de cambio estructural (Fernández, 2010b: 25).

Tener esto presente es importante ya que remite a una de las críticas que en ocasiones se le realizan a estas propuestas de inclusión vinculadas a las dificultades de continuidad educativa. De alguna manera se diseñan circuitos diferenciales para ciertos sujetos que muchas veces deben volver a insertarse al formato escolar tradicional que genera desafiliación.

Este carácter focalizado de las políticas inscriptas en una lógica de “discriminación positiva” también está presente en el contexto europeo en el marco de las denominadas Políticas de Educación Prioritaria. Se destacan en este caso los aportes del investigador francés Rochex (2011) quien a partir del estudio de las diferentes “edades” o “modelos” de las PEP en diversos países europeos<sup>4</sup> plantea que en la evolución que han tenido estas políticas se beneficia la emergencia de una lógica de fragmentación y multiplicación tanto de los programas y dispositivos como de las categorías de población focalizadas. En palabras del autor,

A los modos de categorización y de focalización “clásicos” de las PEP, que son los estudiantes de medio social desfavorecido y/o las minorías nacionales, lingüísticas, culturales o étnicas, se agregan (...) otros modos de focalización y de categorización: hijos de refugiados o de solicitantes de asilo, niños enfermos que presentan problemas de comportamiento o de aprendizaje y tienen “necesidades educativas específicas”, estudiantes dotados o talentosos (gifted and talented pupils), estudiantes niños o niñas (según los programas), incluso todo “estudiante en riesgo de desinterés, de abandono o de bajo rendimiento”<sup>5</sup> (Rochex, 2011: 79).

---

<sup>4</sup> Los países que comprende el estudio son: Inglaterra, Francia, Grecia, Portugal, República Checa, Rumania y Suecia.

<sup>5</sup> En lo que respecta a estos nuevos modos de focalización el autor refiere especialmente a los

Estos aspectos de las políticas europeas permiten ubicar en un contexto más amplio las distintas iniciativas de los Estados de carácter focalizado a diversas poblaciones, que aunque con características propias, también están presentes en el contexto latinoamericano.

### **3- Descripción del problema de investigación**

El problema de esta investigación se configura en torno a las políticas de inclusión educativa desarrolladas en Educación Secundaria en el período 2005-2017 en Uruguay, con el fin de explorar y analizar sus diferentes significados con relación al formato escolar tradicional. En el marco de esta relación interesa especialmente hacer hincapié en los sentidos que se construyen en torno a los sujetos de la educación así como en sus posibles aspectos alternativos desde una perspectiva de justicia.

El período seleccionado se fija a partir del año 2005 debido a que es en el contexto de asunción del Frente Amplio que inicia lo que algunos autores denominan la “era progresista” (Garcé y Yaffé, 2004), y se comienza a instalar en el lenguaje de las políticas educativas el significante “inclusión”, “formulación que intentó sentar una nueva perspectiva para pensar las relaciones entre educación y sujetos populares” (Martinis, 2016a: 1).

Por su parte, la delimitación del estudio en educación secundaria se sustenta en los desafíos que enfrenta en lo que respecta a la permanencia, progresión en los grados escolares y egreso de todos los sujetos (Cardozo, 2016), en un contexto de universalización que en educación primaria ha sido prácticamente consolidado. En este marco, la investigación contempla el nivel de educación media básica<sup>6</sup>, conforme a las propuestas de inclusión educativa seleccionadas según criterios de

---

países de Inglaterra y República Checa.

<sup>6</sup> Conforme a la Ley General de Educación N° 18.437, en Uruguay la Educación Secundaria comprende educación media básica y educación media superior. De acuerdo con el artículo 26 de dicha ley la educación media básica abarca el ciclo inmediato posterior a la educación primaria.

significatividad, explicitados en el desarrollo de la “Estrategia y metodología de investigación”.

Considerando los dos puntos de vista desde los cuales es posible abordar cualquier conjunto discursivo, el análisis en torno a las políticas de inclusión se realiza teniendo en cuenta su dimensión de producción (Verón, 2004), procurando visualizar las principales líneas de sentido que están sobredeterminando el diseño e implementación de las mismas. De este modo, es interés de la investigación reconstruir el proceso de producción partiendo del producto, pasando así del texto inerte a la dinámica de su producción. Situar el estudio en el polo de la producción no implica desconocer la dimensión de reconocimiento, y por consiguiente las diversas condiciones de recepción de los discursos por parte de los actores que intervienen en su desarrollo. Se reconoce así mismo que entre ambas dimensiones no hay una relación lineal, en tanto “un efecto determinado de sentido jamás es deducible del análisis de un discurso en producción” (Verón, 1993: 189).

La temática del estudio enmarcada en el APD como horizonte de intelección que habilita abordar el campo de la educación como campo problemático (Puiggrós, 1990b) no exento de tensiones, requiere contemplar diferentes aspectos:

- Significados en torno a la “crisis” del formato escolar moderno.
- El carácter político de la educación. Configuración de sentidos y tensiones en torno al discurso sobre la “inclusión educativa”.
- Configuraciones discursivas en torno a los sujetos de la educación. Teniendo presente que las políticas de inclusión se definen por su carácter focalizado (Mancebo y Goyeneche, 2010; Fernández, 2010a; Bordoli y Martinis, 2010), dirigiéndose a grupos de la población que se encuentran en condiciones de “vulnerabilidad social”, es importante detenerse en el tipo de sujeto que estas políticas constituyen desde la discursividad, visualizando si existe o no continuidad entre “sujeto social” y “sujeto educativo” (Martinis, 2016b).
- Tensión entre la función pedagógica y social, entre el carácter focal y la

aspiración universal, entre la asistencia/contención y la enseñanza/transmisión de contenidos culturales.

- Problematización del formato escolar moderno a partir del análisis de las alteraciones que promueven las políticas de inclusión.

Estas dimensiones de análisis dan cuenta de la necesidad de abordar la educación en su carácter histórico-social, rechazando la idea de la esencialidad de lo educativo, así como su carácter determinista. En este sentido es importante recuperar lo que plantea Adriana Puiggrós (1990a):

La educación sólo es explicable como una organización particular del conjunto de los procesos sociales y, aunque los discursos pedagógicos tengan su propia lógica y su propia organización, no son ajenas a aquellos procesos que actúan necesariamente como sus condiciones de producción. A su vez, la educación es condición de producción del transcurrir, cambiar, reproducirse de otras formas del quehacer social (Puiggrós, 1990a: 25).

Desde este lugar, los discursos sobre lo educativo se configuran a su vez en relación con otros discursos que desde el análisis es preciso considerar.

#### **4- Preguntas de investigación**

- ¿Qué problemas y desafíos justifican la necesidad de “intervenir” en materia de inclusión en el nivel de educación media básica de educación secundaria en el período 2005-2017, y qué relaciones se establecen con el formato escolar tradicional?
- ¿Qué sentidos se construyen en Uruguay sobre la inclusión educativa con relación al formato escolar, en el contexto del campo de producción de las políticas?
- ¿Cómo se constituye al/los sujeto/s de la educación a partir de los discursos de inclusión educativa?
- ¿Es posible identificar aspectos alternativos de las políticas de inclusión educativa con relación al formato escolar desde una perspectiva de

justicia? En caso de que esto así sea, ¿cómo podría contribuir a nuevas formas de pensar lo escolar?

## **5- Objetivos generales y específicos**

### **5.1- Objetivo general**

- Analizar las construcciones discursivas de las políticas de inclusión desarrolladas en el nivel de educación media básica de educación secundaria en Uruguay en el período 2005-2017, con relación al formato escolar tradicional.

### **5.2- Objetivos específicos**

- Identificar en los discursos de las políticas de inclusión desarrolladas en el nivel de educación media básica de educación secundaria, los problemas y desafíos a partir de los cuales se instala la necesidad de “intervenir” en materia de inclusión, así como las relaciones que se establecen con el formato escolar tradicional.
- Analizar los sentidos que se construyen en torno al/los sujeto/s de la educación a los que se dirigen las propuestas de inclusión educativa.
- Analizar las alteraciones que promueven las políticas de inclusión educativa con respecto al formato escolar tradicional desde una perspectiva de justicia.
- Identificar y analizar transformaciones y continuidades en las conceptualizaciones y significados que se le atribuyen a la inclusión educativa en el periodo 2005-2017, con relación al formato escolar.

## **6- Estructura organizativa de la tesis**

La tesis se organiza en cinco apartados. En el primer de ellos se plantean los

principales ejes conceptuales que se consideran centrales en el desarrollo del estudio. Inicialmente se presenta el APD como perspectiva que enmarca la investigación y algunas de sus categorías centrales: discurso y sus afectaciones en las formas de concebir a la sociedad, la educación y los sujetos; significantes flotantes y significantes vacíos en vínculo con la noción de hegemonía; y la deconstrucción derrideana. Posteriormente, se analiza a la educación como justicia, estableciendo relaciones con las nociones de hospitalidad y herencia a partir de los aportes de Derrida. Finalmente, se abordan los siguientes ejes que atraviesan el estudio: el significante “inclusión”, las políticas de inclusión educativa y su relación con el formato escolar tradicional; la escolarización como producción de la modernidad; el formato escolar en educación secundaria; y las alteraciones al formato escolar desde una perspectiva de justicia.

En el segundo apartado se presentan las propuestas de inclusión educativa que fueron seleccionadas en el estudio: Programa Aulas Comunitarias, Programa de impulso a la universalización del ciclo básico, Proyecto con horas de tutorías y profesor coordinador pedagógico, y Propuesta 2016. El objetivo de este apartado es realizar una primera aproximación a las propuestas: contexto de surgimiento, inscripción institucional, población objetivo y principales características.

En el tercer apartado se desarrolla el abordaje metodológico en el marco del APD. Se detallan las técnicas de investigación seleccionadas, la delimitación de la muestra, y los aspectos vinculados al proceso de trabajo de campo. Asimismo se explicitan las opciones analíticas adoptadas para el tratamiento del *corpus*.

En el cuarto y el quinto apartado se desarrolla el análisis. En el cuarto apartado se analizan los documentos macro de la política educativa nacional correspondientes al período seleccionado. En el quinto apartado se recuperan los principales aspectos de las entrevistas realizadas a actores políticos y técnicos vinculados al diseño de las propuestas de inclusión educativa que forman parte del estudio.

La tesis culmina con el desarrollo de conclusiones que articulan los principales hallazgos del análisis de documentos y entrevistas, a partir de las preguntas y objetivos del estudio. En este marco también se recuperan algunas temáticas posibles de ser abordadas en futuras investigaciones.

## **B- PRIMERA PARTE: CONFIGURACIÓN DEL MARCO TEÓRICO**

En el presente apartado se hace referencia a los diferentes ejes conceptuales que guían el estudio: el APD como perspectiva que enmarca la investigación y algunas de sus categorías centrales (discurso y sus afectaciones en las formas de concebir a la sociedad, la educación y los sujetos; significantes flotantes y significantes vacíos en vínculo con la noción de hegemonía; la deconstrucción derrideana); la posibilidad de pensar la educación como justicia; aproximaciones al significante “inclusión”; las políticas de inclusión educativa y su relación con el formato escolar tradicional; la escolarización como producción de la modernidad; el formato escolar en educación secundaria; las alteraciones al formato escolar desde una perspectiva de justicia.

En el contexto de la perspectiva de análisis que se adopta en este estudio, se plantea el "uso de la teoría como conjunto de herramientas de intelección en reserva que pueden usarse en diversos fines, y en el caso de la investigación sirve para problematizar lo que aparece como inmediato" (Buenfil, 2010a: s/p).

### **1- Perspectiva que enmarca la investigación: aproximaciones al APD**

La perspectiva del APD tiene sus antecedentes en la Universidad de Essex, Inglaterra, a finales de los años de 1970. Específicamente tiene su procedencia en la línea de pensamiento desarrollada por Laclau y Mouffe a partir de la obra “Hegemonía y estrategia socialista”, publicada por primera vez en 1985. La misma se nutre de distintas disciplinas y tradiciones teóricas, configurándose así en una analítica que permite recuperar de distintas teorías aquello que se considera útil<sup>7</sup> para abordar el problema de investigación, manteniendo siempre una cuidadosa vigilancia epistémica a los efectos de hacer compatibles los principios onto-epistemológicos de cada una de ellas. Es en este contexto que adquiere

---

<sup>7</sup> La teoría es visualizada en este sentido desde la propuesta de Foucault (1979) como una “caja de herramientas”.

importancia para este estudio desplazar algunos conceptos tanto de los planteos de Laclau y Mouffe como de Derrida, haciéndolos dialogar con el referente empírico y las preguntas de investigación.

Como señalan diversos autores (Torfing, 1998; Navarrete, 2009; Buenfil, 2011), el APD no debe ser concebido ni como una teoría ni como una metodología sino como una analítica u horizonte de intelección abierto, relacional e inestable. Este horizonte configura un entramado que implica posicionamientos ontológicos y epistemológicos, así como conceptos y lógicas de intelección. Especialmente es importante destacar que el APD incide en la forma de concebir y llevar a cabo la investigación, la que se ve configurada por tres dimensiones: preguntas de investigación, referente teórico y referente empírico. En esta tríada se producen tensiones permanentes que confluyen en la delimitación del objeto de estudio así como en la manera de interpretarlo.

Interesa especialmente destacar el carácter político de esta perspectiva, en tanto cobran relevancia los procesos de inclusión y exclusión que se generan por los propios procesos de significación. Dimensión política caracterizada por la relación entre necesidad y contingencia, que habilita a indagar, en el caso de este estudio en particular: cómo es que se llegó a significar el significante inclusión (mirada genealógica y deconstructiva); cuáles son los momentos en que su significación se produjo; en esos momentos, ¿qué quedó “adentro” y qué quedó “afuera”? (procesos de inclusión y exclusión).

Para el caso de la investigación que se efectúa, esta perspectiva es clave a los efectos de concebir a las políticas educativas como una “articulación de significantes ligados a un valor o un sentido asignados desde el Estado” (Southwell y Vassiliades, 2013: 14), en este caso asociado a la “inclusión”. Políticas educativas consideradas como formaciones discursivas que no están fijadas ni suturadas sino que participan en el espacio simbólico de la disputa política por articular sentidos, siempre posibles de ser resignificados.

## **2- Algunas categorías centrales de la investigación en el marco del APD**

### **2.1.1- Discurso: afectaciones en la concepción de sociedad, educación y sujeto**

En el marco de una perspectiva postestructuralista, y siguiendo los aportes de Laclau, Buenfil (1991) conceptualiza el discurso como significación inherente a toda organización social, en el entendido de que “toda configuración social es una configuración significativa” (Laclau y Mouffe, 1993a: 114).

En este marco de significación el discurso debe ser concebido desde una triple caracterización (Buenfil, 1991): diferencial, inestable y abierto. Es diferencial en el sentido de que el discurso, como totalidad abierta, adquiere sentido por el lugar que ocupa dentro de sistemas discursivos más amplios, siendo importante atender a las relaciones que establecen con otros discursos o con otros signos dentro de un mismo discurso. Esta característica se vincula estrechamente con el carácter inestable, teniendo en cuenta que el significado no se fija de una vez para siempre, sino que se establece temporalmente en función del sistema discursivo dentro del cual ocupe un lugar. En este sentido la estabilidad es siempre relativa; el discurso es abierto, pues siempre hay posibilidad de reconstruir nuevos significados.

En este contexto, la sociedad misma se presenta desde un lugar de imposibilidad (Laclau, 1993a; Laclau y Mouffe, 1987), en tanto se concibe a la sociedad como totalidad abierta que no habilita una fijación de sentido absoluto sino por el contrario fijaciones parciales que dan lugar a diferentes formas de articulación. Así, podemos afirmar que no existe una matriz estructuradora de lo social, sino una estructura de estabilidad precaria y abierta. Estas diferentes formas de articulación son las que conducen a un terreno de disputa por fijar sentidos, en este caso sobre lo educativo. Al respecto, es importante tener presente que “el objeto se constituye en el discurso. Una misma empiricidad puede estar discursivamente construida de diversas formas dependiendo de la formación discursiva desde la cual se la nombra” (Buenfil, 1994: 9). He aquí el carácter

político en el marco del cual se incluyen y se excluyen ciertos sentidos en torno a la educación.

La perspectiva del APD incide también en una manera particular de concebir a la educación como práctica social que trasciende a la Escuela, y que también presenta un carácter relacional, abierto y precario. En este sentido, se rechaza toda visión positiva, siendo necesario historizar y establecer una definición de educación en el marco de un discurso, a la vez que se enfatiza en la idea de que la educación “no puede alcanzar una estabilidad final, sino que es susceptible de ser desarticulada por la penetración de elementos -no previstos- en las fisuras del propio discurso educativo” (Buenfil, 1991: 17). De aquí el carácter contingente, y la posibilidad de luchar en el campo simbólico por nuevos significados. En el marco de esta forma de concebir la educación, cabe destacar el planteo de Freud (1937), quien sostiene que la educación es precisamente una de las profesiones imposibles, en tanto nunca se constituye plenamente.

Esta concepción de la educación se encuentra ligada a una forma particular de concebir al sujeto, un sujeto del inconsciente, faltante, que hace de aquella una de las profesiones imposibles. En este contexto, la perspectiva del APD involucra una concepción antiesencialista del sujeto, en el marco del cual no es posible formar al sujeto centrado y pleno. En palabras de Buenfil (2010b),

concebir a un sujeto que no se define a priori (por la Razón, su posición en las relaciones de producción o cualquier otro supuesto fundamento), sino que es producto de su inserción en un mundo simbólico que le antecede y no lo determina (Buenfil, 2010b: 16).

En este marco, Laclau y Mouffe no van a referir a sujeto sino a posición de sujeto, en el entendido de que éste se constituye en el discurso. Así, desde el APD, “toda posición de sujeto es una posición discursiva en tanto participa del carácter abierto de todo discurso y no logra ser fijada totalmente en un sistema cerrado de diferencias” (Southwell y Vassiliades, 2013: 18). En este sentido es que hay una multiplicidad y no centralidad a priori de las posiciones de sujeto.

No obstante, es importante tener en cuenta los diferentes modelos de interpelación en el marco de los cuales el sujeto se constituye. Para Buenfil (1991), el discurso es el ámbito de constitución de los sujetos, es el lugar desde el cual se proponen modelos de interpelación.

Es interés de esta investigación analizar si las políticas de inclusión educativa proponen modelos de interpelación alternativos al hegemónico, en este caso, al formato escolar tradicional en educación secundaria, sin perder de vista que el sujeto se constituye en una multiplicidad de modelos de identificación, y que es posible, en términos de Buenfil (1991), que se reconozca en dichos modelos, que se sienta aludido, o bien que acepte la invitación a ser eso que se le propone.

### **2.1.2- Significantes vacíos y significantes flotantes: vínculo con la noción de hegemonía. Luchas en el espacio político por fijar sentidos**

En varias de sus obras Laclau aborda las nociones de significativo vacío y significativo flotante. En “Hegemonía y estrategia socialista” (1987), producción que comparte con Mouffe, se hace referencia a los significantes flotantes como elementos discursivos que fijan parcialmente el sentido, caracterizándose por la ambigüedad y polisemia. En este marco, el significativo flotante se identifica con lo que los autores denominan “elemento”, concebido como “toda diferencia que no se articula discursivamente” (Laclau y Mouffe, 1987: 177). El elemento se distingue del momento, el cual se alcanza cuando hay una articulación. No obstante, como será posible advertir desde el APD, la fijación en momento nunca será completa, pues “una concepción que niegue todo enfoque esencialista de las relaciones sociales debe también afirmar el carácter precario de las identidades y la imposibilidad de fijar el sentido de los elementos en ninguna literalidad última” (Laclau y Mouffe, 1987: 161).

Siguiendo en esta línea de análisis, en otra de sus obras, Laclau (1993b) va a señalar:

la imposibilidad de una totalidad cerrada desliga la conexión entre significante y significado. En ese sentido, hay una proliferación de significantes flotantes en la sociedad, y la competencia política puede ser vista como intentos de las fuerzas políticas rivales de fijar parcialmente esos significantes a configuraciones significantes particulares. (...) Esta fijación parcial de la relación entre significante y significado es lo que se denomina en estos trabajos hegemonía (Laclau, 1993b: 9).

El carácter flotante hace referencia entonces al intento por “dominar el campo de la discursividad” (Laclau y Mouffe, 1987: 191), dando cuenta de la lógica que se produce en todo proceso de construcción hegemónica.

En “Misticismo, retórica y política” (2002) y en “Los fundamentos retóricos de la sociedad” (2014), el autor se detiene a precisar la relación entre significantes vacíos y flotantes. En el marco de este planteo llega a la conclusión de que el carácter flotante de un término y su vaciamiento “son las dos caras de la misma operación discursiva” (Laclau, 2014: 32; 2002: 27). Ello es así ya que el flotamiento de un significante requiere una “vacuidad tendencial” (Laclau, 2014: 32), ya que si estuviera estrictamente adherido a un significado, el flotamiento no sería posible.

De acuerdo a lo que plantea Montero (2012), mientras los significantes flotantes dan cuenta de las luchas políticas y semánticas por hegemonizar un espacio político-discursivo, los significantes vacíos aluden a los momentos de estabilización, siempre precaria, de los sentidos políticos: “por su naturaleza eminentemente polisémica, estos términos ambiguos e inherentemente móviles extraen su sentido de la cadena discursiva en la que se inscriben” (Montero, 2012: 6).

Ahora bien, a los efectos de comprender la función del significante vacío, interesa detenerse en el siguiente aspecto: el mismo no supone un vaciamiento de significado, sino por el contrario un exceso de sentido con una clara función política. Lo que hace que un significante esté vacío es su fuerza política, su

posibilidad de aceptar varias significaciones y convocar e interpelar a varios grupos de la sociedad, procurando aglutinar diversos proyectos. De este modo lo que se va vaciando es un sentido único. En este proceso lo que opera es la pretensión de significar un universal, borrando las particularidades. Se configura así un “imaginario hegemónico” (López, 2011) con una promesa de plenitud, en tanto si bien existe esta pretensión totalizante, su carácter imposible se lo impide. En este sentido, recuperando las palabras de Laclau (2004) en “La razón populista”,

Esta operación por la que una particularidad asume una significación universal inconmensurable consigo misma es la que denominamos hegemonía. Y dado que esta totalidad o universalidad encarnada es, como hemos visto, un objeto imposible, la identidad imposible pasa a ser algo del orden del significante vacío, transformando a su propia particularidad en el cuerpo que encarna una totalidad inalcanzable (Laclau, 2004: 95).

En “Emancipación y diferencia” (1996), Laclau dedica un capítulo a los significantes vacíos bajo la pregunta de por qué estos significantes son importantes para la política. Allí va a identificar a los significantes vacíos como significantes de una falta, de una totalidad ausente, siendo su presencia la condición de la hegemonía.

Desde esta trama argumental, el autor sostiene que el significante vacío constituye “un significante de la pura cancelación de toda diferencia” (Laclau, 1996: 73), anunciándose a sí mismo a través de esta lógica en que las diferencias se disuelven en cadenas equivalenciales. En este sentido,

es sólo si el carácter diferencial de las unidades significativas es subvertido, sólo si los significantes se vacían de todo vínculo con significados particulares y asumen el papel de representar al puro ser del sistema -o, más bien, el sistema como ser puro y simple- que tal significación es posible (Laclau, 1996: 75).

En este marco, como plantea el autor, es privilegiando la dimensión de equivalencia hasta el punto en que su carácter diferencial es casi enteramente

anulado, que el sistema puede significarse a sí mismo como totalidad. De este modo, “la función de representar al sistema como totalidad depende, en consecuencia, de la posibilidad de que la dimensión de equivalencia prevalezca netamente sobre la dimensión diferencial” (Laclau, 1996: 78).

Para esta investigación este aspecto es muy importante en tanto surge la pregunta respecto a si el significante “inclusión”, presentado por algunos autores como “nuevo paradigma” (Aguerrondo, 2008 en Mancebo y Goyeneche, 2010) o “concepto estelar” (Mancebo y Goyeneche, 2010), puede ser concebido desde este lugar como un significante vacío.

### **2.1.3- La deconstrucción derrideana en el marco del APD**

La deconstrucción derrideana constituye una noción importante en el contexto del APD. Se podría afirmar que el propio texto “Hegemonía y estrategia socialista” (Laclau y Mouffe, 1987) es un texto deconstructivo del marxismo. Decir que supone una deconstrucción del marxismo no implica negarlo, pues su posición post-marxista se configura en diálogo con esta tradición y desde ella.

Siguiendo a Buenfil y Granja (2002), el concepto de discurso, el de sujeto de la dislocación y la importancia de los significantes vacíos en la política en el marco de los planteos de Laclau, son, en cierta medida, deudores de Derrida. De acuerdo a las autoras, las premisas post-fundacionistas, las críticas de las esencias y los centros fijos constituyen puntos de partida para la deconstrucción. Más precisamente, la incorporación de la lógica derrideana en el análisis político, va a estar dada, según las autoras, por: la dislocación que potencia la idea de sujeto posible; la indecidibilidad, en tanto algo que siempre puede seguir siendo lo otro; y la naturalización, acción política mediante la cual se pretende dar un carácter necesario a aquello que es resultado de una articulación de carácter contingente.

En este sentido, la noción de discurso enmarcada en el APD, encuentra, según

Laclau y Mouffe (1987), cierta similitud en el sentido planteado por Derrida, De este modo ningún discurso logra una sutura última, destacándose así su carácter abierto y precario. En el marco de las reformulaciones de la tradición estructuralista, Laclau (1993b) señala que uno de los aspectos centrales ha sido la puesta en cuestión de la noción de totalidad cerrada. De este modo, el autor explicita en el marco de una de las corrientes inscriptas en la tendencia postestructuralista, el movimiento deconstructivo iniciado por Derrida que

intentó mostrar los elementos de indecidibilidad radical a ser encontrados en toda organización estructural (...) y cómo ninguna estructura de significación puede encontrar en sí misma el principio de su propio cierre. La estructura requiere, consecuentemente, una dimensión de fuerza, la cual tiene que operar desde fuera de la estructura (Laclau: 1993b: 6).

En la obra “Y mañana, qué...” (2002), se menciona que el término “deconstrucción” fue tomado de la arquitectura, y que en su acepción derrideana deconstruir significa “deshacer, sin destruirlo jamás, un sistema de pensamiento hegemónico o dominante” (Derrida y Roudinesco, 2002). En “Carta a un amigo japonés” (1997), el autor se detiene a explicitar qué no es la deconstrucción, o más bien, qué no debería ser.

Desconstruir era asimismo un gesto estructuralista, en cualquier caso, era un gesto que asumía una cierta necesidad de la problemática estructuralista. Pero era también un gesto antiestructuralista; y su éxito se debe, en parte, a este equívoco. Se trataba de deshacer, de descomponer, de desedimentar estructuras (Derrida, 1997: 2).

No obstante, a continuación menciona que ese acto de deshacer, descomponer y desedimentar estructuras no consiste en una operación negativa, pues más que destruir es necesario comprender cómo se ha construido un conjunto y, para ello, es preciso reconstruirlo. En esta forma de concebirla, la deconstrucción se vincula estrechamente con la genealogía foucaultiana. Se trata de un ejercicio de lectura que busca preguntarse cómo algo llegó a construirse, siendo necesario descomponer, desedimentar.

Una precisión muy importante que surge del propio autor es que “la deconstrucción no debe reducirse a un método, a una técnica con sus reglas y sus recetas” (Derrida, 1997). En este sentido, en “Fuerza de ley: el ‘fundamento místico de la autoridad’” (1992), el autor expresa:

El peligro para una tarea de deconstrucción sería más bien la posibilidad, y el convertirse en un conjunto disponible de procedimientos reglados, de prácticas metódicas, de caminos accesibles. El interés de la deconstrucción, de su fuerza y de su deseo, si los tiene, es una cierta experiencia de lo imposible (Derrida, 1992: 158).

Desde este lugar, la deconstrucción emerge como una estrategia de indagación que exigirá descomponer una estructura para luego reconstruirla, adquiriendo así un nuevo sentido. En el marco de esta investigación, se trata de desedimentar los significados otorgados al significante inclusión en su relación con el formato escolar tradicional, realizando así un ejercicio genealógico que habilite comprender cómo se ha llegado a estabilizar en el discurso este significante. En este contexto, es importante también estar atento a la indecidibilidad derridiana, concebida como una lógica de intelección que “ofrece una alternativa a la lógica de disyunción o dilema heredada (...) permite mirar lo ambivalente, lo que es interno y a la vez externo” (Buenfil, 2011: 39).

Para finalizar, interesa especialmente profundizar en esta investigación en la relación que el autor plantea entre la deconstrucción y la justicia. En “Fuerza de ley: el ‘fundamento místico de la autoridad’” (1992), producción que surge en el marco del Coloquio denominado “La deconstrucción y la posibilidad de la justicia”, Derrida va a sostener que la deconstrucción es la posibilidad de la justicia.

Como primera aproximación interesa destacar que para el autor la justicia no supone una categoría metafísica, en el entendido de que "no hay categorías metafísicas en sí, sino que hay discursos" (Derrida, 1997), de modo que lo que interesa de la justicia es visualizarla como palabra viva y operacional, capaz de ser

captada en determinados discursos. Para Derrida, la justicia

Es una relación que respeta la alteridad del otro y responde al otro, a partir del hecho de pensar que el otro es otro. Y no me parece poco este hecho: que el otro no es reducible a mí ni a mí mismo, lo que demuestra que hay una justicia irreducible a su representación jurídica o moral (Derrida, 1997: 18).

Ahora bien, ¿cómo llega Derrida a plantear esta asociación entre la deconstrucción y la justicia? Recuperando las palabras del autor,

el derecho es esencialmente deconstruible (...) Que el derecho sea deconstruible no es una desgracia. Podemos incluso ver ahí la oportunidad política de todo progreso histórico. Pero la paradoja que me gustaría someter a discusión es la siguiente: es esta estructura deconstruible del derecho, o si ustedes prefieren, de la justicia como derecho, la que también asegura la deconstrucción. La justicia en ella misma, si algo así existe fuera o más allá del derecho, no es deconstruible. Ni la deconstrucción misma, si algo así existe. La deconstrucción es la justicia (Derrida, 1992: 140).

Varios aspectos de gran relevancia se desprenden del planteo que realiza Derrida: el Derecho es deconstruible, mientras que la justicia no; el Derecho es calculable, la justicia es incalculable; mientras el derecho supone siempre la generalidad de una regla, la dirección de la justicia resulta siempre singular; la justicia se dirige siempre a singularidades, a la singularidad del otro, a pesar, o en razón mismo de su pretensión de universalidad; la justicia emerge como posibilidad del ejercicio de la deconstrucción; la justicia es una experiencia de lo imposible.

A los efectos de la investigación que se propone, resulta clave la posición del autor al señalar que la justicia es singular y no puede estar nunca determinada por una regla. En este sentido, la deconstrucción se reconfigura en cada caso. Es posible señalar así que no hay una única forma de realizar un ejercicio deconstructivo. Como señala Derrida, “esa justicia, que no es el derecho, es el movimiento mismo de la deconstrucción” (Derrida, 1992).

### **3- La deconstrucción como justicia, la posibilidad de pensar la educación como justicia**

En la presente investigación la noción de justicia ocupa un lugar central, y ello se fundamenta, básicamente, por dos motivos que se pasan a desarrollar a continuación.

En primer lugar, y como se ha señalado, por la importancia que tiene, a partir de Derrida, pensar en la deconstrucción como justicia, concebida esta como experiencia de lo imposible.

En segundo lugar, porque habilita a pensar, desde la concepción de la educación como campo problemático (Puiggrós 1990b, Antelo, 2013) en el marco del cual coexisten diferentes perspectivas, en la educación, también, como justicia. A continuación se plantea desde dónde se sostiene esta posición.

Siguiendo los planteos de Puiggrós, Antelo (2013) refiere a la pedagogía como reflexión sistemática sobre la educación, o como la intervención teórica sobre los problemas que tienen lugar en el interior del campo problemático de la educación. Desde este lugar, la educación se desarrolla a partir de la “transmisión más o menos programada de un fondo cultural común de conocimientos” (Antelo, 2013: 1).

La educación no tiene lugar sin transmisión, y la transmisión como aquí es entendida no se concibe sin sujeto y sin cultura. Desde esta perspectiva, transmitir supone compartir el relato y “habilitar al otro’ a construir una nueva significación” (Frigerio, 2000: 4). En términos de Derrida (en Derrida y Roudinesco, 2003), se trata de concebir al sujeto que forma parte de una tradición como un “heredero infiel”, en el entendido de que aquello que nos es legado exige seleccionar, interpretar, transformar. En palabras del autor, "un heredero no es solamente alguien que recibe, es alguien que escoge y que se pone a prueba

decidiendo (...) la afirmación del heredero, naturalmente, consiste en su interpretación, en escoger" (Derrida, en Derrida y Roudinesco, 2003: 16).

Pensar la educación como justicia desde este lugar, implica reconocer que siempre que se educa hay al menos dos aspectos puestos en juego: una herencia cultural que se transmite, y un sujeto que necesariamente requiere de la responsabilidad de los adultos a los efectos de darle la bienvenida al universo cultural que lo precede. Implica sostener, desde las "huellas de Derrida" (Frigerio y Skliar, 2006), que es necesario pensar al otro desde la herencia y la hospitalidad. Se podría decir que educar es básicamente ese acto de transmisión de la herencia, ese acto de justicia que exige la responsabilidad de los adultos de proveer formas de ingreso a un mundo común. Siguiendo a Romano (2013), ello supone una forma de hacer justicia, en tanto quienes se convierten en herederos "sin el acto de transmisión no tienen la posibilidad de acceder a lo necesario para ingresar al mundo, al mundo común. Acto de justicia que hace posible la continuidad de la existencia de la comunidad, de un mundo en común con otros, de 'nuestra historia común'" (Romano, 2013: 167). En este contexto, como menciona el autor, la titularidad de la interpelación del otro es clave, teniendo en cuenta que sin la interpelación la transmisión -el traspaso de la herencia- no se vuelve posible, y por lo tanto tampoco la educación. Así, "la educación básicamente es este acto de transmisión de la herencia" (Romano, 2013: 171).

Con respecto a la hospitalidad, Derrida (Derrida, 1999; Derrida y Dufourmantelle, 2000), la concibe desde una perspectiva ética que supone acoger al otro sin establecer condiciones, sin hacer ninguna pregunta. Aspecto que también se torna clave para pensar la educación como justicia, en tanto educar, en términos de Frigerio (2005), implica distribuir una herencia designando al colectivo como heredero. Como plantea Romano (2013), la posición de heredero es la posición universal de quien está ubicado en el lugar de quien aprende. Desde este lugar, la educación es concebida como un acto político capaz de asegurar a todos el acceso a la herencia y a su interpretación. De aquí el valor de la hospitalidad como el

derecho de los recién llegados a formar parte del mundo.

Desde este lugar, la hospitalidad puede ser pensada en articulación con la "igualdad de las inteligencias" (Rancière, 2007) como ficción teórica que habilita la apertura hacia el otro desde un lugar de posibilidad; la igualdad no como objetivo a alcanzar que la aplaza al infinito, sino como punto de partida que obliga a todos y a cada uno a "asumir el riesgo de verificarla, de inventar las formas, individuales o colectivas, de su verificación" (Rancière, 2007: 13). Así, en palabras de Martinis, "no concebimos, desde una perspectiva particular, que pueda pensarse la educación sin pensar al otro como un igual" (Martinis, 2008: 54).

Herencia y hospitalidad, transmisión de unos recortes de la cultura a todos los sujetos y consideración del "otro en tanto otro" al que debo recibir como un igual, sin condiciones, se tornan claves al momento de pensar la educación como justicia. Desde esta perspectiva, podemos sostener que "no hay otra posibilidad que pensar la educación en términos de justicia" (Martinis, 2008: 64).

En este contexto, es preciso señalar que una de las implicancias que tiene referir al campo problemático de la educación es no solo advertir sobre el carácter no esencial de lo educativo, sino pensar en la educación como imposibilidad. Esto implica sostener que no hay posibilidad de reproducción plena de lo educativo, no hay posibilidad de que la educación cumpla cabalmente con sus objetivos. Hay aquí una transmisión puesta en juego que imposibilita la plenitud. Es la diferencia que viene a recordar que lo social, y lo educativo, nunca se constituye plenamente.

Al pensar la justicia inscrita en esta conceptualización de educación como una posible entre otras, se toma distancia de la idea de lo educativo y la justicia como definición última y esencial, así como del riesgo que implicaría -desde la perspectiva del APD- proponer la justicia como modelo acabado. Esto último supondría pensar en la construcción de un universal al margen de los particularismos que luchan en el campo simbólico por fijar sentidos, aunque estos

siempre sean precarios. Como expresa Laclau, lo universal “no tiene en sí mismo un contenido concreto” (Laclau, 1995: 14). Desde el planteo del autor, y como paradoja, lo universal es inconmensurable con lo particular a la vez que la universalidad no puede existir separada de lo particular. Recuperando sus palabras,

¿Cómo es posible esta relación? Mi respuesta es que esta paradoja no puede resolverse, pero su no resolución es la precondición misma de la democracia. La solución de la paradoja implicaría que un cuerpo particular habría sido encontrado, que sería el cuerpo verdadero de lo universal. Pero en ese caso lo universal habría encontrado su emplazamiento necesario y la democracia sería imposible. Si la democracia es posible se debe a que lo universal no tiene un cuerpo ni un contenido necesarios; por el contrario, distintos grupos compiten entre ellos para dar temporalmente a sus particularismos una función de representación universal. La sociedad genera un vocabulario completo de significantes vacíos cuyos significados temporales son el resultado de una competencia política. Es este fracaso final de la sociedad en su intento de constituirse a sí misma como sociedad -que es lo mismo que el fracaso de la constitución de la diferencia como diferencia- lo que toma insuperable la distancia entre lo universal y lo particular y, en consecuencia, impone a los agentes sociales concretos esa tarea imposible que hace posible la interacción democrática (Laclau, 1995: 14).

Subyace en este fragmento la noción de imposibilidad de la sociedad a la que se hacía referencia, en tanto coexisten diferentes particularismos que compiten en el campo político para dar a sus particularismos una representación universal. Representación universal que siempre es precaria, inestable.

En el contexto de esta investigación, siendo la inclusión -no la justicia- el “concepto estelar” (Mancebo y Goyeneche, 2010) en la política educativa actual, será importante indagar en torno a las diferentes construcciones de sentido de este significante, así como estar atentos a la presencia de otros significantes que pueden estar disputando sentidos en el espacio simbólico en torno a lo educativo. En estos otros significantes o usos del significante inclusión, algo de la justicia que aquí se plantea puede estar presente.

La justicia se constituye así en un ejercicio deconstructivo, y al mismo tiempo en

una de las herramientas teóricas de la investigación que exige necesariamente ser puesta en una relación de tensión con el referente empírico y las lógicas de intelección provenientes del APD. En ningún caso se plantea la justicia como un "principio universal a priori" (Rorty, 1991 en Buenfil, 2010b), en tanto como herramienta teórica flexible será puesta en juego en el análisis e interpretación del *corpus*. Ello es importante teniendo en cuenta que los documentos no hablan por sí solos, sino que se requiere de la mediación entre los textos y el ejercicio reflexivo del investigador. Esta posición en torno a la investigación, implica reconocer que el objeto resultante de la investigación es, también, uno entre otros posibles. No se trata de describir los sentidos, en este caso asociados a la inclusión en su relación con el formato escolar tradicional, sino de indagar en torno a los procesos de significación que se construyen históricamente inscriptos en una dimensión política.

#### **4- Aproximaciones al significante inclusión**

De acuerdo a lo planteado hasta aquí, el significante inclusión comporta distintos significados, siendo por ello importante ubicarlos en los procesos históricos en que se construyen. En este contexto, hay quienes refieren a la inclusión como un nuevo paradigma (Aguerrondo, 2008 en Mancebo y Goyeneche, 2010) o "concepto estelar" (Mancebo y Goyeneche, 2010) bajo el cual se diseñan e implementan diversas propuestas focalizadas. Siguiendo a Mancebo y Goyeneche (2010), la inclusión educativa como resignificación del concepto de equidad indica esfuerzos de establecer un nuevo paradigma educativo donde se reconocen seis énfasis: lucha contra la desigualdad, desnaturalización del fracaso escolar y la apuesta a revertirlo, defensa de la diversidad de trayectorias educativas, cuestionamiento a la homogeneidad de la oferta escolar y la apuesta por la personalización del proceso educativo, junto a la imprescindible resignificación del rol docente en el marco de estos principios que desafían su actuar.

No obstante, y como se ha planteado, otros autores (Flous, 2014; Martinis, 2016a) sostienen que las construcciones de sentido producidas durante el proceso de reforma educativa encuentran importantes continuidades en la actualidad, produciéndose ciertas semejanzas entre los significados que se le asignan a los significantes “equidad” e “inclusión”.

En este marco, como concepto no exento de complejidad respecto a las tensiones que este implica, hay autores (Dussel, 2004; Redondo, 2013; Tenti Fanfani, 2009; Mancebo y Goyeneche, 2010) que realizan críticas a la noción de inclusión al entender que nos remite a un “nosotros” y un “ellos”, fijando la diferencia como negativa o amenazante, renunciando así a la idea de un lugar común. Siguiendo el planteo de Redondo (2013),

El desplazamiento del concepto de “desigualdad” al de “exclusión” naturaliza los actuales procesos de desafiliación social y los sitúa, en una operación discursiva de legitimación, en nuevas relaciones de poder que tienen su expresión directa en la construcción de las políticas sociales, incluidas las educativas (Redondo, 2013: 68).

Al respecto, cabe destacar, retomando a Mancebo y Goyeneche (2010), que el uso del término “exclusión social” comporta ciertos riesgos, tales como: la aceptación del orden excluyente, el desconocimiento del protagonismo de los actores para cambiar dicho orden, la adopción de una definición de la exclusión como un estado y no como un proceso, la identificación de “los excluidos” con “los marginales” y/o “los peligrosos”. De este modo se cae en el riesgo de responsabilizar a los sujetos de su propia situación, olvidando/negando que la desigualdad es un producto de la trama de relaciones que se entretajan en la sociedad. Así, visto desde este lugar, la política educativa debería “intervenir” sobre el formato escolar que produce las exclusiones, y no sobre los sujetos “excluidos”.

## **5- Políticas de inclusión educativa y formato escolar**

En Uruguay, desde que asume el primer período de gobierno la coalición de centro-izquierda, Frente Amplio, en el año 2005, se han diseñado una variedad de propuestas de inclusión en diferentes niveles educativos como forma de dar respuesta a los problemas de desigualdad, que fueron agravados a partir de la crisis económico-financiera producida en el año 2002. Particularmente en educación media sumida en una crisis estructural (Fernández, 2010a), se han formulado un conjunto de políticas de inclusión educativa en torno a programas y proyectos con diversas propuestas curriculares, estrategias y modalidades con el fin de acompañar y apoyar las trayectorias educativas, favoreciendo la culminación de los estudios. Según se señala (ANEP, 2011b), estas políticas parten del reconocimiento del derecho a la universalización de la educación, concebida como derecho inalienable de todo sujeto que debe ser garantizado por el Estado.

Como expresiones de la “crisis” del sistema educativo, especialmente de la educación media, es posible mencionar el fracaso escolar, los bajos resultados obtenidos en evaluaciones internacionales, y la desafiliación. Al respecto, el estudio denominado “Trayectorias educativas en la Educación Media. PISA-L 2009-2014” (Cardozo, 2016), expresa que si bien el acceso a la educación media en el país es prácticamente universal, las trayectorias de un conjunto importante de los estudiantes en este nivel enfrentan, al menos, cuatro problemas “estructurales” en las trayectorias educativas vinculados a los resultados y a la permanencia: altas tasas de no promoción de los cursos desde el inicio de la educación media básica; desvinculación prematura, culminación de los ciclos lejos de ser universal, bajos resultados en las evaluaciones estandarizadas de aprendizajes.

En este marco, y como aspecto que no es novedoso en tanto se viene señalando en diversos estudios (Fernández, 2010b; INEE, 2014; Cardozo, 2016) se menciona

el peso de la desigualdad y de la inequidad asociada a las trayectorias educativas. De este modo se hace referencia a una fuerte relación entre bajos resultados y contexto socio-cultural de pertenencia. Otra relación que desde el APD es necesario problematizar teniendo en cuenta la sobredeterminación de sentidos de estos elementos puestos en relación en cierto contexto de significación. De este modo, es preciso destacar que como políticas focalizadas enmarcadas en una “discriminación positiva”, la inclusión educativa está dirigida especialmente a sectores marcados por la pobreza<sup>8</sup>.

Recuperando las palabras de uno de los estudios mencionados (Cardozo, 2016),

El país muestra grandes brechas en los desempeños educativos y profundas inequidades asociadas a “condiciones adscriptas”, tales como el contexto socioeconómico y cultural del hogar de origen o el entorno escolar, cualquiera sea el indicador que se analice (tasas de asistencia, progresión, aprendizajes, egresos) o el ciclo que se considere (primaria, media) [...] “... la probabilidad de acreditar la educación media superior es de 21,6% para los jóvenes del cuartil inferior de estatus socioeconómico, sube levemente en el cuartil 2 (27,2%), aumenta sustantivamente a 46,2% en el tercer cuartil y alcanza al 81,8% en el estrato siguiente (todas las diferencias son estadísticamente significativas). Se trata, como puede apreciarse, de brechas muy pronunciadas, altamente consistentes con la hipótesis de un condicionamiento fuerte del destino educativo en función del origen socioeconómico (Cardozo, 2016: 28).

Como otro de los elementos explicativos de los problemas en las trayectorias educativas, se mencionan las condiciones en que la educación media recibe a sus alumnos conforme a su historia escolar previa. Al respecto, como se menciona en el “Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2015-2016” elaborado por el INEED en 2017, si se considera por ejemplo el caso de la repetición, puede apreciarse que

el 50% de quienes expresan haber repetido algún año en primaria y

---

<sup>8</sup> Mancebo y Goyeneche (2010) destacan el carácter polisémico del término “inclusión”, señalando que en América Latina se asocia a la educación en contextos de vulnerabilidad social. En este marco, más allá de que en la presente investigación la inclusión se circunscribe a aquellas propuestas dirigidas a sectores marcados por la pobreza, el mismo es un término más amplio en el que conviven diversas concepciones.

luego asisten a enseñanza media, vuelven a sufrir un evento de repetición en ese nivel, mientras que entre quienes no repitieron primaria la repetición en media desciende a 33,4%. Uno de cada tres jóvenes que declara haber repetido más de una vez en primaria no llega a educación media, a pesar de haber culminado primaria. En cambio entre quienes no repitieron esa situación corresponde solo al 1,3% (INEEd, 2017: 63).

En este contexto, si bien las significaciones sobre la inclusión son diversas (Flous, 2014): inclusión como “insertar y revincular”, inclusión desde la perspectiva de la exclusión, inclusión como garantía para el ejercicio del derecho a la educación, inclusión como equidad; en uno de sus sentidos, estas políticas expresan el requerimiento por transformar la Escuela, caracterizándose, entre otros aspectos, por promover un modelo pedagógico alternativo, constituyendo así “una innovación organizacional, pedagógica e institucional” (Fernández, 2010a:17). Al respecto,

con el objetivo de incorporar a la escolarización básica a los grupos más vulnerables y reducir la brecha educativa, los programas de inclusión educativa adoptan nuevos formatos escolares, en el entendido que los formatos clásicos dan cuenta de una concepción homogeneizadora de la enseñanza que no incorpora la existencia de grandes diferencias en el capital cultural entre los jóvenes provenientes de sectores de mayor y menor vulnerabilidad social (Tiramonti et al: 2007 en Mancebo, 2010a: 348).

De acuerdo a Fernández (2010a), una de las características de los programas de inclusión educativa es que plantean un modelo pedagógico-organizacional alternativo a la escuela tradicional sustentado en tres pilares: *curriculum* (si bien equivalente al oficial, diseña trayectos más personalizados), nuevos roles (pueden ser los propios docentes actuando con una lógica distinta) y nueva estructura organizacional que procura contener la nueva experiencia socio-pedagógica.

En este sentido, estas políticas “inclusivas” se enmarcan en los “desafíos y dificultades que supone integrar a todos los sujetos al modelo institucional que se ofrece” (ANEP, 2011b: 1), motivo por el cual en el documento referenciado se señala que trabajar y planificar políticas en clave de inclusión requiere repensar el formato escolar tradicional, en lo que respecta al tiempo pedagógico, el

*curriculum*, el modelo y gestión institucional, la relación educativa, la formación permanente de los equipos docentes, así como a los dispositivos de sostén.

Así, la implementación de las distintas propuestas de inclusión “interpelan algunos de los rasgos básicos del formato escolar” (ANEP, 2011b: 2), que con su pretensión de homogeneidad ha procesado niveles de desigualdad. De este modo, parten de un cuestionamiento al modelo educativo hegemónico configurado en la modernidad, y en este sentido surgen con la apuesta de “repensar el formato escolar fundante que, aún con esfuerzos de innovaciones, se encuentra vigente en la actualidad, proponiendo mayoritariamente concepciones homogeneizadoras de la enseñanza” (ANEP, 2011b: 3). En este sentido se presentan con el desafío de articular la respuesta a la diversidad con el reconocimiento de la universalización de la educación, relación que será importante problematizar desde el APD.

## **6- La escolarización como construcción de la modernidad: aproximaciones conceptuales**

Desde una perspectiva que aborda la temática de la escuela moderna recuperando la historicidad, varios autores (Vincent, Lahire y Thin, 2008; Pineau, 2001; Varela y Álvarez Uría, 2004), señalan que la escuela constituye una configuración socio-histórica, explicándose su “triumfo” no sólo por causas exógenas sino también endógenas. De este modo, la misma no sólo se explica como respuesta a las necesidades sociales de la época, sino por una serie de elementos que hacen a su organización interna, que fueron ensamblados de una manera particular.

Del conjunto de elementos que los autores mencionados analizan, el listado que realiza Pineau (2001) resulta el más exhaustivo: especial definición de la infancia, formación de un cuerpo de especialistas dotados de tecnologías específicas, el docente como ejemplo de conducta, establecimiento de una relación asimétrica entre docente y alumno, constitución del campo pedagógico y su reducción a lo escolar, currículo y prácticas universales y uniformes, ordenamiento de los

contenidos, descontextualización del contenido académico y creación del contenido escolar, creación de sistemas de acreditación, sanción y evaluación escolar, regulación artificial, regulación de las tareas dentro de la escuela, uso específico del espacio y el tiempo. Al respecto, y como ha sido planteado (Conde, 2015), se puede señalar que hay elementos que refieren a los sujetos de la relación pedagógica, elementos vinculados a la transmisión y producción del conocimiento, y elementos vinculados específicamente a las formas organizativas de la escuela.

A los efectos de realizar el análisis sobre la escolaridad existen diversos conceptos con diferente tradición teórica. A continuación se presentan tres posibles conceptualizaciones: formato escolar, gramática escolar y forma escolar.

Una primera conceptualización es la de formato escolar, expresión a la que se hace referencia en este estudio teniendo en cuenta que es a la que hacen alusión generalmente los documentos de política educativa. Desde la perspectiva de Frigerio (2007), la forma o formato escolar es concebido como una “arquitectura simbólica y material” (Frigerio, 2007: 331) que se fue configurando en la modernidad “con modalidades organizacionales y en contextos específicos de acción que se consolidaron alrededor de ciertas invariantes” (Frigerio, 2007: 331), y que han perdurado a lo largo del tiempo.

Terigi (2011), por su parte, plantea que el término formato se emplea con más frecuencia que otros que tienen mayor carga conceptual, entre ellos “gramática de la escolaridad” (Tyack y Cuban, 2001) y “forma escolar” (Vincent; Lahire y Thin, 2008). Desde este lugar entiende que la expresión “formato escolar” se emplea con alcances muy diferentes para designar asuntos diversos como ser la organización visible de la escuela, la disposición de las aulas, la manera de organizar a los estudiantes, entre otros.

De acuerdo a Tyack y Cuban (2001), el término gramática escolar alude a las

estructuras, reglas y prácticas que organizan la labor de la instrucción. Entre ellas se encuentran las prácticas organizativas estandarizadas de división del tiempo y el espacio, la clasificación de los estudiantes y localización en salas de clases, la separación del conocimiento en temas.

Estas reglas que conforman la gramática constituyen el marco que modela las condiciones en las que los docentes enseñan y los alumnos aprenden. Es así que se configura una estructura común y constante que es necesario considerar para comprender no solo las formas de actuar de los docentes sino también sus esquemas de percepción, que ponen en juego en la propia práctica educativa. Los docentes van naturalizando ciertas invariantes del formato escolar y por consiguiente dándolas por sentadas, concibiéndose a la escuela moderna como la “verdadera escuela” (Tyack y Cuban, 2001: 20).

Para estos autores, el término gramática adquiere sentido en tanto, de modo similar a la gramática de la lengua, la de la escuela no necesita ser comprendida conscientemente para operar. De este modo, “gran parte de la gramática de la escolaridad se ha llegado a dar por sentada, simplemente como la forma en que son las escuelas” (Tyack y Cuban: 2001: 168).

Es importante pensar la relación entre la gramática de la escuela y las reformas educativas, en el entendido de que, o bien las reformas modifican algo de la gramática escolar o están condenadas a no institucionalizarse como tales. En el marco de esta relación se plantea:

Los reformistas creen que sus innovaciones cambiarán las escuelas, pero es importante reconocer que las escuelas cambian las reformas. Una y otra vez los docentes han implementado y alterado selectivamente las reformas. Más que considerar estas mutaciones como un problema que debe evitarse, se podría pensar que éstas constituyen, potencialmente, una virtud... Los objetivos podrían ser considerados como hipótesis más que como metas fijas (Tyack y Tobin, en Frigerio, 2000: 27).

Desde otra perspectiva teórica, los autores Vincent, Lahire y Thin (2008) proponen el concepto de “forma escolar” que no se limita a la institución escolar sino que se extiende a múltiples prácticas socializadoras. Los autores refieren a forma escolar como “aquello que confiere unidad a una configuración histórica particular” (Vincent, Lahire y Thin, 2008: 2). Se entrecruzan en este concepto los diferentes aspectos de la forma (entre los que mencionan el espacio y el tiempo) así como los procesos históricos a partir de los cuales la forma se constituye y tiende a imponerse. Estos procesos implican luchas y conflictos.

Destacan que lo que surgió en la modernidad fue una forma inédita de relación social entre un maestro y un alumno, relación que ellos denominan pedagógica. La catalogan de inédita en la medida que la misma se automatiza en referencia a otras relaciones sociales, funcionando según reglas impersonales. En este marco, docente y alumno ingresan en los lugares que la estructura les impone, perdiendo toda singularidad.

No obstante, tanto el concepto de gramática escolar como el de forma escolar no están exentos de algunas observaciones críticas. Con respecto al primer concepto mencionado, Terigi (2011) plantea que la analogía de gramática escolar llega hasta un límite, en tanto la lengua presenta una condición de necesidad, mientras que la gramática es una construcción histórica cuyo predominio debe ser explicado. De este modo, se torna importante explicar de qué forma se asentaron ciertos rasgos característicos de la “verdadera escuela” (Tyack y Cuban, 2001:20), y en qué medida llegaron a ser interpretados por los sujetos como necesarios. Como otra crítica a este concepto, Dussel (2014) plantea que los autores no favorecen una discusión profunda en torno a lo que significa concebir a la escolarización en términos de “gramática”.

En cuanto a la noción de “forma escolar”, Dussel (2014) plantea que la misma no puede dejar de comprenderse al margen de la sociología estructuralista en el marco de la cual la forma como estructura se impone a los individuos.

Como limitación de ambos conceptos, la autora destaca que el carácter universal de los mismos tiende a ignorar las particularidades locales. Este aspecto es muy importante es tanto alerta sobre el riesgo de homogeneizar las experiencias escolares.

En este contexto, interesa especialmente en este estudio destacar que más allá de los énfasis que presentan las diferentes construcciones conceptuales, existen algunos puntos de encuentro que son necesarios al momento de pensar en la configuración de la escuela moderna. Entre ellos, es posible mencionar:

- La doble dimensión que comporta la escuela: material (respecto a su organización), y simbólica (teniendo en cuenta las representaciones que se construyen sobre las materialidades).
- La dimensión inconsciente que conlleva a que los sujetos naturalicen las reglas que configuran la escuela tal como la conocemos.
- La dimensión histórica de la escuela, y la relación entre permanencia y cambio.
- Los procesos de cambio que necesariamente implican conflictos y luchas.

En el marco de estas dimensiones, es interesante el planteo de Terigi (2011), quien distingue entre “modelo organizacional” y “modelo pedagógico” como forma de acentuar que el conjunto de reglas que constituyen la escuela no solo incide en la forma que adopta la organización escolar sino también en el tipo de saberes producidos. Recuperando las palabras de la autora,

Con la expresión modelo organizacional, nos referimos a la clase de restricciones que están determinadas por la organización escolar y que la didáctica no define. Las realidades organizacionales (que las aulas sean graduadas, que los alumnos se agrupen por edad, que cursen “en bloque”, etc.) tienen una materialidad que plantea restricciones a la pedagogía, surgida y desarrollada en aquellas realidades organizacionales. El modelo pedagógico es entendido aquí como una producción específica, que inevitablemente se enmarca en aquellas restricciones, y que debe producir una respuesta a la pregunta sobre cómo promover los aprendizajes de un número de alumnos agrupados de cierta manera al comando de un docente (Terigi, 2008 en Terigi, 2011: 20).

Como aspecto interesante, Terigi (2011) expresa que lo que hay que tener en cuenta es que el modelo pedagógico no constituye un reflejo del modelo organizacional, sino que debe ser producido. No obstante, en el marco de la configuración de la escuela moderna prevalece lo que Terigi (2011) denomina “saber pedagógico por defecto” (Terigi, 2011: 7), esto es, el saber pedagógico con los que cuentan los docentes y que circula por los canales institucionales, ofreciendo dificultades a la hora de imaginar alternativas con algún poder instituyente.

La importancia de considerar este saber pedagógico reside en que, aunque no constituyen principios obligados, pudiendo elegir otros posibles, el saber por defecto tiene una fuerza que funciona de manera automática y se reproduce en las prácticas educativas, repercutiendo ello en el ser docente en un cierto marco de funcionamiento. En este sentido, algunos ejemplos de la clase de conocimientos que componen el saber pedagógico por defecto son:

- La idea de que en las aulas deben reunirse varias personas para aprender lo mismo en situaciones que promueven actividades y resultados individuales. Dicha idea se vincula estrechamente con uno de los principios en el marco de los cuales se estructura el sistema educativo: la homogeneidad.
- Las expectativas sobre el alumno típico de un grado, año escolar o nivel.
- La idea de que secuencias unificadas de enseñanza generan aprendizajes relativamente similares en estudiantes de un mismo grupo. Además de la homogeneidad, se reconoce aquí otro principio: la linealidad entre enseñanza y aprendizaje.
- La racionalidad según la cual cuando un sujeto se retrasa demasiado en la cronología prevista para el aprendizaje escolar, debe repetir, o bien recurrir. Ello vinculado a la idea de que el individuo debe aprender en un tiempo determinado aquello prescripto para cada año y cada nivel escolar, siguiendo el esquema anteriormente expuesto, según el cual la enseñanza garantiza el aprendizaje.

En este contexto de funcionamiento regulado por ciertas reglas, es posible señalar que la configuración del docente en el marco del formato escolar tradicional supone intervenir bajo el supuesto de la “trayectoria escolar teórica” (Terigi, 2010: 6), concebidas como aquellas que el formato escolar determina como recorridos normales a ser transitados por los sujetos, anteponiendo las trayectorias escolares reales, que atienden los tiempos de aprendizaje. Así, la trayectoria teórica implica ingresar a tiempo, permanecer, avanzar un grado por año y aprender. Supuestos sobre los que se configura la escuela moderna y por lo tanto el quehacer docente. En este sentido, las trayectorias teóricas estructuran el saber pedagógico. Como señala Terigi (2010), lo que casi todos los docentes saben acerca de cómo enseñar a sujetos de tal edad, cómo enseñar a sujetos de tal nivel o grado escolar, es sobre la base de un modelo construido que responde en buena medida a la expectativa de la trayectoria teórica.

#### **7- Formato escolar en educación secundaria: especificidad y dificultad al momento de pensar alternativas**

Tal como se ha venido señalando, el formato escolar se configura a partir de diversos elementos que se han ensamblado de manera particular en la modernidad. No obstante, cuando se hace referencia al formato de la escuela secundaria, se agregan algunas particularidades. Terigi (2008b) plantea en este sentido que debe tenerse en cuenta su *curriculum* fuertemente clasificado, la formación especializada de los profesores en disciplinas claramente delimitadas así como la estructura del trabajo de los profesores por horas clase, aspectos que en su conjunto, de acuerdo a la autora, aparejan dificultades al momento de pensar alternativas en este nivel. En palabras de Terigi (2008b), estos aspectos “conforman un trípode de hierro, un patrón organizacional que está en la base de buena parte de las críticas al nivel y que es difícil de modificar” (Terigi, 2008b: 64).

En consonancia con este planteo, en el Informe del INEEd (2017) se expresa que la no promoción aumenta de forma significativa al llegar al primer grado de educación media básica. Este aumento con respecto a educación primaria se ve asociado al nuevo modelo al que se exponen los estudiantes que ingresan a la educación media: un número mayor y más diverso de requerimientos académicos y criterios de promoción, las diferencias en los modos de concebir y organizar el contenido a enseñar, así como los criterios empleados a los efectos de definir la promoción en los diferentes ciclos y subsistemas (INEEd, 2017; INEEd, 2015).

Desde una dimensión histórica, Terigi analiza los sentidos a partir de los cuales se configuró la escuela secundaria en Argentina, proceso que guarda similitud con lo acontecido en nuestro país. Al respecto, el origen propedéutico de la educación secundaria conducía a la aceptación de que este nivel educativo no era para todos, de modo que “su propuesta pedagógica, su formato organizacional y su *curriculum* se recortaban como legítimos” (Terigi, 2008b: 65). No obstante, la consolidación de la exigencia de universalización tensiona su propuesta a la vez que se aspira a hacerla extensiva a todos los adolescentes y jóvenes. Como expresa la autora,

Frente a los desafíos que plantea la incorporación a la escuela media de los adolescentes y jóvenes excluidos, tropezamos casi al instante con los límites de los formatos históricamente desarrollados y se nos plantea genuinamente la pregunta acerca de qué es lo que queremos universalizar. No hay la menor posibilidad de que unas políticas que sólo busquen ampliar la cobertura del nivel secundario (construyendo más escuelas, formando más profesores, distribuyendo más becas) alcancen la meta de la universalización, porque el formato tradicional hace tiempo que muestra sus dificultades para albergar nuevos públicos (Terigi, 2008b: 66).

Desde este lugar Terigi (2008b) plantea que la forma estándar de entender la educación favorece la consolidación de un único formato, dificultando así la posibilidad de pensar otras alternativas.

Es importante considerar, además de los aspectos de la organización escolar que permanecen sin cambios a pesar de las reformas educativas, constitutivos del

modelo escolar hegemónico expresado en lo que constituye el formato escolar, la estructura normativa que organiza las prácticas y establece regímenes de trabajo; esto es, el denominado “régimen académico” (Terigi, 2015: 3) que hace referencia al conjunto de regulaciones sobre la organización de las actividades de los alumnos y sobre las exigencias a las que éstos deben responder.

Hacer foco en las condiciones en que se produce la escolaridad secundaria, en particular en las cuestiones vinculadas con el régimen académico es fundamental teniendo en cuenta que la cursada, las materias en bloque, la asistencia día por día constituyen aspectos del modelo institucional del nivel medio que deberían ser revisados en tanto imponen restricciones a las trayectorias educativas, encontrándonos con situaciones en las que un adolescente que cursó doce materias tenga que volver a cursar las ocho que aprobó porque reprobó cuatro.

Este planteo conduce a reconocer la existencia de formatos particulares en lo que respecta a educación primaria y educación secundaria. Asentados sobre tradiciones y génesis distintas, cuando se crea el Consejo de Enseñanza Secundaria dispuesta por ley del 11 de diciembre de 1935 (Nahum, 2008), se escinde la Sección de los estudios secundarios de la Universidad de la República y se consolida un formato escolar con una tradición selectiva que adquiere un sentido propedéutico central.

Como plantean Arroyo y Nobile (2015), a diferencia del nivel primario, en el nivel medio al supuesto de homogeneidad, expresado en la forma organizacional de la escuela, en los rasgos de su régimen académico y en la estructuración enciclopédica del *curriculum*, se le sumó el carácter selectivo.

Siguiendo a Acosta (2016), la educación secundaria presenta una dificultad histórica asociada a su “origen selectivo y excluyente frente a procesos de expansión” (Acosta, 2016: 5). Las políticas de inclusión educativa desarrolladas

desde el año 2005 que forman parte de este estudio pueden concebirse como casos orientados a atender esta problemática de la educación secundaria.

## **8- Alteraciones al formato escolar desde una perspectiva de justicia**

Si bien las propuestas de inclusión educativa promueven modificaciones al formato escolar tradicional, desde esta investigación interesa no solamente identificarlas sino particularmente explorar estos aspectos, visualizando si los mismos se configuran como alternativos en el marco de la perspectiva de justicia que se viene trabajando. Justicia concebida justamente como principio capaz de articular la igualdad, a partir del reconocimiento de la transmisión del patrimonio cultural que a cada uno le corresponde por derecho, con la diferencia, que implica reconocer el aporte singular de cada sujeto (Dussel, 2004; Martinis, 2008; Frigerio, 2012; Romano, 2013); justicia concebida como palabra viva y operacional (Derrida, 1997), como “relación que respeta la alteridad del otro y responde al otro, a partir del hecho de pensar que el otro es otro” (Derrida, 1997: 18). Justicia como perspectiva que, como se ha planteado, habilita a pensar en términos de hospitalidad (que exige tener en cuenta la alteridad del otro, y recibir a cualquier otro sin condiciones, sin clasificar previamente), y de herencia (que pone acento en la transmisión de la cultura que le corresponde por derecho a todo sujeto).

Como expresa Dussel (2004) en el marco de los desafíos actuales,

Quizás es la pregunta por la justicia la que está faltando en el debate sobre la diversidad en la educación. Se trata de un interrogante político y ético que atraviesa al conjunto de la organización escolar y al curriculum, y no se resuelve en el espacio de la “educación para los pobres” sino que exige replantear el horizonte de igualdad ciudadana que estamos proponiendo a las nuevas generaciones, e involucra al sistema en su conjunto (Dussel, 2004: 4).

Desde este lugar, Frigerio (2012) entiende que un sistema educativo justo es un sistema que no produzca y reproduzca, bajo distintos nombres, las huellas del

fracaso escolar. Un sistema que se guíe por el principio de igualdad, evitando que el origen de algunos sujetos devenga una condena.

En este contexto, la categoría analítica que se adopta es la de alteración (Stevenazzi, 2014; Stevenazzi, 2017). Si bien el autor utiliza esta categoría para dar cuenta de las alteraciones producidas a la forma escolar desde la política cotidiana de la escuela, se considera que la doble significación de este significante es igualmente valiosa para la investigación que se propone. En este sentido, se plantea por un lado, la alteración como la necesidad expresada de diferentes modos de alterar algo que viene dándose de una forma; por otro lado, la idea de alteración como la “necesidad de producir un *alter*, que recupera al ‘otro’ colocándolo en la posibilidad, a la vez que restituye a los docentes como tales” (Stevenazzi, 2014: 1). Esta forma de concebir la alteración a la forma escolar se aproxima a la perspectiva de justicia que se ha planteado, entendida justamente como la posibilidad de articular lo común con la diferencia, o dicho de otra forma, la distribución del patrimonio cultural que a cada sujeto le corresponde por derecho, con la diferencia constitutiva de cada sujeto.

En la construcción conceptual de esta categoría, el autor recupera los aportes de Puiggrós (1990) en lo que refiere a la noción de “alternativas pedagógicas” (Puiggrós, 1990: 14), concebida como experiencias que “en algunos de sus términos (educadores, educandos, ideología pedagógica, objetivos, metodología, técnicas), mudaran o alteraran el modelo educativo dominante” (Puiggrós, 1990: 17). De este modo, en ella también se visualiza una perspectiva de carácter político-pedagógica.

La doble significación del concepto de alteración es importante en este estudio, en tanto se trata de: a)- deconstruir los discursos de las políticas de inclusión educativa, visualizando en qué medida proponen otras formas de pensar el formato escolar tradicional; b)- analizar la forma en que estas otras formas de pensar el formato escolar se configuran desde una perspectiva de justicia. En este

sentido los dos movimientos son necesarios.

De este modo será importante analizar cuáles son los sentidos estabilizados en torno al formato escolar, y en qué medida distintas propuestas de inclusión educativa disputan en el campo simbólico a los efectos de configurar nuevos sentidos, afectando así al modelo hegemónico. Especialmente haciendo hincapié en las formas de nombrar a los sujetos de la educación que se articulan en los diseños de política educativa y en los modelos de interpelación que estas propuestas configuran.

## **C- SEGUNDA PARTE: APROXIMACIÓN A LAS PROPUESTAS OBJETO DE ANÁLISIS**

El objetivo de este apartado es presentar las diferentes propuestas de inclusión correspondientes a ciclo básico de educación secundaria que forman parte del estudio: Programa Aulas Comunitarias, Programa de impulso a la universalización del ciclo básico, Proyecto Liceos con horas de tutorías y profesor coordinador pedagógico, y Propuesta 2016.

### **1- Programa Aulas Comunitarias (PAC)**

El PAC, creado en el marco del Plan de Equidad<sup>9</sup>, se comienza a implementar en el año 2007 en el contexto del primer gobierno del Frente Amplio, y se presenta como una política socioeducativa orientada a estudiantes entre 13 y 17 años con el fin de que puedan retomar o iniciar sus estudios en un liceo o escuela técnica. De este modo la propuesta busca generar un “puente” con el sistema educativo formal. Específicamente, la población destinataria del programa está constituida por: jóvenes que han desertado del ciclo básico, adolescentes que están en riesgo de deserción y jóvenes que nunca cursaron el ciclo básico.

Se trata de una propuesta interinstitucional que surge con la intervención conjunta del CES de la ANEP e Infamilia del MIDES<sup>10</sup>. Como característica distintiva en relación con otros programas de inclusión educativa, el PAC tiene un modelo de cogestión entre el Estado y las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). De este modo, el programa se identifica por tener una institucionalidad particular, caracterizada por la intersectorialidad estatal (CES e Infamilia) y la cogestión del

---

<sup>9</sup> El Plan de Equidad, aprobado en 2007, constituye una orientación política en el contexto del gobierno del Frente Amplio que apunta a reconfigurar el sistema de protección social. Dicho plan sustituye el Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social (PANES), implementado en una primera etapa por el MIDES, que se focalizó hacia los hogares más pobres desarrollando un sistema de transferencias condicionadas.

<sup>10</sup> El Ministerio de Desarrollo Social fue creado por ley N° 17.866 promulgada el 21 de marzo de 2005, en el contexto del primer gobierno del Frente Amplio presidido por Tabaré Vázquez. Una de sus competencias es coordinar las políticas en materia de desarrollo social.

Estado con las OSC. El CES tiene la responsabilidad técnico-pedagógica de: designar, supervisar y remunerar a los docentes que dictan las asignaturas y los profesores referentes, mientras que el Programa Infamilia paga durante un año la contratación de las OSC que gestionan las aulas, pasando posteriormente el financiamiento al CES, además de contribuir con el monitoreo y la evaluación del programa. Las OSC contratadas aportan el espacio físico denominado aula comunitaria, gestionan el aula a través de las figuras del coordinador y los técnicos, y desarrollan talleres temáticos en función de su trayectoria de trabajo socioeducativo con adolescentes que provienen de sectores en situación de vulnerabilidad. Cada aula comunitaria cuenta con un equipo socioeducativo.

El PAC se desarrolla en tres modalidades de trabajo<sup>11</sup>:

- Modalidad A: los jóvenes cursan el primer año de Ciclo Básico en forma semestral pudiendo aprobar cada asignatura mediante evaluación de proceso. Al culminarlo puede cursar segundo año en otras instituciones educativas del sistema, manteniendo el apoyo desde el PAC bajo la Modalidad C.
- Modalidad B: dirigida a jóvenes desvinculados de la educación media que necesitan un proceso de mayor duración para estar en condiciones de efectivizar su reingreso. La finalidad es que el estudiante al año siguiente pueda ingresar a primer año en el Aula Comunitaria o en otro centro de educación media básica.
- Modalidad C: acompañamiento de jóvenes al egreso del PAC, durante el primer año de su re-vinculación con el liceo o escuela técnica donde cursan segundo año.

## **2- Programa de impulso a la universalización del ciclo básico (PIU)**

El PIU surge en el año 2008, y al igual que el PAC se inscribe en el marco del Plan de Equidad. Específicamente, constituye una propuesta desarrollada por el

---

<sup>11</sup> En función de los objetivos, la presente investigación se centra en las modalidades A y C.

CES con el fin de “otorgar apoyos diferenciales a los liceos de Ciclo Básico que presentan mayores dificultades socioeducativas, con el objeto de mejora en los aprendizajes” (ANEP-CES, 2008: 7).

Se define como una propuesta diferencial, desarrollada en el marco de políticas universales, con el propósito de lograr mayor equidad en los aprendizajes.

El programa prevé la definición de nuevos perfiles de educadores: profesor referente institucional y profesor tutor. Se entiende que es fundamental que estos roles actúen como articuladores con los actores clásicos de los centros.

A su vez, en su diseño inicial se hace referencia a los equipos multidisciplinarios integrados por psicólogos, asistentes sociales y educadores sociales.

El PIU consta de cinco componentes:

- Fortalecimiento Técnico-Pedagógico de los liceos (asignación de horas docentes extracurriculares para la atención, evaluación, monitoreo y atención de estudiantes con dificultades de carácter educativo; definición de nuevos perfiles de educadores; talleres para Inspectores y equipos directivos, etc.).
- Fortalecimiento de los Equipos Multidisciplinarios (Psicólogos, Asistentes Sociales y Educadores sociales)
- Transferencia de recursos de ejecución local (recursos no económicos - ropa, útiles, transporte, alimentación- destinados a alumnos con serias dificultades).
- Apoyo a los alumnos vulnerables al fracaso escolar, es el eje central del proyecto y supone la convergencia de recursos técnicos, docentes y financieros destinadas a impactar en los principales inhibidores del éxito escolar preexistentes.
- Participación y comunicación social, a partir del cual se procura establecer vinculaciones territoriales y redes con organismos del Estado e Intendencias (a través de sus oficinas locales), con padres, ex alumnos y

organizaciones de la sociedad civil que estén dispuestas a apoyar a los distintos Liceos.

Se prevé un sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación externo (a través de Infamilia del MIDES) e interno (por medio del equipo central).

### **3- Proyecto Liceos con horas de tutorías y profesor coordinador pedagógico**

A partir del año 2013 el PIU comienza a denominarse “Liceos con horas de tutorías y PCP”. En el marco de los cambios que ello implica, se enfoca la tutoría como elemento central de la propuesta, y como aspecto novedoso surge la figura de Profesor Coordinador Pedagógico que de alguna forma viene a sustituir a la figura de profesor referente. El PCP tiene como función actuar como articulador entre los actores dentro y fuera del centro educativo.

### **4- Propuesta 2016**

Como indica su nombre, la propuesta se comienza a implementar en el año 2016 en 8 liceos. La misma tiene carácter de Plan de estudio y es desarrollada por el CES como parte de incorporación a los liceos de una población definida como de “alta vulnerabilidad social y educativa” (CES, 2016a: 2) atendida por el PAC. Se dirige a adolescentes de 13 a 17 años que habiendo completado la educación primaria no presenta matriculación en educación media, presenta experiencias de repetición y rezago en educación primaria o de desvinculación en primer año de ciclo básico.

Con respecto al diseño curricular, la propuesta contempla asignaturas de cursado anual y semestral organizadas en dos trayectos. Las asignaturas de cursado anual son: Razonamiento Lógico-Matemático (5 horas semanales), Comunicación Lingüística (5 horas semanales), Inglés (4 horas semanales) y Educación Física y Recreación (3 horas semanales). Las asignaturas del trayecto A son Biología,

Ciencias Físicas y Educación Sonora, y las del trayecto B son: Historia, Geografía y Educación Visual y Plástica. Cada una de las asignaturas de ambos trayectos tiene 4 horas semanales.

En este marco curricular se promueve el trabajo en duplas docentes alternando con la docencia individual. La propuesta incluye horas de tutoría por grupo a todos los docentes, talleres desarrollados a contraturno, y la presencia de un equipo socioeducativo.

## **D- TERCERA PARTE: ESTRATEGIA Y METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN**

### **1- Abordaje metodológico en el marco del APD**

En el marco de los objetivos y preguntas de investigación, se recurre a los aportes del APD como forma de entender los procesos de significación, en este caso vinculados a las políticas de inclusión educativa y su relación con el formato escolar tradicional, refutando todo origen unificado, fijo, invariante, positivo. Desde este lugar, el posicionamiento onto-epistemológico adoptado no pretende objetividad ni formulaciones universales, lo cual exige estar atento a “los pliegues, las inestabilidades, las aberturas, las dislocaciones, las multiplicidades, los descentramientos, las heterogeneidades y el pluralismo del discurso, desconfiando de cualquier linealidad y monologismo aparentemente presente en el sentido” (Saur, en Jiménez, 2006: 192).

Contemplando algunas precisiones metodológicas realizadas por Saur (2008) en el contexto del Análisis de Discurso, cabe destacar que esta perspectiva no está asociada a la búsqueda de respuestas y certezas sino a la reformulación continua de preguntas. Ello en consonancia con el carácter abierto que todo análisis de discurso conlleva. En este marco, el objetivo

no es sólo proveer nuevas descripciones o hechos sobre los objetos específicos de investigación, sino producir nuevas interpretaciones ya sea develando fenómenos visibles no detectados anteriormente por los enfoques teóricos predominantes, o problematizando las descripciones existentes y articulando explicaciones alternativas (Howarth, 2005: 10).

De este modo, como señala Buenfil (en Saur, 2013) el APD articula teorías y análisis vinculados al objeto de estudio que se va construyendo en la investigación, de modo que “no es una metodología que se aplique sino que se va adaptando, ajustando y configurando a partir de las preguntas y referentes empíricos en estudio” (Buenfil, en Saur, 2013: 9). En este contexto, se concibe el

APD como un horizonte de intelección situado, histórico, precario, relacional, ecléctico, transdisciplinar, postesencialista y de factura artesanal. Este último aspecto remite justamente a la imposibilidad de remitir a un método capaz de “aplicar” y dirigir la investigación<sup>12</sup>.

Para este estudio el APD es adoptado en su doble dimensión (Buenfil, en Saur, 2013): óptica, como unidad de análisis, y ontológica como horizonte teórico. En este sentido, se utilizan como principales referencias para el análisis aportes de Laclau y Derrida, procurando de este modo configurar un horizonte de intelección que habilite el diálogo con el referente empírico. En lo que refiere a la articulación del APD con lo educativo, se trabaja especialmente con las conceptualizaciones de Rosa Nidia Buenfil y Adriana Puiggrós.

Desde los aportes de Derrida (1997), se considera importante la tarea de la deconstrucción como forma de configurar una nueva mirada del objeto de estudio. En este sentido, el cuestionamiento deconstructivo es posible de ser realizado en un doble sentido: con respecto al formato escolar tradicional, para lo cual es necesario destacar su carácter histórico y no natural procurando visualizar su configuración en función de causas tanto exógenas como endógenas (Pineau, 2001); y con respecto a las políticas de inclusión educativa que desde su formulación se presentan como “modelo”, procurando instalar un ideal de plenitud que desde el análisis es importante problematizar. Este ejercicio deconstructivo implica, en términos del autor, un doble movimiento: por un lado deshacer, descomponer, desedimentar estructuras, y por otro lado comprender cómo se ha constituido un “conjunto”, para lo cual es necesario reconstruirlo.

---

<sup>12</sup> Como expresa Fair (2017), la Teoría Política del Discurso de Laclau carece de una metodología propia para la investigación social. Como consecuencia de las críticas que ello ha provocado, Howarth (2005) se remite a la articulación como método posible de aplicar en el marco de esta perspectiva. Ante esta postura Saur (2008) responde al autor cuestionando la noción de aplicación en tanto se enmarca en una concepción de lo metodológico que se inclina a la ejecución del aparato conceptual. Si bien se entiende que Howarth no ha incurrido en esta posición, es preciso tener en cuenta que en este estudio se rechaza la idea de aplicación concebida como ajuste entre referente teórico y referente empírico.

## **2- Técnicas de investigación**

En el contexto del APD, las técnicas de investigación empleadas fueron la entrevista y el análisis documental. Al respecto, teniendo en cuenta que todo discurso se produce dejando marcas en materiales concretos, se trabajó con algunos que ya estaban producidos, en este caso diversos documentos públicos en torno a las políticas de inclusión educativa que se encuentran en circulación, correspondientes al período 2005-2017, así como a otros materiales que fueron producidos en la investigación, en este caso, entrevistas a actores de la política educativa nacional. De este modo, las entrevistas y los documentos conforman el referente empírico de este estudio.

Si bien desde el APD se asiste a una concepción amplia de discurso que desborda lo lingüístico para contemplar también lo extralingüístico (Buenfil, 1991; Laclau, 1993b), en esta investigación se trabajó con elementos producidos lingüísticamente.

Con respecto a los documentos, se seleccionaron aquellos de carácter público y oficial referidos a las políticas de inclusión en términos generales, así como aquellos referidos particularmente a cada una de las propuestas de inclusión educativa que forman parte del estudio.

En cuanto a las entrevistas, las mismas fueron semiestructuradas (Yuni y Urbano, 2006), por lo que constaron de un guión que sirvió de orientación al momento de su implementación. Dicho guión constituye un listado tentativo de temas y preguntas vinculados al objeto de estudio; indica la información que se necesita para alcanzar los objetivos que fueron planteados. De acuerdo a los autores, el guión no constituye una estructura cerrada y limitante sino un dispositivo definido previamente a los efectos de orientar el curso de la interacción. De este modo, “en el desarrollo de la entrevista, se van planteando los interrogantes sin aferrarse a la secuencia establecida previamente, permitiéndose que se formulen preguntas no

previstas pero pertinentes” (Yuni y Urbano, 2006: 83).

Se elaboró una única pauta de entrevista<sup>13</sup> con algunas preguntas diferenciales en función de los actores a entrevistar (políticos y técnicos). Las dimensiones del guión de entrevista en el marco de las cuales se plantearon inicialmente algunas interrogantes son las siguientes:

- Presentación general del/la entrevistado/a.
- Desafíos de la educación secundaria en Uruguay.
- Políticas de inclusión en educación secundaria.
- Políticas de inclusión educativa y formato escolar.

Considerando que desde la perspectiva del APD se busca “develar la organización de sentidos establecida, con la intención de desmontar lo evidente, cuestionando el mito de la esencia” (Saur, en Jiménez, 2006: 197), se procuró realizar una lectura atenta sobre los documentos y discursos de los entrevistados, abordando la producción de las políticas de inclusión educativa como resultado de complejas articulaciones y relaciones diversas.

### **3- Delimitación de la muestra**

En cuanto a la delimitación de la muestra, primeramente se procedió a identificar el conjunto de proyectos y programas de inclusión educativa en educación secundaria en el periodo 2005-2017. Considerando la diversidad de significados del significante “inclusión”, es preciso destacar que en función de la delimitación del objeto de estudio se identificaron aquellas propuestas dirigidas a determinados contextos marcados por la pobreza. En este sentido es importante mencionar que esta clasificación ha sido elaborada teniendo en cuenta dicho criterio, ya que el Consejo de Educación Secundaria agrupa en el marco de los denominados “Programas de Exploración Pedagógica” propuestas inclusivas con diferentes características. De este modo, se integran aquí “propuestas diversas para grupos

---

<sup>13</sup> Ver anexo N° 1: Pauta de entrevista.

poblacionales específicos con dificultades de acceso y permanencia en el sistema educativo” (Sitio web institucional CES): adultos (Programa de culminación de estudios secundarios), personas privadas de libertad (Educación en Contexto de Encierro), alumnos ciegos y con baja visión (Centro de Recursos para alumnos ciegos y con baja visión), sordos (Centro de Recursos para Estudiantes Sordos). También se contempla al Programa Uruguay Estudia dirigido a jóvenes y adultos que deban cursar o finalizar la educación media.

De este modo, las propuestas de inclusión educativa que se reconocen asociadas a una lógica focalizada a contextos de vulnerabilidad son:

**Cuadro N° 1.** Propuestas de inclusión en Educación Secundaria (2005-2017)

Propuesta	Desconcentrado al que pertenece	Año de implementación	Nivel educativo
Áreas Pedagógicas (Programas de exploración pedagógica)	CES	2001 <sup>14</sup>	Educación media básica
Programa CECAP-CES (Programas de exploración pedagógica)	CES	2006	Educación media básica
Programa Aulas Comunitarias (Programas de exploración pedagógica)	CES	2007	Educación media básica
Programa de Impulso a la Universalización del Ciclo Básico	CES	2008	Educación media básica
Plan de Tránsito entre Ciclos Educativos	CODICEN	2011	Educación primaria- Educación media básica
Interfase entre Ciclo Básico y Bachillerato	CES	2011	Educación media básica - Educación media superior
Compromiso Educativo	CODICEN	2011	Educación media superior
Liceos de Tiempo Completo	CES	2011	Educación media básica
Liceos con horas de tutorías y PCP (reformulación del PIU)	CES	2013	Educación media básica
Liceos de Tiempo Extendido	CES	2016	Educación media básica
Propuesta 2016	CES	2016	Educación media básica

**Fuente:** elaboración propia.

<sup>14</sup> En este año es que se firma el convenio con CES.

Teniendo en cuenta que la muestra es intencional, a los efectos de seleccionar las propuestas de inclusión educativa, se definieron los siguientes criterios de significatividad:

- Nivel educativo: educación media básica, considerando que la mayoría de estas propuestas se concentran en este nivel.
- Con diferente alcance/cobertura.
- Diseñadas e implementadas en los diferentes periodos de gobierno, en el marco de la periodización del estudio.
- Diseñadas por distintas instituciones (CES, CES/ANEP-Infamilia/MIDES).
- Que han experimentado cambios en su diseño, generando así un proceso de reformulación.

En este contexto, las propuestas de inclusión educativa que forman parte del estudio son: Programa de impulso a la universalización del ciclo básico (PIU), Proyecto Tutorías, Programa Aulas Comunitarias (PAC) y Propuesta 2016.

La muestra de entrevistados se constituyó a partir de las propuestas seleccionadas, incluyendo a autoridades vinculadas a la política nacional de los periodos comprendidos en el estudio (CODICEN, CES, MIDES y MEC), así como a actores técnicos involucrados en el diseño de cada una de las propuestas (CES y MIDES). En cuanto a los documentos, se tuvieron en cuenta especialmente los siguientes:

- Documentos vinculados a políticas sociales (Plan de Equidad, ENIA).
- Ley General de Educación, N° 18.437.
- Proyectos de Presupuesto de la ANEP.
- Documentos de Rendición de cuentas de la gestión de la ANEP.
- Documentos referentes a las distintas propuestas de inclusión educativa que forman parte del estudio (elaborados por ANEP y MIDES).

En cuanto a los documentos elaborados por organismos internacionales solamente formaron parte del *corpus* en caso de constituir una referencia explícita en la producción de los documentos de alcance nacional que forman parte del análisis.

#### 4- Trabajo de campo

El trabajo de campo se realizó en el año 2017, entre los meses de julio a diciembre. Este período estuvo organizado de la siguiente forma: en primer lugar se procedió a buscar y seleccionar las diferentes fuentes documentales vinculadas a las políticas de inclusión educativa en general, y a cada una de las propuestas de inclusión que forman parte del estudio. Esta fase del trabajo de campo se realizó fundamentalmente entre julio y setiembre.

En segundo lugar, se realizaron las entrevistas. Entre setiembre y diciembre se llevaron a cabo 28 entrevistas semiestructuradas a actores políticos y técnicos en función de los criterios de significatividad que fueron establecidos en la delimitación de la muestra. A continuación se detalla la distribución del total de entrevistados.

**Cuadro N° 2.** Entrevistas realizadas

Tipo de entrevistados	Inscripción institucional	Total	Codificación
Autoridades políticas	4 CODICEN	14	EAP + N° correlativo
	7 CES		
	2 MEC		
	1 MIDES (Infamilia)		
Actores técnicos	8 CES	14	EAT + N° correlativo
	6 MIDES		
		<b>28</b>	

**Fuente:** elaboración propia.

Para acceder a los entrevistados se procedió de la siguiente forma. En primer lugar, se conformó una lista de posibles entrevistados. Se relevaron los datos para

contactar a cada uno de ellos, y en caso de que no estuvieran disponibles se consultó con informantes calificados. En segundo lugar, y como efecto de la técnica de la “bola de nieve” (Taylor y Bogdan, 1987) los mismos entrevistados proporcionaron información respecto a otros posibles actores a ser integrados a la muestra, o bien contribuyeron a contactar a alguno de los inicialmente previstos. A medida que se obtuvieron los datos se invitó a cada uno a participar del estudio a través de correo electrónico -en caso de que fuera necesario por teléfono- explicitando los motivos de la investigación y garantizando el anonimato.

En el marco de las consideraciones éticas de la investigación, si bien no se precisa con detalle la posición institucional de cada entrevistado, se tuvo en cuenta que fueran actores políticos y técnicos representativos de cada uno de los períodos de gobierno que contempla el estudio, y al mismo tiempo de cada una de las propuestas de inclusión educativa objeto de análisis.

Como se señaló precedentemente la entrevista se realizó siguiendo una pauta semiestructurada, basada en preguntas tentativas, ya que fueron variando en función de la singularidad de la situación de cada entrevista. Este aspecto ha permitido tanto la alteración del orden de las mismas, como la incorporación de otras que en principio no fueron previstas. En promedio, las entrevistas tuvieron una duración de 55 minutos.

## **5- Tratamiento de los datos**

En el marco de las técnicas utilizadas, se recurrió a la triangulación, teniendo en cuenta que los documentos oficiales “constituyen solo un aspecto de un análisis discursivo exhaustivo” (Howarth, 2005: 42), siendo relevante que se complementen con entrevistas como otra forma de configuración de discurso. En este sentido, el *corpus* de esta investigación está constituido por documentos y entrevistas.

En cuanto al tratamiento del *corpus* se optó por realizar un análisis de los

documentos y posteriormente de las entrevistas, no solo por la amplitud del mismo sino por su inscripción en diferentes registros discursivos, lo que exigió en cada caso un tratamiento particular. De todos modos, en la medida en que ello fue necesario, se fueron realizando articulaciones en el propio análisis, y en las conclusiones de la investigación, en la que finalmente se integraron los principales aspectos del trabajo analítico en función de las preguntas y objetivos iniciales.

Ambas fuentes textuales, tanto documentos como registros de entrevistas son complementarias. Los documentos oficiales seleccionados poseen la ventaja de presentar una importante difusión social, a la vez que permiten examinar en profundidad las construcciones discursivas en su contexto histórico, así como los posicionamientos institucionales. La desventaja es que no es posible reconstruir el proceso de su construcción en el que intervienen los diferentes posicionamientos de los actores. Las entrevistas, por su parte, “permiten acceder a las representaciones sociales e imaginarios de algunos actores políticos que co-construyen la hegemonía y aporta recursos útiles para analizar el impacto hegemónico” (Fair, 2017: 9). El encuentro con cada entrevistado habilita la aproximación a los diferentes posicionamientos, aspecto que difícilmente es posible desde un análisis documental en el que el texto adquiere una dimensión institucional. De acuerdo a Fair (2017), su principal limitación es el habitual empleo de la opinión “políticamente correcta” por parte de los entrevistados.

Es posible referir a una doble dimensión del tratamiento de los datos. En primer lugar, analizar la configuración de sentidos considerando el carácter relacional y diferencial del discurso, esto es, estar atento a los sentidos que se construyen en sistemas discursivos más amplios, “a las relaciones que establecen con otros discursos o con otros elementos (signos) dentro de un mismo discurso” (Buenfil, 1991: 183).

En segundo lugar, teniendo en cuenta la tensión entre el posicionamiento teórico adoptado y el referente empírico de investigación, construir “Categorías

Intermedias o de Alcance Medio” (Saur, 2008), como forma de evitar los riesgos de aplicación de la teoría que implicaría hacer funcionar al posicionamiento onto-epistémico como modelo, así como la narrativización del referente empírico que impediría la necesaria orientación teórica corriendo el riesgo de permanecer en el sentido común e inmediatez. Esta forma de concebir la relación entre teoría y referente empírico está en consonancia con la naturaleza del APD. Desde este lugar, la teoría no fue visualizada como algo acabado y cerrado, sino que se fue configurando en el propio proceso de investigación como forma de avanzar en el pensamiento y producción de saber.

En este marco, con respecto a la identificación de aquellos aspectos que promueven alteraciones al formato escolar tradicional, cabe destacar que estos no se definieron de antemano sino que justamente se construyeron en función del análisis del referente empírico.

## **E- CUARTA PARTE: ANÁLISIS DE DOCUMENTOS**

### **1- Construcciones discursivas de las políticas de inclusión en educación secundaria con relación al formato escolar tradicional. Una lectura desde los documentos de nivel macro de la política educativa nacional (2005-2017)**

A continuación se presenta una primera aproximación de análisis centrada en las configuraciones discursivas de los documentos de nivel macro de la política educativa, con énfasis en cuatro aspectos: construcción de los problemas y desafíos de la educación secundaria, inclusión educativa, políticas de inclusión educativa, y formato escolar. Específicamente, los documentos que se tuvieron en cuenta para el análisis fueron: proyectos de presupuesto de la ANEP y rendiciones de cuentas de la gestión de la ANEP, Plan de Equidad (2007), Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia 2010-2030 (2008), Ley General de Educación N° 18.437 (2008), y documentos de la ANEP vinculados específicamente a políticas de inclusión educativa.

Es preciso señalar que el análisis que se presenta a continuación no tuvo por objetivo estudiar cada período de gobierno en particular. Si bien se reconoce que hay investigaciones que se detienen en ello, lo que se busca en este caso conforme a los objetivos mencionados es indagar en las construcciones de sentido en torno a los aspectos detallados anteriormente.

En el trabajo de análisis que aquí se realiza se emplean algunas categorías de legitimación discursiva que se presentan en el material empírico. Desde este lugar se recuperan algunos aportes de Fair (2016) quien refiere a diferentes estrategias y modalidades de legitimación política de los discursos, y de Buenfil (1994), quien a partir de los planteos de Perelman menciona distintas técnicas argumentativas. Se considera que este ejercicio es clave en el análisis por dos motivos: por un lado, por reconocer, a partir de los aportes de Fair (2016) que la propuesta de Laclau se centra especialmente en los significados, ofreciendo escasos elementos

para examinar desde qué posición y de qué modo se legitiman políticamente los discursos; por otro lado y en forma complementaria, porque se comparte con Martinis (2010) que “la posibilidad de disputar construcciones de sentido pasa por el hecho de la deconstrucción de las estrategias argumentativas en las que están apoyadas” (Martinis, 2010: 206).

### **1.1- Construcción de problemas y desafíos de la educación secundaria**

Al realizar una lectura de los tres proyectos de presupuesto quinquenales de la ANEP de acuerdo al período de este estudio (2005-2017), se puede apreciar el énfasis en las problemáticas que enfrenta el nivel de educación media, y en este marco específicamente la educación secundaria. En este sentido, varias son las expresiones que dan cuenta de las dificultades, que se mantienen de forma recurrente en los tres documentos señalados. Al respecto, se sostiene: “sobresale la situación de la educación media, en tanto ha sido uno de los subsistemas que ha experimentado los mayores índices de crecimiento matricular en forma excepcionalmente acelerada” (ANEP, 2005: 14); “el subsistema de Educación Secundaria es uno de los eslabones más débiles del sistema educativo nacional” (ANEP, 2005: 341); “la educación media constituye uno de los principales ámbitos de desafíos que el país enfrenta en el sector” (ANEP, 2010: 38); “es en este ciclo en el que se concentran los problemas más críticos de desvinculación y egreso (ANEP, 2015: 46).

Los principales problemas a los que se hace mención considerando los tres períodos son los siguientes: desvinculación, rezago, bajas tasas de egreso, así como bajos resultados en las evaluaciones estandarizadas de aprendizajes. Conforme a lo que se explicita,

Garantizar en los próximos años el egreso universal del primer ciclo de la educación media (meta de la cual aún se halla muy lejos el sistema educativo uruguayo) y, en un plazo mayor, de su ciclo superior, debe constituir uno de los principales objetivos a lograr en los próximos años, máxime si se aspira a revertir los procesos de

exclusión social anotados (ANEP, 2005: 14).

en las edades correspondientes a la educación media, comienzan a manifestarse y a agravarse, debido a su carácter acumulativo, dos de los problemas más críticos que afectan las trayectorias educativas: la progresiva desvinculación de un conjunto de jóvenes que dejan de asistir a la educación formal sin haber completado los ciclos establecidos como obligatorios y la acumulación de otros que asisten, pero lo hacen en situación de rezago en relación a su edad, debido a que han repetido uno o más cursos en su pasaje por el ciclo primario o por la educación media y/o que han interrumpido su escolarización durante uno o más años lectivos. Estas situaciones desembocan (...) en tasas de egreso del primer y el segundo ciclo de enseñanza media todavía bajas en relación con la normativa que establece su obligatoriedad y con las metas de logro trazadas para el período (ANEP, 2015: 62).

En ambas expresiones, contextualizadas en dos períodos diferentes, se observa la continuidad con respecto a los desafíos en términos de egreso. No obstante, la última de las citas establecidas refleja algunos aspectos que interesa destacar: la idea de que es en la educación media que comienzan a manifestarse y a agravarse los problemas vinculados a desvinculación y rezago, aunque el proyecto, por otro lado, reconoce la incidencia del rezago en educación primaria; la expresión “jóvenes que dejan de asistir” da cuenta de que la responsabilidad se deposita en los sujetos, no haciendo alusión a otras posibles causas vinculadas a los procesos educativos; la repetición estaría dando cuenta de una incidencia negativa en lo que respecta a la construcción del problema de rezago; la alusión al desafío de la universalización ligada a la obligatoriedad de la educación media establecida en la normativa.

Siguiendo con el análisis, otro aspecto a destacar con relación a las problemáticas mencionadas, es que todas ellas están atravesadas por inequidades. En los tres proyectos de presupuesto se construye un discurso que estructura la argumentación en torno a un “saber de la ciencia” (Fair, 2016) con fuerte presencia de los datos estadísticos. De este modo, se establece una relación lineal entre resultados educativos y contexto sociocultural y/o socioeconómico de los estudiantes, que construye un sentido difícil de cuestionar en tanto los diagnósticos realizados desde la estadística otorgan legitimidad a los argumentos

establecidos. Como se establece en los documentos,

Del mismo modo que en el ciclo primario, en la educación media los logros de los estudiantes se manifiestan en forma muy diferente entre los distintos contextos socioculturales: mientras casi la totalidad de los adolescentes de 16 años que pertenecen al quintil de hogares de mayores ingresos asiste regularmente a centros de enseñanza, sólo el 60% de los adolescentes de esta edad del quintil inferior está cubierto por el sistema educativo (ANEP, 2005: 7).

Uruguay distribuye muy desigualmente sus niveles de logro. Las tasas de egreso del ciclo básico entre los jóvenes pertenecientes al quintil más rico de la población son 2,3 veces mayores que las observadas en el quintil de menores ingresos. Para los primeros, la culminación de ese nivel es casi una certeza (94,9%), mientras que los últimos no egresar del ciclo básico es un resultado tan probable o más que finalizarlo (41,4%) (ANEP, 2010: 50).

el análisis de los egresos de la educación media básica según el origen socioeconómico muestra algunos patrones interesantes. En primer lugar, confirma la fuerte estratificación de los logros: la proporción de egresos se ordena perfectamente para cada grupo sucesivos de ingresos (en el quintil más rico llega a ser dos veces mayor que en el quintil de menores ingresos). Además de la lectura en términos de inequidad en los logros educativos, interesa detenerse en la situación de los quintiles inferiores, en particular del más bajo. Menos de la mitad de los jóvenes pertenecientes al 1er. quintil de ingresos completa la educación media básica (...) En cambio, en el otro extremo de la distribución, es decir, en el quintil de mayores ingresos, el egreso del primer ciclo es prácticamente universal (ANEP, 2015: 85).

Como se puede observar, se apela a datos estadísticos recurriendo a una estrategia de argumentación quasi-lógica (AQL) (Buenfil, 1994)<sup>15</sup> que busca legitimar la veracidad de lo que se afirma al sostenerlo sobre el “saber de la ciencia” (Fair, 2016). Al mismo tiempo, teniendo en cuenta que los diferentes tipos de argumentación pueden presentarse de forma combinada, se aprecian argumentos que apelan a relaciones de coexistencia (AQL) que instituyen por este medio una noción de necesidad<sup>16</sup>, en este caso constituida a partir de la relación entre resultados educativos y contexto sociocultural y/o socioeconómico de los

---

<sup>15</sup> Buenfil recupera las diferentes técnicas argumentativas a partir del planteo de Perelman.

<sup>16</sup> Como plantea Bordoli (2005), la condición de necesidad refiere a lo que es y no puede ser de otro modo. En este sentido se diferencia de la condición de posibilidad, que alude a lo factible, a lo probable.

estudiantes. Como se podrá apreciar más adelante, esta estrategia discursiva es una forma de legitimar las políticas educativas, entre ellas las propuestas de inclusión que forman parte de este estudio. En estas líneas argumentales prevalece el saber técnico sobre el pedagógico.

Al mismo tiempo, estas construcciones lineales construidas desde la estadística incide en la configuración de Argumentos Basados en la Estructura de la Realidad (ABER) (Buenfil, 1994) en el que se sedimenta en el campo educativo cierto sentido común en torno a los sujetos que viven en situación de pobreza. Ello se aprecia especialmente al concebir como problema pedagógico el trabajar con estudiantes en contextos de pobreza. Al respecto, en el proyecto de presupuesto 2005-2009 se sostiene,

la mencionada inclusión de niños que provienen de sectores sociales empobrecidos y socialmente vulnerables se traduce aún en desconcierto e impotencia por parte de maestras y profesores que, en sus primeros años de docencia, perciben la distancia entre los conocimientos adquiridos en Formación Docente y el tipo de tarea a que han de enfrentarse. Frente a los altos niveles de repetición, que en algunas escuelas de contexto carenciado alcanza al 50%, y que se vinculan a los problemas pedagógicos que impone al sistema el desafío de enseñar a los niños más pobres, no se han desarrollado ámbitos o estrategias sostenidas (Marrero, 2004) (...) la falta de investigación en materia educativa y de desarrollo de pedagogías especiales, afecta tanto al docente, que carece de los instrumentos y herramientas necesarias, como al alumno, que aprende menos (ANEP, 2005: 288).

Siguiendo la misma línea, en documentos de rendiciones de cuentas de la ANEP correspondientes al ejercicio 2005, 2006 y 2007, se alude a las acciones desarrolladas en términos de desarrollo profesional a docentes en actividad haciendo referencia a formación específica para trabajar con sectores de pobreza:

se realizó un Seminario dirigido a Directores sobre Educación para sectores de pobreza extrema, instrumentándose posteriormente reuniones de trabajo para liceos con alumnado de estas características. Esta tarea se consideró prioritaria estimando que el paso de un sistema de enseñanza secundaria expulsor a uno inclusor implica la necesidad de una transformación en su personal docente: de docentes que enseñaban predominantemente a sectores integrados, a docentes que

deben adecuar en el presente, sus estrategias a adolescentes y jóvenes provenientes de hogares en situación de pobreza y muchas veces de exclusión social (ANEP, 2007: 140; ANEP, 2008a: 167).

Puede visualizarse claramente la eficacia simbólica de las relaciones que se establecen desde el “saber de la ciencia” (Fair, 2016). Al respecto, es preciso señalar que si bien las expresiones que han sido presentadas con relación a los resultados educativos ilustran claramente que los problemas en términos de universalización atraviesan a todos los quintiles de egreso, se insiste en establecer linealmente la relación entre bajos resultados educativos y contexto sociocultural y/o socioeconómico de los sujetos, constituyéndose en sentido común.

Siguiendo con el análisis, y como construcciones discursivas híbridas, en algunos casos, se realizan algunas referencias que tratan de tomar distancia de aquellos argumentos que relacionan linealmente resultados educativos con origen sociocultural y/o socioeconómico. Al respecto, se señala:

no se debe concluir a partir de esta relación (...) que los niños en situación de "pobreza extrema", riesgo social, vulnerabilidad o exclusión están condenados, por así decirlo, al fracaso escolar. El mayor riesgo al asumir esta conclusión es que se termine exonerando al sistema educativo del cumplimiento de sus funciones, y, en consecuencia, al Estado de la obligación de garantizar el derecho a la educación para todos sus ciudadanos (ANEP, 2005: 12).

Desde este lugar y desde una perspectiva de derechos, se enmarca el derecho de la educación dentro de los derechos humanos, y se alude a la obligación por parte del Estado en asegurar “sin discriminación alguna (...) condiciones de aprendizaje” (ANEP, 2005: 171). Un aspecto que interesa destacar con relación a ello es que

desde una perspectiva de derechos humanos resulta inadmisibles que el Estado promueva, contemple o tolere la existencia de distintos tipos de educación para diferentes "tipos" de ciudadanos: una educación de calidad para los estratos socioeconómicos medios y altos, y una educación pobre para los sectores de más bajos ingresos (ANEP, 2005: 12).

Priorizar a quienes más requieren (nos referimos al concepto de "discriminación positiva") no supone, en modo alguno, fragmentar la educación en distintos "tipos" o "modalidades"; por el contrario, representa quizás la única forma de aproximarse a la universalidad en los resultados educativos (ANEP, 2005: 13).

Esta trama argumental es relevante en este estudio en el marco del debate focal-universal, que como se profundizará más adelante, atraviesa las políticas de inclusión educativa durante los tres períodos de gobierno del Frente Amplio. En este primer proyecto de presupuesto, la toma de posición con respecto a ello es clave en tanto se ve tensionada con el diseño de políticas focalizadas con "vocación universal e igualitaria" (Yarzabal, 2010: 18), que se enmarcan en estrategias de "discriminación positiva". En lo que respecta a la educación secundaria la tensión se observa especialmente en la necesidad de conjugar respuestas universales, como ser la de suprimir la "aplicación simultánea de los muy variados planes de estudio (ANEP, 2005: 21), con el diseño de algunas respuestas focales, asociadas específicamente a las propuestas de inclusión educativa que comienzan a implementarse en este período.

En lo que respecta a estas otras construcciones de sentido, es preciso mencionar que se apunta a no asumir "una visión sociodeterminista de los desempeños educativos" (ANEP, 2005: 14), y en este sentido se apela a causas propias de los procesos educativos. De este modo, "dejando momentáneamente a un lado la gravitación de los factores económicos, sociales y culturales propios de cada contexto, pueden señalarse factores propios de los procesos educativos que contribuyen a un bajo desempeño del estudiante" (ANEP, 2005: 21).

La presencia de estas construcciones de sentido en una misma trama discursiva, particularmente en este período, adquieren relevancia en el marco de la disputa por ciertas configuraciones discursivas de la década precedente vinculadas a la equidad (Martinis, 2010; Bordoli, 2016). Se aprecian aquí argumentos disociativos (CD), cuya lógica consiste en la ruptura de vínculos asociativos que han sido aceptados, en desconocer la validez de estas asociaciones.

Las construcciones de sentido en relación con la década precedente configuran tensiones en tanto coexisten diferentes discursos: por un lado el que se configura por la presencia de algunas huellas de la década de los 90; y por otro lado el que se construye por la disputa con relación a algunos sentidos que han sido sedimentados en este período, con efectos en el contexto actual.

El reconocimiento de la educación desde una perspectiva de derechos se mantiene durante todo el período objeto de estudio, “reubicando la posibilidad de nombrarla en términos de lo universal y lo común” (Martinis, 2015: 8), y no solamente ligado a las políticas de inclusión. Ello no está exento de contradicciones en tanto convive con una perspectiva que inscribe a la educación en las lógicas de la inclusión, nombrando al sujeto de la educación desde las carencias, “al estilo del sujeto carente de la década del 90” (Martinis, 2015: 8).

Siguiendo con el análisis de los problemas y desafíos asociados a resultados educativos, se observa que las problemáticas construidas a partir de los resultados educativos que enfrenta la educación media son comparadas en varias instancias con algunos logros en educación primaria. Al respecto, se sostiene que

gradualmente el ciclo de enseñanza primaria dejó de ser el punto de mayor deserción (que hoy día es baja) para trasladarse al ciclo básico de la enseñanza media y luego al bachillerato (ANEP, 2005: 21).

La población cubierta por la educación formal crece hasta alcanzar prácticamente el 100% entre los cuatro y los cinco años (...) y se mantiene en este nivel hasta los 11-12 años, es decir, en las edades correspondientes a la educación primaria (ANEP, 2015: 60).

Si bien se afirma que “los problemas del ciclo son de larga data” (ANEP, 2005: 331), al referir a posibles marcos explicativos, se sostiene que el sistema de educación primaria “posee la ventaja de haberse masificado y universalizado en un contexto de abundancia de recursos y de fuertes políticas de estado orientadas a la mejora del sistema educativo” (ANEP, 2005: 384), en contraste con el ciclo medio que se expandió sin contar con esos apoyos. Justamente, una de las

preocupaciones a las que se hace referencia es a la “insuficiencia e inadecuación de los espacios físicos disponibles” (ANEP, 2005: 385). Tal como se expresa,

A comienzos de la década del 70 se extendió normativamente la obligatoriedad de la enseñanza a los tres primeros años del ciclo medio. Sin embargo, esta extensión normativa no se vio acompañada de un impulso en materia de inversiones que permitiera efectivamente enfrentar el desafío de una universalización real (ANEP, 2005: 331).

Esta carencia se vincula estrechamente con uno de los desafíos que supone la expansión que ha tenido la educación media en términos del ingreso de sectores de la sociedad que anteriormente no accedían. Esta preocupación mantiene vigencia durante los tres períodos:

Como resultado de la expansión matricular, la creciente fragmentación social implica que convivan en el ámbito de la enseñanza pública hijos de hogares tradicionalmente incorporados a la enseñanza media con hijos de hogares con clima cultural desfavorable, que no tuvieron ningún acceso previo a ese nivel. En este sentido no cabe duda de que el éxito de la expansión matricular de la enseñanza media ha traído consigo desafíos adicionales de incorporación de los antes excluidos, lo que no debe ser considerado un problema sino un desafío a tener en cuenta (ANEP, 2005: 21).

Desde el retorno democrático, el país ha logrado expandir significativamente la matrícula de la educación media. Una de las consecuencias históricas de estos logros ha sido la ampliación del acceso a este nivel. Los sectores que se incorporan a la Educación Media son crecientemente heterogéneos en términos de su composición social, económica y cultural. Este rasgo sumado a las transformaciones más generales que han operado en el conjunto de la sociedad, han conmovido radicalmente las características de la enseñanza secundaria y técnica, modificando las bases sobre las que tradicionalmente se asentaba y los propios objetivos para los que históricamente fue creada (ANEP, 2010: 38).

Al referir específicamente a educación secundaria son recurrentes, también, dos ideas centrales: que los problemas que afronta el nivel son de larga data y dan cuenta de un fenómeno casi estructural que trasciende coyunturas particulares y agendas de política educativa, y que constituye un desafío clave la integración de sectores que anteriormente no accedían.

De este modo, en el proyecto de presupuesto 2005-2009 se señala:

El efecto combinado de factores como el incremento masivo de la matrícula, en especial entre los jóvenes provenientes de sectores más vulnerables de la sociedad uruguaya, y la insuficiencia o inadecuación de las respuestas que destinaron recursos físicos y humanos para garantizar niveles aceptables de retención, egreso y calidad de los aprendizajes, hace que en la actualidad la Educación Secundaria sea percibida como un sistema que funciona al límite de sus posibilidades de cumplir mínimamente las tareas que le ha encomendado la sociedad (ANEP: 2005, 341).

en los últimos años la Educación secundaria ha registrado un incremento muy significativo de la matrícula. Este incremento ha permitido el acceso masivo al subsistema de sectores sociales tradicionalmente excluidos del mismo. Sin embargo, los datos presentados reflejan la existencia de grupos de jóvenes pertenecientes a los sectores sociales de mayor pobreza que tienen enormes dificultades para completar el tránsito de la educación primaria a la secundaria (ANEP, 2005: 342).

Estas últimas expresiones vuelven a poner acento en el desafío que implica la obligatoriedad de la educación secundaria, especialmente en lo que respecta a sectores pobres de la sociedad que anteriormente no accedían. Al mismo tiempo vuelven a poner acento en la importancia de los “datos” a partir de los cuales se ubica la responsabilidad en los propios sujetos.

En otros casos, los problemas se ubican especialmente en el nivel del Ciclo Básico:

Los resultados en el ciclo básico secundario dan cuenta, entre otras cosas, de las dificultades que, por su propio diseño institucional, enfrenta el sistema educativo uruguayo para articular las trayectorias escolares a través de los distintos ciclos, especialmente aquellos que suponen las transiciones más abruptas, como en el caso del pasaje de la escuela primaria a la enseñanza media (ANEP, 2015: 77).

Un aspecto a destacar de esta última expresión es el reconocimiento de las dificultades a las que se alude en términos de diseño institucional, en este caso del ciclo básico. Así, se visualiza un intento en tomar distancia de aquellas afirmaciones que ponen acento en responsabilizar al sujeto, para referir a

problemáticas inscriptas en una dimensión institucional. En esta línea se ubican también los problemas identificados y reconocidos en el pasaje de un ciclo a otro así como las expresiones que aluden a dificultades en la organización y condiciones del trabajo docente en educación secundaria. Específicamente se hace referencia a problemas vinculados a los altos niveles de rotación de profesores y directores en los centros educativos, al alto porcentaje de “profesores taxi” (ANEP, 2010: 41) con pocas horas en la institución, al ausentismo docente, a los criterios que rigen la asignación de recursos humanos a los centros, y a la ausencia de una carrera funcional que estimule la profesionalización.

En una lectura general, es posible apreciar que las distintas problemáticas a las que se hace referencia o bien se concentran en la educación secundaria, o bien en el pasaje de un ciclo a otro<sup>17</sup>.

Los diferenciales fundamentales se observan principalmente en el tránsito de la primaria a la secundaria, y se operan sobre todo en el transcurso de esta última, lo que transforma a la secundaria uruguaya en la más inequitativa de toda Latinoamérica (ANEP, 2005).

El abandono escolar es una de las principales preocupaciones de las instituciones y del sistema educativo en su conjunto (...) Es sabido que la dinámica y organización escolar de la Educación Secundaria implican una distancia de las culturas de la escolaridad Primaria y de las pautas y experiencias culturales adquiridas en el contexto familiar y comunitario en donde se desenvuelve el joven (ANEP, 2015: 187).

En otros casos, se alude a problemáticas que se producen en términos de trayectoria educativa, en el marco de la cual la educación primaria también se ve implicada. En este sentido en el último proyecto de presupuesto se sostiene:

Las propias condiciones de egreso de los estudiantes del nivel anterior pueden operar como un factor de riesgo para la prosecución del itinerario escolar en la enseñanza secundaria. Si bien para algunos este

---

<sup>17</sup> Cabe destacar que el trabajo en la transición de un nivel educativo a otro ha sido objeto específico de política educativa. Ejemplo de ello ha sido el Plan de Tránsito entre Ciclos Educativos y la incorporación de una nueva línea de trabajo del Programa Maestros Comunitarios denominada “Transiciones educativas” en educación primaria, así como el Proyecto Interfase en educación secundaria. Más recientemente se pueden nombrar los Centros Educativos Asociados del CETP-UTU, y el Sistema de Protección de Trayectorias Educativas de la ANEP.

pasaje se realiza en una continuidad sin demasiados sobresaltos, para otros significa experiencias de ruptura, desaliento y desmotivación. A este fenómeno que anuncia el desencadenante del abandono definitivo, se suman situaciones tales como la repetición, la sobreedad, los bajos rendimientos y la asistencia intermitente o abandono temporario (ANEP: 2015, 187).

Un aspecto importante a destacar con relación a los resultados educativos es que los alumnos no siguen la “trayectoria escolar teórica” (Terigi, 2010: 6). Lo que se invisibiliza al respecto es que esta trayectoria esperable está determinada por el funcionamiento del formato escolar (ingresar a tiempo, permanecer, avanzar un grado por año y aprender). Los problemas se configuran como tales a partir de esta naturalizada forma de concebir el formato escolar tradicional.

En síntesis, en cuanto a los principales problemas y desafíos de la educación secundaria a los que hacen referencia los diferentes proyectos de presupuesto y rendiciones de cuenta de la ANEP, es posible plantear los siguientes aspectos:

- a)- la tensión entre argumentos basados en el “saber de la ciencia” (Fair, 2016) que construyen una fuerte relación entre resultados educativos y contextos socioculturales y/o socioeconómicos de los sujetos, que traducen inequidades que exigen intervenciones en términos de equidad concebida como igualdad de oportunidades; y argumentos que toman distancia de estas configuraciones discursivas poniendo énfasis en la posibilidad del sujeto de la educación y la incidencia de factores vinculados a procesos educativos;
- b)- el reconocimiento respecto a los avances y al mismo tiempo a los desafíos vinculados al mandato de universalización de la educación media, particularmente en lo que refiere al ingreso de sectores que anteriormente no accedían;
- c)- la identificación de la transición educativa entre ciclos como un aspecto crítico a los efectos de pensar los problemas en la educación secundaria, especialmente en el tránsito de educación primaria a ciclo básico;
- d)- la tensión entre la responsabilidad que se deposita a los sujetos, y algunos intentos en reconocer dificultades en la propia organización, particularmente de la educación secundaria (por ejemplo al referir a dispositivo de ciclo básico o tránsito entre un ciclo y otro, o bien a las dificultades en términos de organización

y condiciones del trabajo docente).

Varias de estas problemáticas y desafíos que se construyen desde los documentos macro de la política educativa operan como fundamento de las intervenciones en términos de inclusión, signficante que ocupa un lugar central en los tres períodos de gobierno del Frente Amplio. Especialmente, se destacan: resultados educativos y relación con el contexto sociocultural y/o socioeconómico de los sujetos; desafíos vinculados al ingreso de sectores pobres que anteriormente estaban excluidos de la educación media; y pasaje de un nivel educativo a otro, especialmente de educación primaria a educación media básica.

### **1-2- Búsqueda de respuestas desde la política educativa. Particularidad del primer período de gobierno del Frente Amplio (2005-2009)**

A partir del análisis realizado, se aprecia la particularidad del primer período de gobierno del Frente Amplio que sin duda se vincula a la instalación de un gobierno de “nuevo signo” (Moreira, Raus y Gómez Leyton, 2008) con respecto a los períodos de gobierno que lo preceden. Como se ha señalado anteriormente, las tensiones en torno a algunas construcciones de sentido de la década de los 90 se expresa claramente en la presencia de discursos sedimentados que asocian resultados educativos a contexto sociocultural y/o socioeconómico de los sujetos, y al mismo tiempo en la disputa con otras configuraciones de sentido que intentan tomar distancia de estas construcciones lineales.

Particularmente en este período, al mismo tiempo que se observan AQL, en el proyecto de presupuesto 2005-2009 y en las rendiciones de cuentas anuales, se reconocen estrategias y modalidades de legitimación política que apelan “al saber de lo que quiere la opinión pública o la ‘gente’” (Fair, 2016: 202). En este caso se hace referencia a desafíos vinculados a presupuesto, participación, así como a condiciones de trabajo docente. La participación configura uno de los ejes clave, y se refleja en varios aspectos, entre ellos el vinculado al proceso de Debate

Educativo con el fin de crear una nueva ley general de educación:

La sociedad uruguaya ha acordado que nuestro país necesita adoptar una Ley de Educación (...) La ANEP comparte la intención de que, por primera vez en la historia del país, esa ley surja de un proceso compartido por todo el pueblo uruguayo, de un trabajo de reflexión en que todos los integrantes de la comunidad educativa y todos los miembros de la sociedad tengan la oportunidad de contribuir a definir qué características ha de tener la educación de ahora en adelante (ANEP, 2006: 7).

Docentes, estudiantes, padres y madres, así como la sociedad en general tienen derecho a conocer los fundamentos de los procesos educativos y los valores que los inspiran y a participar en su definición. Esta oportunidad será brindada por la elaboración y sanción de la próxima Ley de Educación. La educación adquiere calidad cuando sus procesos son coherentes con los valores y proyectos de la sociedad entera (ANEP, 2005: 23).

En esta línea, la Ley General de Educación N° 18.437 crea el Congreso Nacional de Educación, que según se plantea constituye el ámbito de debate del Sistema Nacional de Educación.

Otro aspecto que adquiere relevancia en términos de participación, particularmente en educación secundaria, se vincula al proceso de Reformulación 2006 inscripto en la necesidad de reducir los múltiples planes de estudio existentes en ese momento. Aquí también se aprecia especialmente la promoción de la participación docente, y en el mismo movimiento la toma de distancia con la década de los 90. En este sentido,

La reforma de Ciclo Básico en los noventa llegó a implantarse en la mitad de los Liceos durante el transcurso de diez años, pero generó un bloqueo institucional muy profundo que hizo imposible la viabilidad de la reforma como política pública, al carecer de apoyo de la comunidad educativa (...) La Reformulación 2006 cumplió en tiempo record con la implementación del Plan (...) Esta modalidad de implementación participativa -desde el diseño hasta la evaluación- permitió rescatar las mejores experiencias e innovaciones desarrolladas por el Consejo de Educación Secundaria en las diferentes reformas propuestas por las distintas Administraciones (...) Esta modalidad participativa de implementación es clave para la mejora de los resultados educativos; con un profesorado mayoritariamente en desacuerdo con un plan (más allá de la calidad

técnica del mismo) es imposible procurar mejoras en los aprendizajes. (ANEP, 2008a: 184).

Se apela en este caso a razones éticas (Mossello, 2014: 11), a la defensa de valores incuestionables que de alguna manera expresan la “ilusión” de una sociedad plena. Al respecto, como plantea Bordoli (2016), el fomento del involucramiento y participación de los distintos actores sociales constituye una seña de identidad de este gobierno, que al mismo tiempo que responde a reivindicaciones de diversos colectivos toma distancia de la reforma de los 90 con escasas instancias efectivas de participación social.

Otro aspecto importante que cabe destacar en el contexto en el que asume el primer gobierno del Frente Amplio es el surgimiento del MIDES. En el proyecto de presupuesto de la ANEP correspondiente a este período se alude a la situación de emergencia en la que se encontraba el país, explicitando la necesidad del trabajo interinstitucional con este ministerio. El mismo emerge como un actor fundamental “para poder enfrentar los procesos de exclusión social que condicionan el quehacer educativo” (ANEP, 2015: 15), como forma de “atender algunas necesidades básicas de la población más vulnerable” (ANEP, 2005: 342), así como de contribuir a la mejora de “la calidad de los aprendizajes y a la progresiva eliminación de las brechas que actualmente separan a los estudiantes según sus contextos de origen” (ANEP, 2005: 343). Especialmente se menciona el Plan de Emergencia Social como política tendiente a establecer acuerdos interinstitucionales, con el fin de brindar las ayudas necesarias para que los “jóvenes y las familias en situación de riesgo no deserten tempranamente de la Educación Secundaria” (ANEP, 2005: 322).

El MIDES fue clave en la interinstitucionalidad característica de las políticas de inclusión educativa, inscriptas en el Plan de Equidad, y contempladas en la ENIA. En este primer período de gobierno del Frente Amplio, y especialmente en educación secundaria, se destaca el surgimiento del PAC identificada como propuesta de carácter socioeducativa. Este programa, junto a otras estrategias de

intervención desarrolladas en el marco del Plan de Equidad, se inscribe en el “movimiento focal universal” (MIDES, 2007: 36), construcción híbrida (Bordoli, 2016) que expresa algunas de las tensiones que atraviesan las políticas de inclusión. La misma será analizada con mayor profundidad más adelante.

El PIU, por su parte, también se inscribe en el marco del Plan de Equidad y de la ENIA con el objetivo de “fortalecer la retención y mejorar los aprendizajes de los adolescentes en el ciclo básico” (ENIA, 2008: 19).

La construcción de la ENIA en este primer período de gobierno del Frente Amplio en el marco de las orientaciones planteadas por el Plan de Equidad, se destaca por el ejercicio prospectivo que supone pensar políticas para la infancia y la adolescencia en el mediano y largo plazo (2010-2030), trascendiendo lo coyuntural.

### **1.3- Emergencia del significativo inclusión y perdurabilidad del significativo equidad**

Al analizar los proyectos de presupuesto de la ANEP de los tres períodos del gobierno del Frente Amplio, se pueden apreciar algunos aspectos importantes en lo que respecta a la presencia de los significantes de inclusión y equidad. Si bien el foco de este estudio está en la inclusión, no en la equidad, la lectura atenta de este último significativo fue necesaria en tanto como surge de los antecedentes (Flous, 2014; Martinis, 2016a), es posible encontrar alusiones al término inclusión con parecidas construcciones de sentido asociadas a la equidad. En este contexto, un aspecto significativo es que en comparación con la noción de equidad, el significativo inclusión adquiere menor centralidad en el nivel de educación media. En el primer proyecto de presupuesto solamente existen referencias a la inclusión en el marco de la educación primaria y formación docente<sup>18</sup>. En ambos casos la

---

<sup>18</sup> Como expresa Martinis (2016a), las referencias a la noción de inclusión son escasas en términos generales, ya que solamente tienen presencia en dos ocasiones en un documento de 426 páginas.

inclusión adquiere sentido en torno a poblaciones que viven en situación de pobreza, y que se traduce en un problema pedagógico al que hay que responder con metodologías específicas para estos sujetos.

No obstante, deben agregarse otros documentos de este período en los que existen referencias explícitas a la inclusión, con diferentes construcciones de sentido. Entre ellos, debe ubicarse la Ley General de Educación N° 18.437 sancionada en 2008, en el marco de la cual la noción de inclusión es referida en distintas instancias asociadas a diversas significaciones:

- Inclusión educativa y su vínculo con la inclusión social. La inclusión social como uno de los fines de la política educativa.
- Inclusión educativa entendida en términos de garantización de derechos por parte del Estado a “colectivos minoritarios o en especial situación de vulnerabilidad” (Art. 8, Ley N° 18.437), así como también a sujetos con “capacidades diferentes”.
- Inclusión educativa concebida en términos de igualdad de oportunidades.
- Inclusión educativa en vínculo con la diversidad.
- Inclusión concebida en el marco de las diferentes modalidades de la educación formal dirigidas a personas del medio rural, jóvenes y adultas, con discapacidades.

Como es posible apreciar, conviven en este documento múltiples usos del significante inclusión, a la vez que se dirige y convoca a diferentes grupos de la sociedad, no solo a aquellos que se encuentran en situación de vulnerabilidad sino también a un conjunto de “colectivos minoritarios” (Art. 8, Ley N° 18.437). Estos aspectos configuran a la inclusión como un “significante vacío” (Laclau, 1996), posible de ser articulado con diferentes significados.

En cuanto a documentos específicos de la ANEP, se destaca el referente a “Lineamientos, Objetivos y Metas”, correspondiente también al año 2008 en donde se alude a la necesidad de desarrollar en educación secundaria “políticas de

inclusión y permanencia en los centros educativos” (ANEP, 2008b: 27) con el fin de universalizar el ingreso y egreso del Ciclo Básico. Si bien el significante inclusión adquiere diversos significados, aspecto en el que se profundizará más adelante, no es menos destacar que en este documento el sentido está asociado al acceso y permanencia de los estudiantes en educación secundaria.

Como plantea Martinis (2016a), la presencia que empieza a tener la inclusión en la educación uruguaya en 2008 se puede vincular al énfasis que en ese mismo año se le da desde UNESCO, especialmente a partir del documento denominado “La educación inclusiva: el camino hacia el futuro”, elaborado en la 47ª Conferencia Internacional de Educación que tuvo lugar en Ginebra. En este documento también es posible apreciar diversos usos del significante inclusión, entre ellos el que refiere a la inclusión como un “proceso que permite abordar y responder a la diversidad” (UNESCO, 2008: 8), lo que implica “cambios y modificaciones de contenidos, enfoques, estructuras y estrategias” (UNESCO, 2008: 8). Para este documento, la educación inclusiva “representa un enfoque que examina cómo transformar los sistemas educativos y otros entornos de aprendizaje, con el fin de responder a la diversidad de los estudiantes” (UNESCO, 2008: 8).

Siguiendo con el análisis del significante inclusión en los diferentes períodos, en comparación al proyecto de presupuesto 2005-2009, en el segundo proyecto de presupuesto 2010-2014 el término inclusión adquiere mayor presencia, haciéndose referencia a las expresiones "inclusión académica" o “integración académica”. En este sentido, constituye una de las metas del CES para el período el desarrollo de “nuevas propuestas de integración” (ANEP, 2010: 274) que según se señala se han iniciado desde la pasada Administración e implican “diferentes modalidades y experiencias para la inclusión de jóvenes y la integración de adultos” (ANEP, 2010: 274). Se mencionan en este marco el PAC, el PIU, el ProCES, el Programa de Atención a la Población privada de libertad y el Programa Áreas Pedagógicas.

En este período debe agregarse otro documento de la ANEP que es central en la temática y que se denomina “Sobre inclusión educativa y políticas” (2011)<sup>19</sup>. En el marco introductorio se plantean varias ideas que se considera oportuno destacar.

En primer lugar, se sostiene que proponer políticas de inclusión implica, por un lado, reconocer la necesidad de universalización de la educación, concebida como derecho inalienable de todo sujeto; por otro lado, tiene que ver con los desafíos y dificultades que supone integrar a todos los sujetos al modelo institucional que se ofrece.

En segundo lugar, se menciona que la inclusión educativa debe dirigirse a todos los sujetos, “aquellos que cotidianamente se integran a un centro y aquellos en situación de no acceder o en riesgo de perder su derecho a la educación” (ANEP, 2011b: 1). A continuación se expresa que la inclusión debe ser pensada teniendo en cuenta la ampliación de desigualdades, diversidad y diferencias. En este sentido se asiste a un concepto amplio de inclusión dirigida a diferentes grupos: la diversidad de capacidades asociadas a problemas intelectuales y motrices, las diferencias en la percepción y forma de estar en el mundo (sordos y ciegos, baja visión, etc.); la diversidad de condiciones de vida (privación de libertad); entre otras. En este contexto se plantea que pensar una política educativa inclusiva supone reconocer que una parte importante de la población de niños y jóvenes transita su escolarización de modo heterogéneo, variable y contingente.

En tercer lugar, se hace referencia a la necesidad de pensar las vías para la configuración de un sistema educativo inclusivo, entendido como aquel al que puedan acceder y permanecer todos los sujetos, a partir de la idea de igualdad. Este significante es relevante en tanto pone en juego una nueva construcción de

---

<sup>19</sup> El mismo fue elaborado por el Departamento de Estudios Comparados y Pedagógicos de la División de Planificación y Desarrollo Estratégico Educativo y tiene por objetivo presentar el conjunto de las propuestas que se han diseñado e implementan en clave de inclusión en los diferentes niveles educativos: educación primaria, educación media básica y educación media superior.

sentido que articula igualdad -sin traducirla en homogeneidad- con diferencia - que no debe ser entendida como exclusión o desigualdad-. Esta forma de concebir la inclusión se aproxima a la perspectiva de justicia que ha sido presentada, que articula el valor de lo común con respecto al derecho a la educación y la diferencia constitutiva de cada sujeto.

En cuarto lugar, se establece que trabajar y planificar políticas en términos de inclusión requiere repensar el formato escolar. Algo importante para destacar es que al referir a formato escolar en este contexto se alude a múltiples aspectos (tiempo pedagógico, *curriculum*, modelo y gestión institucional, relación educativa, formación de equipos docentes). Al mismo tiempo, se sostiene que “la implementación de diversos programas y proyectos (...) interpelan algunos de los rasgos básicos del formato escolar” (ANEP, 2011b: 2), por lo que “se busca identificar las fortalezas que cada uno puede aportar a la reflexión sobre el formato escolar y a la construcción de un sistema educativo inclusivo” (ANEP, 2011b: 3). En este contexto, se hace referencia a la apuesta de repensar el formato escolar fundante.

Este documento adquiere centralidad en tanto emergen otras construcciones de sentido en torno a la inclusión. En particular se destaca la nueva articulación del significativo inclusión con el formato escolar tradicional. No solo se sostiene que las políticas de inclusión interpelan algunos rasgos del formato escolar tradicional sino también que existe una apuesta a repensar este formato fundante, proceso que exige identificar las fortalezas de estas propuestas.

A partir de estos documentos se puede apreciar que la noción de inclusión va adquiriendo centralidad. En el tercer período de gobierno, este significativo va a configurar uno de los ejes orientadores de las políticas educativas del quinquenio, a la vez que se integran referencias teóricas que lo fundamentan. En este marco se hace mención a tres aspectos que interesa destacar: el término inclusión es polisémico (Mancebo, 2010 en ANEP, 2015), en América Latina la inclusión está

asociada a contextos de vulnerabilidad social, y la inclusión “exige relativizar el dispositivo escolar único” (ANEP, 2015: 136).

No obstante, como aspecto significativo y en el marco de una lectura general de los proyectos de presupuesto de la ANEP correspondientes a los tres períodos, se aprecia que más que el significativo inclusión adquiere centralidad el significativo equidad. Si bien esto da cuenta de los procesos históricos y el vínculo con la presencia de este significativo en la década anterior, cabe destacar que la referencia a la equidad se mantiene con mayor fuerza en todos los períodos objeto de estudio.

Al analizar el significativo equidad en los documentos, es posible construir la siguiente cadena de equivalencias: origen social "desfavorable" - bajos resultados educativos - inequidades. Cadena de equivalencias (Laclau y Mouffe, 1987) que a su vez se ubica en relación de antagonismo con otras construcciones discursivas que refieren al sujeto desde un lugar de posibilidad en el marco del reconocimiento del derecho a la educación que a cada uno le corresponde por su condición de tal.

Esta cadena equivalencial es la que justifica intervenciones políticas en términos de equidad concebida como igualdad de oportunidades. Al respecto, desde el planteo de Dubet (2016), es interesante la concepción de la igualdad de oportunidades como una ficción, considerando que las desigualdades siguen teniendo lugar en la trayectoria de los alumnos, más allá de la democratización en el acceso. Este aspecto es entendido por Pierre Merle (en Dubet, 2016) como democratización segregativa.

Al recurrir a la Ley General de Educación N° 18.437 se observa que la “igualdad de oportunidades o equidad” (Art. 18) configura uno de los principios de la educación pública estatal:

El Estado brindará los apoyos específicos necesarios a aquellas personas y sectores en especial situación de vulnerabilidad, y actuará de forma de incluir a las personas y sectores discriminados cultural, económica o socialmente, a los efectos de que alcancen una real igualdad de oportunidades para el acceso, la permanencia y el logro de los aprendizajes (Art. 18, Ley N° 18.437).

Al mismo tiempo, y como se ha señalado, la igualdad de oportunidades en este documento también es asociada al significativo inclusión educativa.

Por otro lado, y como otro documento central de la política social y educativa, es importante remitirse al Plan de equidad (2007), cuyo nombre también expresa la centralidad y perdurabilidad de este significativo. La ENIA, por su parte, también refiere a la necesidad de promover la equidad en su implementación.

Un aspecto que interesa especialmente destacar es que en los diferentes proyectos de presupuesto analizados es notorio el énfasis en los bajos resultados educativos en función del origen social, sea la variable que se considere: acceso, permanencia, egreso, rendimiento. Recuperando las expresiones de estos documentos, “el origen social de los alumnos sigue condicionando fuertemente los rendimientos escolares, afectando el logro de la mejora de la equidad educativa” (ANEP, 2005: 7); “los avances que se han logrado en los últimos diez años no han permitido neutralizar el peso del origen social de los alumnos sobre sus rendimientos así como sobre sus oportunidades de acceder a los ciclos educativos superiores” (ANEP, 2005: 7). Siguiendo la misma línea, se expresa:

podemos hablar de desigualdades sociales del destino escolar, dado que existen posibilidades diferenciales de aprovechamiento y finalización del ciclo educativo de nivel Medio (Ciclo Básico y Educación Media Superior) fuertemente asociadas al origen social de los adolescentes y jóvenes que a él ingresan (ANEP, 2005: 320).

En estos casos, se omite la referencia a las condiciones económicas y se las define exclusivamente en términos de desigualdad social, ignorando las condiciones materiales de los sujetos. Al mismo tiempo se establece una relación lineal entre resultados educativos y origen social. La expresión “destino escolar” (ANEP,

2005: 320) refleja muy claramente esta situación a la vez que ilustra el carácter determinista del origen social en la trayectoria educativa. Este tipo de expresiones refleja el peso simbólico de los AQL, que como se ha visualizado refuerzan la relación entre resultados educativos y contextos socioculturales a partir del “saber de la ciencia” (Fair, 2016) hasta sedimentarse y constituirse como sentido común.

En el proyecto de presupuesto correspondiente al período 2015-2019, es posible observar que mientras las referencias en términos de “origen social” son reiteradas, en una sola oportunidad se hace alusión a “origen socioeconómico”. Esta referencia se realiza a los efectos de analizar los egresos de la educación media básica confirmando la “fuerte estratificación de los logros” (ANEP, 2015: 85) en función de los grupos de ingresos. En este sentido se afirma que el egreso “en el quintil más rico llega a ser dos veces mayor que en el quintil de menores ingresos” (ANEP, 2015: 85). No obstante, en la síntesis de estos problemas que enfrenta el nivel, se sostiene: “se siguen registrando brechas muy importantes en la culminación de la enseñanza media básica en función del origen social” (ANEP, 2015: 87). Puede notarse en este sentido un desplazamiento que omite las causas económicas para ubicarlas en una dimensión de lo social.

En uno y otro caso el término “origen” imposibilita la pregunta en torno a las causas que producen desigualdad, y en este sentido omite el carácter relacional de la desigualdad ubicándola en una dimensión estática asociada a la imposibilidad de cambio, y por consiguiente muy ligada al determinismo. En este marco, la escuela tendría poco que hacer. Estas construcciones de sentido guardan similitud con las producidas en la década de los 90. En este contexto, y al analizar los informes de CEPAL (1991, 1993), Martinis (2010) plantea la fuerte relación entre origen y determinación que tienden a ubicar una población específica en torno a la cual las expectativas educativas son bajas o nulas, pues se entiende que los resultados educativos de estos sujetos se definen en función de los grupos

familiares a los que pertenecen<sup>20</sup>.

En esta misma línea existe una pluralidad de expresiones para hacer referencia a la vulnerabilidad de los sujetos: "vulnerabilidad socio-educativa", "vulnerabilidad socio-económica", "vulnerabilidad educativa", "vulnerabilidad socioeducativa". El énfasis está en la vulnerabilidad. Los sujetos son vulnerables, y no están siendo vulnerabilizados. Esta última expresión a la que se remite Terigi (2010), intenta poner el foco en que los sujetos no son vulnerables por una condición propia sino que por el contrario están siendo colocados en situación de vulnerabilidad.

Siguiendo con el análisis de los proyectos de presupuesto de la ANEP, interesa mencionar que si bien el significante inclusión adquiere menor centralidad que el de equidad en el nivel de educación media, existen también en algunos casos referencias explícitas al significante inclusión en las que es posible encontrar algunas expresiones que dan cuenta de procesos de significados asociados al significante equidad, de modo que coexisten dos significantes con parecidas construcciones de sentido. Entre ellas se destaca el carácter focalizado de estas políticas a sectores que viven en situación de pobreza, así como la identificación de la inclusión educativa con la igualdad de oportunidades. En este sentido, y tal como se ha planteado en el marco de los antecedentes de investigación (Martinis, 2016a), son comunes y recurrentes en ambos significantes las definiciones de los bajos resultados educativos de los sujetos que viven en situación de pobreza en términos de "inequidades", a la vez que se hace referencia al papel de la educación en términos de "equidad".

---

<sup>20</sup> Si bien es en la década de los 90 que este discurso adquiere centralidad, cabe destacar que ya en la década de los 60 Germán Rama plantea en su trabajo de investigación "Grupos sociales y Enseñanza Secundaria" (1963) realizado a partir de un estudio de caso en el Liceo N° 13 de Montevideo, la incidencia de los factores sociales en la deserción escolar. En este contexto se visualiza la relación a la que se hacía referencia entre origen social y determinismo, al expresarse que "los bajos niveles de instrucción están en relación directa con el origen social de los estudiantes" (Rama, 1962: 53); "la inteligencia en sus manifestaciones intelectuales, considerada en forma estadística para los grupos, presenta sus escalas más elevadas entre aquellos que disponen de condiciones socioculturales superiores" (Rama, 1963: 133).

En síntesis, particularmente para el caso de educación secundaria, el significante inclusión se comienza a instalar en los documentos macro de la política educativa a partir del año 2008, especialmente en la Ley General de Educación N° 18.437 y en documentos de la ANEP (2008b). En este año también se destaca la incidencia de documentos internacionales que refieren a la inclusión (UNESCO, 2008).

A partir de estos documentos, el significante inclusión va adquiriendo centralidad en los gobiernos posteriores del Frente Amplio, configurando en el proyecto de presupuesto de la ANEP correspondiente al período 2015-2019 uno de los ejes orientadores de las políticas educativas. En este documento la inclusión es conceptualizada a la vez que se reconoce que está dirigida fundamentalmente a contextos de vulnerabilidad social y que “exige relativizar el dispositivo escolar único” (ANEP, 2015: 136).

El significante emerge como un significante vacío, en términos de Laclau (1996), en tanto es posible de ser articulado con significados diversos a la vez que convoca a múltiples grupos de la sociedad.

Más allá de la centralidad que va adquiriendo la referencia a la inclusión, como aspecto importante del análisis, se observa que el significante equidad ocupa mayor presencia, configurando un eje de tensión en lo que respecta al contexto de asunción de un gobierno de “nuevo signo” (Moreira, Raus y Gómez Leyton, 2008), que intenta tomar distancia de las construcciones de sentido vinculadas al período de reforma de los 90.

#### **1.4- Políticas de inclusión en educación secundaria**

Desde el primer gobierno del Frente Amplio (2005-2009) se han diseñado e implementado en los diferentes niveles educativos un conjunto de políticas de inclusión focalizadas a sujetos que viven en situación de pobreza. Del análisis de los proyectos de presupuesto de la ANEP, se puede señalar que en el período

2010-2014 se mantienen las políticas de inclusión que se venían implementando desde el período precedente, y al mismo tiempo emergen nuevas propuestas, concentrando así la mayor cantidad de políticas de inclusión en educación secundaria dirigidas a contextos de vulnerabilidad. Tal como surge del cuadro N° 1, las propuestas que surgen en este período son las siguientes: Plan de Tránsito entre Ciclos Educativos, Interfase entre Ciclo Básico y Bachillerato, Compromiso Educativo, Liceos de Tiempo Completo. A su vez, en este período se reformula el PIU, que como se ha señalado pasa a denominarse Liceos con horas de tutorías y PCP. En el tercer proyecto de presupuesto, se reconoce este crecimiento, y se expresa:

En los últimos años, la ANEP ha impulsado un amplio repertorio de políticas y programas para los distintos ciclos, en algunos casos, en articulación con otros organismos del estado y/o de la sociedad civil (...) Entre los rasgos comunes se ubica un fuerte énfasis en la inclusión educativa (ANEP, 2015: 71).

Se desarrollan en este contexto las diferentes características en las que se inscriben estas propuestas. En este sentido, se mencionan: propuestas que no han supuesto la creación de un formato escolar o un currículo nuevo, sino que han tendido a inscribirse en las propuestas pre-existentes (por ejemplo, Liceos con horas de tutorías); propuestas que han implicado una modalidad nueva y alternativa para el cursado y culminación de un ciclo (es el caso del Plan de FPB); y propuestas orientadas al trabajo con adolescentes y jóvenes que se mantienen insertos en alguna modalidad de educación formal (programas de integración educativa), así como propuestas de revinculación, focalizadas en jóvenes que han dejado de asistir a la educación formal (por ejemplo, el PAC). Estas últimas constituyen propuestas de “segunda oportunidad” (ANEP, 2015: 118).

Se señala que este tipo de propuestas han constituido una estrategia importante, particularmente para el caso de Secundaria, y que las mismas se han impulsado “sobre la base de una propuesta curricular básicamente homogénea (...) en forma análoga al lugar que ocuparon en períodos anteriores la reforma del currículo y de

los programas de estudio” (ANEP, 2015: 72). Este señalamiento es relevante ya que salvo excepciones, las distintas propuestas de inclusión educativa no se caracterizan por proponer un *curriculum* alternativo, involucrando en algunos casos pequeñas modificaciones (por ejemplo la semestralidad). Tal como se expresa en uno de los documentos,

Las dificultades que exhibe el sistema educativo en el nivel han sido enfrentadas por diferentes vías. En el terreno pedagógico, la variable de ajuste ha sido especialmente la reformulación programática. En particular, el primer ciclo ha sido objeto de sucesivas reformas y ajustes curriculares. Por ejemplo, en la órbita de Secundaria deben anotarse el Plan 1986 y su ajuste en 1993, el Plan Piloto, posteriormente Plan 1996 y su ajuste programático en 2004 y, más recientemente, la Reformulación 2006 (ANEP, 2010: 40).

En referencia a la relación entre el carácter focal y universal de las políticas, en el proyecto de presupuesto 2010-2014 se plantea que sobre la base de algunas políticas de alcance universal (definición de una nueva propuesta curricular Reformulación 2006, incremento de dotación de funcionarios de docencia indirecta y cargos técnicos en los locales escolares, cargos de adscripción y equipos multidisciplinarios, continuación de trabajo en términos de infraestructura edilicia y equipamiento escolar) se han implementado otras de carácter focal. En este contexto, se mencionan como políticas focalizadas el PAC y el PIU, las que se presentan como propuestas representativas de inclusión en educación secundaria. En este sentido,

Sobre este trasfondo de orientaciones de política básicamente universalistas, se impulsaron de todas formas otras líneas de política sobre la lógica de programas diferenciales. La más relevante es el Proyecto de Impulso a la Universalización del Ciclo Básico (PIU), que apunta a mejorar los aprendizajes y los índices de promoción en aquellos liceos (un total de 74) que han registrado los mayores niveles de fracaso escolar en los últimos diez años (...) Otras líneas estratégicas estuvieron focalizadas en jóvenes desvinculados del sistema educativo formal. En este nivel destaca, en primer término, el Programa de Aulas Comunitarias (PAC), en modalidad de co-ejecución con el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) (ANEP, 2010: 44).

La focalización como uno de los rasgos distintivos de estas políticas de inclusión

es reconocida en diferentes instancias. Al respecto, “por regla general, estos programas se han focalizado en los centros y/o los estudiantes con mayores riesgos de abandono, fracaso escolar y repetición” (ANEP, 2015: 73). En el inicio del gobierno del Frente Amplio, se alude a la necesidad de realizar un relevamiento en los liceos del país a los efectos de desarrollar acciones de seguimiento a la “población de riesgo” (ANEP, 2006: 57; ANEP, 2007: 154; ANEP, 2008a: 202). En Montevideo, estos liceos calificados como de atención prioritaria fueron identificados a partir de indicadores de rendimiento escolar, asistencia intermitente, abandono y situación socio-económica. En este sentido, es preciso señalar que la focalización se mantiene durante todo el período (2005-2017).

En el contexto del primer período de gobierno del Frente Amplio, se hace referencia en varios documentos a la focalización inscripta en una pretensión de universalidad, configurándose de este modo una construcción híbrida (Bordoli, 2016). Especialmente se destaca la denominada focalización con “vocación universal e igualitaria” (Yarzabal, 2010: 18), el “movimiento focal universal” (MIDES, 2007: 36) planteado en el Plan de Equidad, así como también la siguiente expresión de la ENIA:

los desafíos que tenemos en el presente sesgan las acciones al combate de la pobreza, la vulnerabilidad o la exclusión social. Más allá de las prioridades que habrá que establecer hacia los sectores en mayor desventaja social, la implementación de esta estrategia deberá tener un carácter universal (ENIA, 2008: 30).

En el marco de la ENIA, y en el contexto de los avances generados en políticas de infancia y adolescencia, se hace referencia al PAC y al PIU como propuestas de enseñanza media.

Es posible dar cuenta de ciertas tensiones que atraviesan estas políticas. Por un lado se identifican y reconocen aspectos positivos, entre ellos: interinstitucionalidad, incorporación de perfiles docentes y no docentes, extensión

del tiempo pedagógico, apoyos económicos. En este sentido, se plantea:

En su conjunto, los programas han supuesto la incorporación de perfiles docentes y no docentes novedosos en los centros educativos, que desarrollan un conjunto de tareas diferentes y a la vez complementarias a las del profesor de aula. Estas figuras se asocian a distintas estrategias de apoyo a los estudiantes en aspectos pedagógicos pero también en el plano psicosocial o familiar. En algunos casos suponen apoyos económicos vía transferencias monetarias (becas), boletos, materiales, entre otros. Otro aspecto novedoso vinculado a la implementación de estos programas ha sido una creciente articulación entre los distintos consejos desconcentrados de la ANEP y entre la ANEP y otros organismos públicos o instituciones de la sociedad civil (ANEP, 2015: 73).

Por otro lado, y en una misma trama discursiva se identifican algunas dificultades: resultados moderados, superposición de programas, falta de estrategia global. Al respecto se destaca la siguiente cita, que es extensa pero significativa en términos de la construcción de sentidos en torno a las políticas de inclusión,

En términos generales, el impacto de los programas en términos del objetivo último de mejorar sustantivamente los niveles de inclusión educativa ha sido, en conjunto, moderado, a pesar de que buena parte de las estrategias que involucran son visualizadas por los actores educativos involucrados como innovaciones que apuntan en la dirección correcta. Entre las dificultades que se han visualizado destacan, en particular, las tensiones que surgen cuando las innovaciones pretenden insertarse en la lógica cotidiana de funcionamiento de las instituciones educativas. Estas tensiones se han visto agravadas en algunos casos por la doble situación de superposición y atomización de algunos de los programas a nivel de los centros educativos. De hecho, no son pocas las instituciones que participan en dos o más de estos programas. Esta situación debería suponer una fortaleza e, incluso, podría redundar en un potenciamiento de las virtudes de cada uno de los programas considerados por separado, puesto que en principio resultan complementarios. Sin embargo, en la práctica los programas no han sido concebidos, diseñados ni implementados como parte de una estrategia global, sino que han ido surgiendo en momentos distintos del tiempo, a impulsos de equipos diferentes con mayor o menor coordinación con los precedentes, alojados en marcos institucionales también diversos. Por ejemplo, al año 2013, cerca de la tercera parte de los liceos con horas de tutoría participaban además del programa de tránsito entre ciclos educativos (ANEP, 2015: 73).

A estas dificultades se agrega la falta de evaluación de estas experiencias en términos globales, como forma de “analizar su pertinencia, sus impactos y su

continuidad” (ANEP, 2014: 274).

Al mismo tiempo, y más allá de las dificultades, se reconocen los "efectos perversos" (Tenti Fanfani, 2009) de estas políticas. En este marco, al referir a las estrategias para el primer año de educación media básica, es muy significativa la siguiente expresión:

A la hora de pensar estrategias para esta población estudiantil, tanto la investigación como la experiencia muestran que no es posible pensar abordajes separados para aquellos jóvenes en los que se detecta riesgo de abandono, puesto que ello puede contribuir a su propia autodesvaloración, a la estigmatización por parte de los demás estudiantes y hasta de los propios docentes, familias y adultos en general. Es decir, tipificar en subgrupos a los estudiantes más vulnerables puede adelantar profecías de fracaso, bajo rendimiento o bajas expectativas de aprendizajes de calidad. Por lo expuesto, deben ser las propias instituciones educativas las que tienen que asumir esta responsabilidad y transformarse, no seguir propiciando y sosteniendo apoyaturas focalizadas o pedirle al estudiante que se adapte. Hay que pensar en cambiar la escuela y no cambiar al estudiante que ingresa a ella (ANEP, 2015: 188).

En este contexto, es posible reconocer contradicciones planteadas en el propio documento que expresan tensiones no resueltas en términos de “inclusión”. Un aspecto que interesa destacar de esta última cita es el reconocimiento de los efectos negativos que supone pensar estrategias focalizadas y al mismo tiempo el desplazamiento en la responsabilidad que se deposita a las propias instituciones educativas.

Por último, y en función de la dificultad que se plantea en términos de concebir estas políticas como una “estrategia global” (ANEP: 2015: 74), es interesante en este tercer período de gobierno del Frente Amplio la emergencia de la Dirección Sectorial de Integración Educativa de la ANEP y en este marco la interrogante respecto a si se estaría construyendo una nueva articulación de sentidos en torno a la “inclusión” en clave universal. Como se afirma en el último proyecto de presupuesto,

Estos programas forman parte de un amplio abanico de estrategias que el sistema educativo ha venido ensayando con el objetivo de hacer frente a los desafíos que el país enfrenta para lograr una mayor inclusión educativa. En todos los casos, aunque por distintas vías, apuntan a lograr una mayor permanencia de los estudiantes en el sistema educativo formal y una mayor progresión por los grados escolares, promoviendo la culminación de los ciclos (ANEP, 2015: 73).

Esta expresión “ha venido ensayando” (ANEP, 2015: 73) da cuenta de que el sistema educativo ha desarrollado diferentes estrategias como parte de un proceso que aún no ha logrado globalmente dar respuesta a los desafíos que se enfrentan en términos de inclusión. La emergencia de esta política y la interrogante planteada sería interesante de ser abordada en futuras investigaciones. Si bien en términos generales las construcciones en torno a los problemas y desafíos de la educación secundaria parecen mantenerse a lo largo del período analizado, estas expresiones estarían dando cuenta de otras apuestas en términos de las intervenciones.

En síntesis, las políticas de inclusión educativa comienzan a desarrollarse en el primer período de gobierno del Frente Amplio, y en líneas generales se mantienen e incrementan en los períodos posteriores, fundamentalmente en el segundo período de gobierno en el que surgen varias propuestas.

Es posible señalar que es recién en el tercer proyecto de presupuesto de la ANEP que estas políticas adquieren mayor nivel de conceptualización y análisis. En este documento se identifican diferentes tipos de políticas de inclusión educativa, a la vez que se reconocen aspectos positivos y negativos. Dentro de los aspectos positivos se destaca el carácter interinstitucional de estas propuestas, la incorporación de perfiles docentes y no docentes novedosos, la extensión del tiempo pedagógico y los apoyos económicos. En contrapartida, los aspectos negativos refieren a la superposición y atomización de programas en los centros educativos, a los efectos estigmatizantes y profecías de fracaso en torno a los sujetos de la educación, a la falta de evaluación en términos globales, así como al

reconocimiento de impactos moderados en términos de inclusión educativa.

Un aspecto que interesa destacar en función del objeto de esta investigación, es que se alude a las dificultades que se originan cuando las innovaciones se insertan en la lógica de funcionamiento cotidiano de las instituciones educativas, a la vez que se advierte sobre la necesidad de cambiar la Escuela. Se visualiza una clara tensión entre el reconocimiento de responsabilidades propias vinculadas al diseño de las políticas, y la responsabilidad que se deposita en las instituciones y los sujetos que desarrollan estas propuestas.

### **1.5- Políticas de inclusión educativa y formato escolar**

Considerando los tres proyectos de presupuesto de la ANEP durante el período, es posible observar que prácticamente no se hace referencia a la expresión formato escolar. De hecho es significativo que una de las pocas veces en las que se lo menciona es para explicitar, tal como se ha planteado, que muchos de los programas de inclusión educativa “no han supuesto la creación de un formato escolar o un currículo nuevo, sino que han tendido a inscribirse en las propuestas pre-existentes (ANEP, 2015: 72).

Si bien la referencia a formato escolar es recurrente en educación primaria, la mención para enseñanza media se realiza solamente en el proyecto de presupuesto correspondiente al período 2015-2019. De este modo se sostiene: “para el presente quinquenio se pretende avanzar en la ampliación del tiempo escolar mediante una variedad de formatos áulicos no tradicionales y en articulación con otros actores de instituciones estatales así como de la sociedad civil” (ANEP, 2015: 193). Como se puede observar el énfasis está en el tiempo escolar<sup>21</sup>, y en este sentido exclusivamente en uno de los elementos constitutivos del formato escolar.

---

<sup>21</sup> Como se ha presentado en el Cuadro N° 1, en el año 2016 surge la propuesta “Liceos de Tiempo Extendido”, y a su vez se da continuidad y se amplía la de “Liceos de Tiempo Completo”, cuya primera experiencia surge en 2011 en el Liceo de San Luis.

Con otra forma de denominación, en este mismo proyecto de presupuesto se sostiene que la inclusión educativa “exige relativizar el dispositivo escolar único” (ANEP, 2015: 136).

Como se ha mencionado, otro documento representativo de la política educativa en el que se hace referencia al formato escolar en el marco de las políticas de inclusión educativa corresponde a la ANEP, y es del año 2011.

Recuperando los planteos de Laclau y Mouffe (1987), es posible señalar que estas escasas referencias a la inclusión con relación al formato escolar expresan la configuración de un “momento” que articula discursivamente ambos “elementos” -inclusión y formato escolar- en una etapa posterior al surgimiento de las políticas de inclusión educativa.

## **2- PAC y Propuesta 2016**

### **2.1- Lo focal y lo universal como campo de disputa**

Como se ha planteado, la tensión focal-universal es constitutiva de las políticas de inclusión educativa. Particularmente, en las propuestas que aquí se analizan, esta tensión se ve expresada de diferente forma. En el caso del PAC, conforme a lo señalado, la propuesta surge como “puente”. De este modo, se puede sostener que el programa es focal aunque con aspiración universal, al pensarse la continuidad en educación media, ya sea en los espacios de Liceo del CES o de las Escuelas Técnicas del CETP-UTU.

En cuanto a la Propuesta 2016, la noción de universalización es clave ya que la misma surge con el intento de “universalizar” la educación, siendo posible apreciarlo en varios sentidos.

- Necesidad expresada en la propuesta de que en el contexto de surgimiento de la educación secundaria como institución que “fue pensada para pocos,

solo para algunos” (CES, 2015a), se asista a un cambio en esta concepción fundacional con el objetivo de garantizar a todos los sujetos el derecho a la educación. Como se plantea en el documento referenciado:

El cambio social operado, fundamentalmente en la última década, nos plantea una nueva mirada en torno a los derechos. Los hasta ahora “invisibles”, que quedaban en los bordes de cualquier propuesta de desarrollo, empiezan a visibilizarse. La educación ya no es un privilegio, es un derecho que debe ser ejercido y gozado por todos los habitantes del país (CES, 2015a: 1)

- Intención de que la población hasta este momento atendida por el PAC se inscriba en el formato liceal. De este modo, se plantea:

surge la necesidad de atender el perfil de los estudiantes más vulnerables que hasta la fecha han sido atendidos en Aulas Comunitarias, asegurando la protección de las trayectorias educativas de todos los estudiantes en el marco del goce de Derecho a la Educación (...) es impostergable comenzar el proceso de reconversión de las Aulas Comunitarias en dispositivos liceales (ANEP-CES, Res. N° 142)

En el entendido que el liceo debe ser el lugar de todos los jóvenes, apostamos a la transformación para el 2016, de nueve aulas comunitarias en dispositivos educativos integrados a los turnos liceales. El proceso de integración a los liceos se realizará con la totalidad de las aulas comunitarias a lo largo de los próximos años (CES, 2015a: 2).

No obstante, al analizar los significados que surgen de la propuesta, es posible vislumbrar que lo que se desarrolla es una doble focalización: una focalización dentro de otra focalización. El carácter focalizado a la interna de las instituciones seleccionadas en función del “contexto”, se produce al establecerse recorridos diversos para aquellos que se encuentra en situación de pobreza. Así lo establece uno de los documentos al explicitar: “con la certeza de que es necesario ofrecer un liceo que tenga diversos recorridos para el mismo destino, es que proponemos centros educativos que en el mismo turno contengan una oferta variada de planes” (CES, 2015a: 2).

De este modo se asiste a la coexistencia de dos propuestas curriculares para los

estudiantes, una de las cuales recupera algunos elementos del PAC. Así, tal como se expresa,

El CES ofrecerá en determinados centros educativos dos propuestas para los estudiantes que ingresan a 1er año. Por un lado el plan 2006 y por otro una adecuación curricular del plan 2009 que considera la inclusión de algunos componentes presentes en el Programa Aulas Comunitarias destinada a estudiantes en situación de vulnerabilidad socioeducativa (CES, 2015a: 1).

Como se plantea en el documento, la propuesta comienza a gestarse en el año 2015 como parte de un proceso de incorporación a los liceos de la población atendida por el PAC. Este aspecto no es menor ya que si bien se atiende a una de las críticas que suelen realizarse a las políticas de inclusión educativa vinculada a la permanente focalización, en este caso de una política que se desarrolla fuera del formato tradicional a la que los estudiantes luego deben recurrir como forma de lograr la continuidad educativa, no se promueve un cambio para todos sino solo para algunos. De este modo, no se proponen cambios alternativos al formato liceal para el conjunto de los estudiantes -excepto los espacios de taller-, a la vez que se abandonan ciertas características propias que identifican la propuesta. Al respecto, como señalan Mancebo y Monteiro (2009) la idea de integrar las OSC en la provisión del servicio educativo se basó en: la necesidad de complementar los saberes de la educación formal con los de la no formal; la personalización en el trato a los estudiantes y el impulso al protagonismo adolescente, que serían favorecidos en aulas comunitarias debido a su pequeña escala; y la posibilidad de potenciar el PAC en base al conocimiento de la comunidad y el trabajo en red que cada OSC ha acumulado a partir del desarrollo de otros proyectos sociales.

- Por último, la tensión queda planteada en el diseño de recorridos curriculares diferenciales y la tendencia a la universalización al procurar que los aprendizajes de todos los estudiantes alcancen los mismos logros educativos al egresar del ciclo básico.

## **2.2- Cuestionamiento al formato escolar tradicional y análisis de aspectos alternativos en clave de justicia**

Si bien las distintas propuestas de inclusión “interpelan algunos de los rasgos básicos del formato escolar” (ANEP, 2011b: 2), tal como se ha planteado, un aspecto en el que interesa detenerse especialmente es en qué medida estos cuestionamientos configuran alteraciones al formato escolar. En este sentido, y a partir de los aportes de Stevenazzi (2014), no solo se propone visualizar las modificaciones con respecto a aquello que viene dándose de una forma, sino la manera en que se genera “un alter que recupere al otro” (Stevenazzi, 2014: 4). Este modo de concebir la alteración al formato escolar se aproxima a la perspectiva de justicia que recupera este estudio.

A continuación se presentan algunas de las formas en las que estas propuestas cuestionan y/o alteran el formato escolar hegemónico así como las construcciones de sentido asociadas a ello.

### **2.2.1- Interinstitucionalidad**

El trabajo interinstitucional constituye una de las características de las políticas de inclusión educativa que se vienen implementando desde el año 2005 en Uruguay. El PAC es una de ellas, en tanto propuesta creada por el CES-ANEP y el Programa Infamilia-MIDES, a la que se suma la participación de las OSC.

Recuperando el diseño de este programa, podemos referir a una doble dimensión de interinstitucionalidad. Por un lado, la presencia de la Unidad Coordinadora, integrada por actores del MIDES y del CES; por otro, los actores que participan directamente en el desarrollo de la propuesta (equipo socioeducativo y docentes de aula). Con respecto a este último aspecto, se plantea:

El proyecto del PAC está basado en la hipótesis de la complementación entre las formas de vinculación y enfoques

pedagógicos de los educadores del área no formal y los del área formal. Esta original característica del Programa se organiza bajo la forma de articulación inter institucional entre varios actores (Infamilia-CES, s/f: p. 1).

En este contexto, se entiende que mientras las OSC contribuyen con su pertenencia y arraigo comunitario, ofreciéndole a los adolescentes de la zona la posibilidad de revincularse en la educación formal, los docentes de Secundaria aportan el conocimiento académico y generan un vínculo personal con el estudiante y su familia que permite a unos y otros una nueva mirada sobre el proceso educativo formal. De este modo,

Trabajando en comunidad de aprendizaje, desde el doble encuadre que ofrecen los educadores no formales y los educadores provenientes de Educación Secundaria se genera un proceso donde todos los actores implicados (docentes, equipos socioeducativos, adolescentes y familias) aprenden y enseñan recíprocamente (Infamilia-CES, s/f: 1).

Este rasgo interinstitucional característico del programa, incluyendo la participación de las OSC es clave y de alguna manera es reivindicado desde la coordinación del programa en tanto se configura como “uno de los aportes más novedosos de la enseñanza estatal” (Scafati y Larrosa, 2017: 19). En palabras de las integrantes de la Unidad Coordinadora por parte del CES, se menciona:

El encuentro entre OSCs y docentes de CES da como resultado la conjunción en el Programa de dos tradiciones educativas: la así llamada educación no formal a través del aporte de los equipos socioeducativos, y la llamada educación formal con la labor de los profesores de asignatura de CES. Este cruce es una verdadera innovación para el sistema de enseñanza pública uruguayo, ya que por mucho tiempo éste ha considerado que ofrecer igualdad de oportunidades a todos los jóvenes del país pasaba por asegurarse que la mayor cantidad posible de ellos tuviera acceso a una misma propuesta educativa donde las variaciones eran mínimas (Scafati y Larrosa, 2017: 20).

En este marco se destacan como aspectos que hacen al “éxito” del PAC los aportes del equipo socioeducativo (experiencia de presencia en el territorio, contacto con las familias, capacidad de trabajar en redes de apoyo con otras instituciones, manejo de dinámicas grupales), la permanencia de estos equipos en la trayectoria

de la propuesta lo que habilita un acumulado de saberes, y el lugar de los docentes del CES que se configuran en un “nuevo tipo de profesional” (Scafati y Larrosa, 2017) en tanto su ejercicio está en la frontera de la docencia y la educación no formal.

### **2.2.2- Sujeto de la educación**

En el marco de la tensión anteriormente planteada, propia de las políticas de inclusión educativa, se expresa también una tensión con respecto a las significaciones que circulan en torno la concepción del sujeto de la educación. Por un lado, la categoría sujeto de la educación expresada en términos universales; por otro, un sujeto de la educación que se ve fragmentado al generarse circuitos diferenciales para aquellos que se encuentran en situación de pobreza. En este marco se hace referencia a un sujeto específico, aquellos que están excluidos. Ello queda planteado en los siguientes aspectos:

- En la caracterización de la población destinataria de las propuestas. En el caso del PAC, dirigido a adolescentes “que han visto frustrada su vinculación a la educación media, sea porque desertaron de la misma sin haber aprobado Primer Año o porque nunca registraron matriculación, una población que estaría al borde de la desafiliación institucional y, por ende, en grave riesgo de exclusión social” (Infamilia-CES, s/f; 1). En el caso de la Propuesta 2016 “destinada a estudiantes en situación de vulnerabilidad socioeducativa” (CES, 2015b: 1); “población con perfil de alta vulnerabilidad social y educativa atendida por el Programa Aulas Comunitarias” (CES, 2016a: 2).
- En las condiciones de la población objetivo, tanto del PAC como de Propuesta 2016: adolescentes de 13 a 17 años con fuerte rezago, que nunca registraron matriculación, que presentan experiencias de repetición o desvinculación en 1er. año de ciclo básico.

Desde aquí se construye la idea de un sujeto definido por su situación de

vulnerabilidad y/o bajos resultados educativos.

No obstante, convive en una misma trama discursiva el intento por alejarse de esta visión de carácter determinista que fija a ciertos sujetos en el lugar de la carencia, concibiéndolos desde la posibilidad en lo que respecta a los aprendizajes. De este modo, se establece:

En este ámbito de integración de los estudiantes se re descubren: aquellos que estando desafiados de todo sistema educativo pueden vincularse con el saber y aprender, más allá de todos los pronósticos (PAC, Infamilia-CES, s/f: 7).

reconocer por un lado que las trayectorias personales están condicionadas pero no determinadas por el medio social y familiar y paralelamente confiar en la capacidad de aprendizaje y la posibilidad de trascender lo que pareciera predeterminado (Propuesta 2016, CES, 2016a: 1).

En este marco es interesante notar cómo en las formas de nombrar a los sujetos de la educación conviven estas dos miradas, una que atribuye a ciertos sujetos características negativas asociadas a las carencias, y otra que parece ubicarlos en un lugar de posibilidad, más allá de los “destinos”.

### **2.2.3- Docentes y nuevos actores educativos**

Es también una característica de las propuestas de inclusión educativa la incorporación de nuevos roles educativos (Fernández. 2010). Estos muchas veces son desempeñados por los mismos docentes aunque actuando con otras lógicas. En el caso del PAC se destaca especialmente el equipo socioeducativo (coordinador del aula comunitaria, trabajador social, educador social, operador social y talleristas), profesores referentes. En el caso de la Propuesta 2016, los talleristas, los tutores y el equipo socioeducativo<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Según se explicita (CES, 2016a), será adjudicado en caso de que el liceo no cuente con él, o se fortalecerá en caso que sea necesario.

Un aspecto que interesa destacar respecto a estas nuevas figuras es la posibilidad de interpelar al docente, inscripto en las lógicas del formato tradicional. En este sentido, y con respecto al PAC,

El dispositivo completo del Aula demuestra que la sinergia entre educadores de diversos orígenes es positiva. Estimula a los docentes a buscar caminos alternativos, valorando así las posibilidades que genera este nuevo dispositivo (Infamilia-CES, s/f: 2).

Por otro lado, y tratándose de un enriquecimiento conjunto,

Los equipos socioeducativos que pertenecen a las OSC enriquecen sus propuestas en el contacto con los docentes de educación formal, desarrollando con creatividad distintas estrategias para encontrar las vías de encuentro. En buena medida ello permite la creación de comunidades de aprendizaje que trascienden las áreas de origen para tener como eje vertebrador la inquietud por el estudiante y su aprendizaje (Infamilia-CES, s/f: 3).

En lo que respecta a Propuesta 2016, es importante destacar que en los documentos existen diversas referencias que de alguna manera ubican la importancia que tienen los docentes y el centro educativo en su desarrollo. Este aspecto es relevante ya que remite al lugar de los sujetos en las transformaciones que operan en el terreno de la práctica educativa. No obstante, es posible ubicar ciertas tensiones en torno al lugar que tiene el docente en el trabajo con los estudiantes. Por un lado se plantea la necesidad de responder a la singularidad de los sujetos, señalando:

El gran desafío de los docentes es la búsqueda de alternativas para el trabajo pedagógico respetando la heterogeneidad en el aula (...) Atender estos aspectos significa visualizar al estudiante con todas sus potencialidades a nivel cognitivo, personal y social, confiando en su evolución, desarrollo y progreso (CES, 2016a: 4).

el rol del profesor es el de mediador y facilitador del proceso de aprendizaje. El estudiante se ubica en el centro del proceso educativo con sus peculiaridades y posibilidades. Los contenidos, las estrategias y los tiempos deben ajustarse a lo que cada alumno aprende de manera particular (CES, 2016a: 4).

Por otro lado, y en el marco de una trama discursiva que conceptualiza al sujeto de la educación desde la carencia, se deposita la responsabilidad en los docentes y el centro educativo desde un lugar negativo. En este sentido se plantea que se espera “conjugar esfuerzos y acciones para que esta población de estudiantes se pueda integrar al liceo y al sistema educativo” (CES, 2016a: 2), procurando que no se genere fragmentación a la interna de la institución. Como se establece en uno de los documentos,

La implementación de esta modalidad requiere de una fuerte coordinación institucional así como un proyecto pedagógico de centro elaborado colectivamente entre todos los actores del liceo. Resulta central la integración de ambas propuestas a nivel del centro a fin de que no exista una fragmentación institucional y organizacional al interior del liceo (CES, 2015b: 1).

En cuanto a la figura docente en el marco de la Propuesta 2016, también se presenta una tensión con respecto a su propia especificidad. Por un lado, es recurrente en los documentos la idea de que el foco debe estar en el alumno, deviniendo el profesor en un “mediador y facilitador del proceso de aprendizaje” (CES, 2016: 4). En este marco se enfatiza en los aspectos metodológicos vinculados al trabajo por proyectos, sugiriendo al docente la construcción de secuencias didácticas para su elaboración. Al mismo tiempo, ello se enmarca en el enfoque de competencias promovido por la propuesta.

Esta definición del docente tensiona con su cometido esencial vinculado a la transmisión de contenidos culturales. Así, la idea del docente como mediador/facilitador cobra relevancia con respecto a la de autoridad/transmisión. En este sentido, siguiendo a Birgin y Dussel (2000), la educación

es un acto de autoridad que conlleva una responsabilidad: la de asumir la tarea de transmitir/enseñar algo a otros (...) "Responsabilidad" aquí reemplaza a "mandato", que tiene el rasgo de lo inapelable y lo divino. La responsabilidad de los educadores no es cumplir mecánicamente con un mandato, sino analizar cuál es la transmisión cultural que debe tener lugar hoy, con qué contenidos, con qué formas de autoridad; y dejar espacio para crear pedagogías nuevas (Birgin y Dussel: 2000: 7).

La noción de autoridad enmarcada en una relación asimétrica es visualizada muchas veces desde un lugar negativo, desplazando la transmisión/enseñanza como centro de la actividad docente que, lejos de constituirse en un lugar “adulto-céntrico y autoritario” (Birgin y Dussel, 2000: 3) en el marco del cual el sujeto de la educación se constituye de un lugar pasivo, supone un pasaje para habilitar al otro a reconstruir desde un lugar diferente. En este sentido, “la transmisión no es (...) una reproducción idéntica e incesante de lo mismo, sino un acto donde se pasa la cultura, se deja un legado, y donde también aparece algo nuevo” (Birgin y Dussel, 2000: 5). Desde este lugar, la transmisión es irreducible a cualquier metodología.

#### **2.2.4- Propuesta curricular**

Desde una mirada integral de las diferentes políticas de inclusión que se desarrollan específicamente en Educación Secundaria, es posible señalar que el *currículum* no suele ser foco de alteración. En el caso del PAC, se trabaja con los programas oficiales del Plan hegemónico del CES (Reformulación 2006), y lo que sí se propone es la semestralización, la que se considera “adecuada para una población con estas características, que se ha frustrado en su pasaje por los centros educativos y necesita visualizar sus propios logros a corto plazo” (Infamilia-CES, s/f: 2). Como parte de la propuesta curricular se incorporan los “Talleres temáticos”, “que son organizados por la ONG en diversas áreas: educación física, comunicación y plástica, entre otras” (ANEP-MIDES, 2009: 2).

A diferencia del PAC, en el caso de la Propuesta 2016 la propuesta curricular comporta varios cambios, teniendo incluso carácter de Plan de estudios. En este sentido, y en referencia al diseño curricular, se ha señalado que la propuesta contempla cuatro asignaturas de cursado anual y seis asignaturas de cursado semestral organizadas en dos trayectos. En este diseño curricular se promueve el

trabajo en duplas docentes<sup>23</sup> alternando con la docencia individual. La propuesta incluye horas de tutoría por grupo a todos los docentes, talleres desarrollados a contraturno, y la presencia de un equipo socioeducativo.

Si bien estos aspectos implican modificaciones al formato escolar tradicional y un cuestionamiento a la homogeneidad, es posible ubicar ciertas significaciones en los documentos oficiales que dan cuenta de la necesidad de configurar un *curriculum* diferenciado en función del contexto, constituyéndose de este modo en una situación de desigualdad. Al respecto, la contextualización se visualiza “como una forma de responder a la diversidad socio-cultural y a los diferentes ritmos, conocimientos previos y estrategias de aprendizaje de los estudiantes, poniendo en este caso énfasis en las particularidades de una población en situación de rezago y con fuerte riesgo de desafiliación” (CES, 2016a: 3).

Como se ha planteado, estas expresiones dan cuenta de la necesidad de pensar un *curriculum* en función de un sujeto conceptualizado desde la carencia más que desde la posibilidad.

Al mismo tiempo, al detenerse en la malla curricular, es posible apreciar que el diseño que contempla algunas materias de cursada anual y dos trayectos semestrales se traduce en una disminución de carga horaria con respecto a la propuesta hegemónica del CES.

Dentro de las tensiones en torno al *curriculum* es importante destacar que si bien en los documentos se menciona que la propuesta constituye una adecuación curricular del Plan 2009 debiendo las inspecciones orientar el respecto, en el caso de algunas inspecciones de asignaturas se realizan sugerencias que toman como referencia el Plan 2006<sup>24</sup>. Se produce así una tensión entre considerar como

---

<sup>23</sup> El diseño inicial de la Propuesta 2016 (CES, 2015b) hacía referencia al trabajo en duplas o tríos de docentes.

<sup>24</sup> Este es el caso de la inspección de Matemática y de Educación Visual y Plástica (CES, 2016c; CES, s/f).

referencia un Plan que ha sido pensado para adultos y adolescentes con severo condicionamiento de salud (Plan 2009), o bien un Plan que es el hegemónico en Secundaria y que se estructura según una lógica asignaturista y no por trayectos (Reformulación 2006).

En lo que respecta al *currículum*, en el marco de la propuesta también es interesante visualizar cómo bajo determinados argumentos que se presentan desde un lugar “universal”, se interviene en materia educativa de forma focalizada. Así, cuando se argumenta sobre los aspectos positivos del diseño por trayectos semestrales, se expresa:

Se entiende que un diseño curricular que permita a los estudiantes cursar un número acotado de asignaturas en tiempos más cortos y obtener una certificación, puede promover una retroalimentación positiva y fomentar la motivación (...) un número acotado de materias favorece aquellas funciones que se vinculan con la atención y la memoria de trabajo, el monitoreo y la planificación. Los resultados en este sentido parecen mostrar que a mayor número de asignaturas menor capacidad para desplegar estas habilidades. Si el estudiante se concentra en menos cuestiones es probable que pueda planificar mejor sus aprendizajes y por lo tanto mejorar su rendimiento (CES, 2016a: 12).

La misma lógica se aprecia al referir a los beneficios del trabajo en duplas. En este caso se plantea:

Más allá de la necesidad que surge del desarrollo de proyectos interdisciplinarios, se ha señalado que resultan múltiples los beneficios de compartir el espacio de aula entre dos o más docentes. Entre ellos, alternar roles, funciones y tareas, enriquecer las propuestas didácticas, atender mejor la diversidad, volverse por momentos un observador más imparcial, reflexionar con la pareja pedagógica acerca de las propias prácticas. Todo ello contribuye tanto al desarrollo profesional de los docentes como a la mejora de los aprendizajes de los estudiantes (CES, 2016: 6).

En este contexto surge la pregunta, ¿por qué no producir transformaciones en este sentido para todos los sujetos? Desde este lugar, Dussel (2006) refiere a la necesidad de reivindicar el lugar del diseño curricular en tanto norma escrita con carácter público, en el marco del cual se procura conservar parámetros comunes

sobre lo que se enseña en la Escuela. Este aspecto es fundamental considerando que la definición colectiva del diseño curricular no puede quedar atrapada exclusivamente en la lógica de cada docente o contexto, siendo necesario un “texto curricular con vocación universalista” (Bordoli, 2009: 8) en tanto podemos correr el riesgo de promover la desigualdad.

Un aspecto novedoso vinculado al *curriculum* es la evaluación, que en el marco de la propuesta es conceptualizada como “continua, formativa y de proceso” (CES, 2016a: 6). En este sentido, en el “Reglamento de Evaluación y Pasaje de Grado para Primer Año de la Propuesta Ciclo Básico 2016” (ANEP-CES, 2016), se plantea: 1. Finalizado el trayecto los docentes podrán elegir las siguientes opciones: Acredita el trayecto; En proceso; Desvinculado. En el caso de la categoría “en proceso” se señala que los docentes deberán proponer estrategias y apoyaturas orientadas al desarrollo de las competencias acordadas. 2. Siguiendo la misma línea, se plantea que al finalizar el año, el fallo será definido por los docentes entre las siguientes alternativas: Acredita el curso; En proceso; Desvinculado. Aquí “en proceso” indica que el estudiante no ha alcanzado las competencias en el marco del perfil de egreso definido, por lo que “se deberán proponer estrategias y apoyaturas presenciales y virtuales, a desarrollarse en los meses de diciembre y febrero” (ANEP-CES, 2016: 5). En este marco, la categoría “en proceso” descarta la posibilidad de repetición prevista en el sistema educativo durante el tránsito por ciclo básico. La mirada por ciclo más que por grados organizados en una lógica anual constituye un aspecto novedoso e interesante a los efectos de pensar la trayectoria educativa de los sujetos.

#### **2.2.5- Aspectos organizativos: configuración de nuevos espacios-tiempos**

Ambas propuestas de inclusión configuran nuevos espacios educativos, a la vez que nuevos tiempos. En el caso del PAC el espacio lo configura la propia Aula Comunitaria provisto por la OSC, “concebida como un espacio socio-educativo en el que los adolescentes que han decidido volver a estudiar, se vinculan desde sus

propias vivencias y expectativas con sus pares y docentes para reinsertarse en el sistema educativo” (Infamilia-CES, s/f: 1).

De acuerdo a lo que se plantea, “el Aula Comunitaria se convierte en un espacio no convencional que apuesta a la innovación educativa habilitando procesos de enseñanza y aprendizaje que integren los saberes tanto de estudiantes, docentes y equipos técnicos de las OSCs” (Infamilia-CES, s/f: 1).

El Aula se presenta como un espacio de sostén y enriquecimiento. En el transcurso del año se visualiza la generación de vínculos educativos positivos, que van devolviendo al estudiante la confianza en su posibilidad de aprender. La construcción de estos vínculos es posible y se ve potenciada por el número reducido de alumnos, lo que permite una mayor cercanía y personalización en la relación educativa (Infamilia-CES, s/f: 2).

Un aspecto que interesa destacar en torno a ello, es que si bien se reconoce que los resultados son positivos en el primer año -modalidad A-, cuando los estudiantes se revinculan al espacio liceal o escuela técnica -modalidad C-, los resultados en términos aprobación y retención comienza a reducirse<sup>25</sup>. Según se señala,

Esto no supondría en sí una falla del programa, en la medida que sus objetivos se refieren a la revinculación a los centros de enseñanza media, pero sí pone de manifiesto que persiste una dificultad de parte de estos centros en sostener a esta población y dar respuesta a las múltiples necesidades que presentan (MIDES-DINEM, 2013: 305).

Es aquí donde se pone de manifiesto la dificultad de estas propuestas inclusivas, teniendo en cuenta la continuidad educativa en un formato escolar tradicional que se sigue reproduciendo.

---

<sup>25</sup> Ante esta situación es significativo destacar que durante 2012-2013 se implementaron dos modalidades piloto en cuatro Aulas Comunitarias: una de las modalidades implica que el PAC se inserta en el espacio físico del liceo, con la “finalidad de aportar los elementos propios del PAC (...) y desarrollarlos en el marco institucional dado por el Centro Educativo de Secundaria” (MIDES-DINEM, 2014: 38); y la otra modalidad implica que los estudiantes puedan continuar cursando 2do. año en el Aula en el espacio físico de la OSC, como forma de “consolidar el proceso realizado en el aula y fortalecer su continuidad educativa posterior” (MIDES-DINEM, 2014: 38).

Se reconocen también como otros espacios educativos del PAC los talleres temáticos. En el caso de la Propuesta 2016, se identifican como espacios educativos los talleres desarrollados a contraturno que en este sentido promueven nuevos tiempos educativos, así como los espacios de tutoría.

En síntesis, ambas propuestas de inclusión educativa se inscriben, aunque de manera particular, en la tensión focal-universal característica del período analizado (2005-2017). En este sentido, ninguna de ellas escapa a los riesgos que la focalización a sectores que viven en situación de pobreza apareja. Ni el PAC que logra en términos generales buenos resultados mientras el estudiante cursa en el aula, no así cuando se produce el egreso hacia el liceo o escuela técnica; ni la Propuesta 2016 que en el marco de los argumentos de “universalización” termina generando un circuito diferencial a la interna de cada institución para aquellos sujetos que se encuentran en situación de “alta vulnerabilidad social y educativa” (CES, 2016a: 2).

Es posible señalar que ambas propuestas cuestionan y alteran algunos rasgos del formato escolar tradicional, aunque no en todos los casos estas alteraciones se configuran desde la perspectiva de justicia que ha sido planteada. Ella se constituye cuando el sujeto de la educación se concibe desde el lugar de la posibilidad con respecto a los aprendizajes, y cuando se ubica a los docentes en la tarea de responder a la singularidad de los sujetos desde la dimensión curricular. Se destaca en este sentido la necesidad de pensar al sujeto de la educación como un igual, digno de recibir un legado más allá de cualquier contexto.

En función de la identificación de diferentes conjuntos de elementos que configuran el formato escolar tradicional (Conde, 2015), el análisis realizado permite sostener que la Propuesta 2016 pone mayor énfasis en la modificación de elementos vinculados a la transmisión y producción del conocimiento, en este caso en el *currículum* y la evaluación; mientras que el PAC parece colocar un mayor énfasis en los elementos vinculados a las formas organizativas de la

escuela y a los sujetos de la relación pedagógica, tanto en lo que respecta al sujeto de la educación como a los diferentes actores educativos que se constituyen en el encuentro de la educación formal y no formal.

### **3- El PIU y sus transformaciones**

#### **3.1- Aspectos que cuestionan y/o alteran el formato escolar tradicional**

La combinación focal-universal también es constitutiva del PIU, al presentarse como “programa diferencial desarrollado en el marco de políticas universales” (ANEP-CES, 2008: 7). Entre ellas se menciona la Reformulación 2006, horas de coordinación docente, incorporación del espacio EPI<sup>26</sup> en algunas asignaturas de Ciclo Básico.

En el marco del análisis de documentos oficiales de la propuesta (ANEP-CES, 2008), y teniendo en cuenta su intervención focal a ciertas poblaciones -“socioeconómicamente desfavorecidas”, “vulnerables al fracaso escolar”- el PIU procura generar algunas condiciones específicas para estos sujetos. Tal como se expresa,

Este proyecto pertenece a la segunda categoría de políticas, las de contingencia, porque la “población meta” del proyecto está acotada a los Liceos donde asisten estudiantes que tienen una mayor probabilidad de fracaso escolar, que se corresponden con Liceos donde mayoritariamente acceden estudiantes de sectores de contextos socioeconómicos y culturales desfavorecidos. Sectores donde los fenómenos de bajo desempeño, distribución inequitativa de aprendizajes y deserción del sistema educativo están fuertemente asociados a una situación socioeconómica vulnerable (ANEP-CES, 2008: 16).

---

<sup>26</sup> Espacio Pedagógico Inclusor. Este espacio compensatorio es incorporado en la Reformulación 2006, “asignando una hora semanal adicional a Matemática e Idioma Español por cada grupo de Ciclo Básico, dedicada a profundizar los aspectos conceptuales y procedimentales desarrollados durante la semana de clases en estas asignaturas, con el objetivo de fortalecer los aprendizajes” (ANEP, 2008a: 187).

En este contexto, es posible analizar algunos aspectos, tanto del PIU como de su transición al denominado Proyecto con horas de tutorías y PCP que modifican ciertos elementos del formato escolar tradicional.

### **3.1.1- Sujeto de la educación**

Como se ha mencionado, en las denominadas políticas de inclusión educativa suelen presentarse ciertas tensiones respecto a las significaciones que circulan en torno al sujeto de la educación. En la trama documental de la propuesta - considerando también los cambios que ha tenido- adquiere centralidad una concepción del sujeto de la educación más próximo a la noción de carencia que a la de posibilidad. Ello lo podemos apreciar en diversos sentidos:

- En el carácter focal de la propuesta, tanto en lo que respecta a la selección de centros educativos como de estudiantes. Una doble focalización que procura llegar a aquellos estudiantes que presentan “mayor probabilidad de fracaso escolar” (ANEP-CES, 2008: 16).
- En las formas en que se refiere a estos sujetos, inscriptos en una red de significados que a partir de los planteos de Laclau y Mouffe (1987) es posible plantear en una cadena de equivalencias: liceos donde acceden mayoritariamente estudiantes de contextos socio-económicos y culturales desfavorecidos - liceos que tienen una mayor probabilidad de fracaso escolar. Dicho de otro modo -aunque retomando el texto del propio documento (ANEP-CES, 2008)-, los resultados educativos están asociados a una situación socio-económica vulnerable. La expresión anteriormente planteada “mayor probabilidad de fracaso escolar” (ANEP-CES, 2008: 16) de estudiantes que provienen de estos contextos expresa un fuerte determinismo que fija a ciertos sujetos. Una expresión similar se encuentra en la descripción de los beneficiarios de la propuesta en la que se hace alusión a los “potenciales repetidores” (ANEP-CES, 2008: 16). Si bien esta construcción adquiere mayor presencia en el diseño de la propuesta, disputa con otras configuraciones de sentido que ponen acento en la

educación desde un lugar de posibilidad, más próximas a la noción de “anti-destino” (Núñez, 2007). Al respecto, se menciona: “no existe un determinismo absoluto, mucho tiene por hacer la educación (...) El sistema educativo puede ayudar a compensar las condiciones de desigualdad social (ANEP-CES, 2008: 12).

- En la manera en que se prevé el trabajo en tutorías. Como se expresa en múltiples oportunidades, se trata fundamentalmente de sujetos “derivados”, en función de su trayectoria previa de fracaso escolar. Así, en el “Instructivo para el funcionamiento de los Liceos con horas de tutorías y PCP” (CES, 2014) se establecen algunos criterios para la derivación al espacio de tutoría:

deberán derivarse en el caso de 1er. año, a los estudiantes que vienen con promoción de Bueno, los que presentan antecedentes de repetición escolar, los que son atendidos en el marco del Proyecto Tránsito y los que registran antecedentes sociofamiliares de vulnerabilidad. En el caso de 2º y 3er. año se derivarán los estudiantes repetidores, los que tienen asignaturas previas, los que presenten diagnóstico de tolerancia, los que proceden de Aulas Comunitarias, de Jóvenes en Red y todo aquel estudiante que haya sido identificado en los años anteriores con condiciones de vulnerabilidad socio-educativa (CES, 2014: 4).

Es posible apreciar aquí la selección y clasificación de estudiantes en función de los resultados educativos desfavorables o su condición de vulnerabilidad. Se puede visualizar también la alusión a alumnos que provienen de otros programas de inclusión educativa, como es el caso del PAC, y que por ello están tipificados como estudiantes con vulnerabilidad socio-educativa por lo que se justifica la continuidad de un tratamiento diferencial. Esta población es referenciada en otros documentos como aquella que se encuentra en “alta situación de riesgo” (CES, 2011: 3).

En el marco de construcciones discursivas híbridas, cabe preciar también que en este mismo “Instructivo para el funcionamiento de los Liceos con horas de tutorías y PCP” (CES, 2014) se establece “la posibilidad de derivar a las tutorías a los estudiantes que presentan buenos rendimientos” (CES, 2014: 3). Este aspecto

ubica a la tutoría en el marco de una perspectiva más democrática, que habilita el encuentro de las diferencias en un mismo espacio-tiempo pedagógico. En este sentido, la tutoría se constituye en “una oportunidad para la mejora de los aprendizajes de todos los estudiantes” (CES, 2014: 3). La asistencia de estudiantes con buenos rendimientos “puede contribuir a su potenciación, así como a la mejora de los desempeños de sus compañeros” (CES, 2014: 3).

- En la forma de plantear la política. Cabe destacar en este sentido que la misma parte de los resultados “constatados” en términos de acceso y aprendizajes con relación a los contextos. Es a partir de estos datos que se plantea la necesidad de dar respuesta de modo diferencial a cierto grupo de liceos y de estudiantes. Si se analiza con atención esta argumentación, el diseño de la propuesta estaría indicando que el problema es de ciertos sujetos a los que se justifica un tratamiento particular. Es posible visualizar de qué manera el “saber de la ciencia” (Fair, 2016) condiciona fuertemente la construcción de sentidos en torno a los sujetos que viven en ciertos contextos.

### **3.1.2- Nuevos actores educativos**

Uno de los actores centrales de la propuesta es el tutor. El mismo tiene como propósito acompañar el desempeño de los estudiantes, constituyendo un apoyo complementario a la acción educativa de los docentes de aula. En este sentido, se explicita la necesidad de que el tutor articule con los docentes en los espacios de coordinación y reuniones de profesores.

Por otro lado, se destaca en sus inicios la figura de profesor referente en lo vincular, quien justamente orienta sus acciones en aspectos vinculares y de integración. En el año 2013, esta figura es sustituida por la de Profesor Coordinador Pedagógico, cuyo principal objetivo es articular entre los diferentes

actores tanto dentro como fuera del centro educativo (tutores, docentes de aula, estudiantes, equipo de dirección, familias).

Se entiende que estas nuevas figuras educativas cuestionan el formato escolar tradicional en tanto se espera que el tutor “no haga más de lo mismo” (CES, 2011: 2) sino que aporte desde otro lugar al proceso educativo de los estudiantes.

El cuestionamiento al lugar del docente inscripto en el formato escolar tradicional se visualiza especialmente al esperarse que el tutor desarrolle una atención pedagógica diferenciada que responda a las necesidades educativas de cada estudiante, lo que justifica el empleo de estrategias metodológicas diversificadas.

En cuanto a la descripción del perfil del tutor también se hace hincapié en el trabajo conjunto y articulado con los docentes de aula, en tanto se considera que

los apoyos educativos brindados por el Tutor, complementarán, consolidarán, enriquecerán la acción educativa principal llevada a adelante por los profesores del curso y la refrendarán, ya que -se insiste-, si no ocurre de esta manera, se vuelven esfuerzos aislados que generalmente solo desmotivan más al alumno (CES, 2011: 1).

### **3.1.3- Nuevos espacios-tiempos**

El nuevo espacio tiempo que configura la propuesta es justamente la tutoría. Esta supone un espacio particular inscripto inicialmente a contraturno y posteriormente en interturno, que requiere otros tiempos para llevar a cabo la acción educativa. En vínculo con lo planteado en el punto anterior, es posible señalar que la potencialidad de la tutoría radica en la posibilidad de desarrollar estrategias diversas que atiendan a una atención pedagógica diferenciada. En clave pedagógica, las tutorías se conceptualizan como “espacios de estudio y acompañamiento que permiten a los estudiantes fortalecerse como tales, desarrollando estrategias de aprendizaje de acuerdo a las particularidades de cada uno” (CES, 2014: 1).

### **3.2- ¿Propuesta que cuestiona y altera, y formato escolar que resiste?**

Al analizar el proceso de esta política en particular es posible apreciar diferentes cambios. Algunas hipótesis surgen al respecto: 1)- la propuesta no logra responder plenamente a los objetivos esperados; 2)- las modificaciones son parte constitutiva de la propuesta, en tanto se plantea que las modalidades que asuma en cada institución educativa resultarán esenciales para determinar el éxito o fracaso de la misma, y que por ello se fundamenta la necesidad de ajustes, monitoreo y evaluación continua.

En el marco de los procesos de cambio de la propuesta, brevemente se puede señalar que en el 2011 el PIU se pasa a denominar “Liceos con Profesores con horas de permanencia para atender las dificultades de aprendizaje de alumnos de Ciclo Básico”<sup>27</sup>. En el 2013 se introducen algunos cambios significativos en su diseño y se pasa a denominar “Liceos con horas de tutorías y PCP”. Actualmente el proyecto se llama “Liceos con horas de tutorías”.

En el 2013, y como se señaló con anterioridad, surge la figura de PCP que sustituye a la de profesor referente en lo vincular, la tutoría pasa a ser elemento central de la propuesta a la vez que se extienden, y se asiste a un cambio en el trabajo del espacio de tutoría. Al respecto, en una de las evaluaciones realizadas por la División de Investigación, Evaluación y Estadística de la ANEP (2016), se sostiene que la tutoría pasa a impartirse por asignatura y no por áreas de conocimiento como se realizaba inicialmente en el marco del PIU. Un aspecto significativo que interesa señalar con respecto a ello, es que en los documentos públicos oficiales del diseño original del PIU no se utiliza la expresión “áreas de conocimiento”. Sí se hace referencia, en documentos más específicos vinculados a la propuesta (CES, 2010), a la necesidad de “promover el desarrollo de competencias en el alumno que le permitan interactuar de forma satisfactoria con

---

<sup>27</sup> Este cambio de denominación consta en la Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal, del año 2011, correspondiente al ejercicio 2010.

el mundo que lo rodea. En este sentido, se habla del desarrollo de ocho competencias, que son básicas o imprescindibles y que atraviesan todas las asignaturas del currículo” (CES, 2010: 2). Estas competencias son: lingüística, matemática, en el conocimiento e interacción con el mundo físico, digital, social y ciudadana, cultural y artística, autorregulación de los aprendizajes, y autonomía e iniciativa personal.

En uno de los documentos de la propuesta del año 2011, cuando el PIU cambia su denominación a “Liceos con Profesores con horas de Permanencia para Atender Dificultades de Aprendizaje de Alumnos de Ciclo Básico” (CES, 2011), es que se explicita en el marco de lo que se denomina organización de las tutorías, la distribución de horas por área de conocimiento.

Es posible que la ausencia de esta denominación se vincule con el fuerte cuestionamiento al currículo organizado por áreas en el marco de la reforma Rama de la década de los 90. Como se plantea en la rendición de cuentas correspondiente al ejercicio 2006, “desde el inicio, una gran demanda de los docentes a esta administración fue la revisión de los planes de estudio. El fundamento central fue el cuestionamiento académico al currículum de Ciclo Básico del Plan 96 organizado en áreas para los cuales no se encontraban preparados” (ANEP, 2007: 126). Siguiendo la misma línea, en el proyecto de presupuesto de la ANEP del período 2010-2014 se hace referencia a la Reformulación 2006, en el marco del cual se estructuró un Plan por asignaturas, “deslindándose de la enseñanza por áreas propuesta en la reforma de los años 90” (ANEP, 2010: 44).

Un aspecto que sí se sostiene claramente que sufre modificaciones en esta reformulación del PIU es la forma de designación de los profesores tutores. De este modo, mientras que en el PIU los tutores eran seleccionados en el centro educativo, en el Proyecto de Liceos con horas de tutorías y PCP, los docentes son

designados en las instancias de elección de horas en las siguientes asignaturas: Biología, Física, Geografía, Historia, Inglés, Literatura y Química.

Estos cambios vinculados a la centralidad que adquiere la tutoría en la propuesta, así como a la designación de docentes en las instancias de elección de horas por asignatura podrían estar reflejando el peso del funcionamiento tradicional del formato escolar ante algunos aspectos que lo cuestionan como lo es el trabajo por áreas de conocimiento.

En síntesis, al igual que las otras propuestas que han sido analizadas, el PIU y el Proyecto con horas de tutorías y PCP se inscriben en la tensión focal-universal, aunque con algunas particularidades. En este caso se trata de una política focalizada inscripta en el marco de políticas universales, que busca atender fundamentalmente a aquellos estudiantes con resultados educativos desfavorables o condiciones de vulnerabilidad socio-educativa. En el diseño de la propuesta adquiere fuerte presencia la conceptualización de estos sujetos desde la carencia, en tanto la delimitación de los centros educativos y los sujetos a ser derivados a tutoría se realiza bajo el supuesto de que son quienes tienen “mayor probabilidad al fracaso escolar” (ANEP-CES, 2008: 16).

Un aspecto que interesa destacar es que si bien la propuesta mantuvo el criterio de focalización hacia determinados centros educativos, con los años se fue extendiendo a un mayor número de liceos<sup>28</sup>. Asimismo, en ellos puso a la tutoría a disposición de todos los estudiantes, y no solo de algunos. Estos aspectos ubican a la propuesta en un marco más democrático, que habilita el encuentro de las diferencias en un mismo espacio-tiempo de carácter pedagógico.

En el marco de los cuestionamientos y modificaciones al formato escolar tradicional, se destaca el espacio de la tutoría y la figura del tutor como aquel que

---

<sup>28</sup> De acuerdo a lo que se señala en la Rendición de cuentas correspondiente al ejercicio 2016 (ANEP, 2017: 73), en dicho año fueron 110 los liceos que integraron el proyecto, con 26.887 estudiantes tutorados. En sus inicios, el PIU comenzó a implementarse en 2008 en 74 liceos.

debe desarrollar estrategias pedagógicas personalizadas en función de las necesidades de cada estudiante, que complementen el trabajo del docente en el aula. La figura del tutor cuestiona desde este lugar a la figura docente inscripta en el formato escolar tradicional caracterizado por la homogeneidad.

## **F- QUINTA PARTE: ANÁLISIS DE ENTREVISTAS**

### **1- UNA MIRADA DESDE LOS ACTORES POLÍTICOS Y TÉCNICOS**

En este apartado se presentan los aspectos más significativos de las entrevistas realizadas a actores políticos y técnicos, vinculados a las políticas de inclusión educativa que se vienen implementando en Uruguay desde el año 2005, y que especialmente han participado en el diseño de las propuestas de educación media básica de educación secundaria que forman parte del estudio.

Como punto de partida, es importante señalar dos aspectos: en primer lugar, que si bien se ha conformado una muestra amplia con respecto a la cantidad de actores, el análisis no deja de realizarse sobre un conjunto de ellos; en segundo lugar, que el análisis efectuado permite visualizar que las conceptualizaciones están atravesadas por tensiones e incluso contradicciones en un mismo discurso, en un mismo actor.

#### **1.1- Posiciones en torno a los problemas y desafíos de la educación secundaria**

En el marco de la perspectiva que atraviesa este estudio, se hace alusión a las posiciones de los actores políticos y técnicos, a partir de la categoría “posiciones de sujeto” de Laclau y Mouffe (1987). Se adopta esta categoría como forma de reconocer que toda posición de sujeto, por ser una posición discursiva, participa del carácter abierto y por lo tanto nunca logra fijarse plenamente.

##### **1.1.1- Problemas, desafíos y estrategias de intervención en clave de “inclusión” en educación secundaria**

A partir de las entrevistas realizadas, se identifica una pluralidad de problemas y desafíos de la educación secundaria. Entre ellos, se reconocen: problemas y

desafíos asociados a los resultados educativos; a las políticas docentes; al sentido y fines de la educación secundaria; al mandato de universalización de la educación media que supone el acceso de nuevos sujetos sociales; al formato escolar; a la propuesta educativa; a la infraestructura; a la necesidad de consolidar una visión sistémica de la educación media; a la necesidad de consolidar políticas sociales y económicas que acompañen las políticas educativas; al lugar del docente en el contexto del centro educativo y el espacio del aula.

En cuanto a los resultados educativos, los actores entrevistados refieren principalmente a problemas en el acceso, permanencia y egreso; así como a los aprendizajes en lo que respecta a una educación de calidad para todos. Estos aspectos son consistentes con los identificados en los documentos de nivel macro de la política educativa, principalmente en los Proyectos de Presupuesto de la ANEP implicados en el período estudiado.

En este marco, algunos actores hacen referencia a la relación entre resultados educativos y contexto de los estudiantes, traduciendo los desafíos en términos de inclusión y equidad. En palabras de uno de los entrevistados,

tenemos un nudo crítico con la retención de los estudiantes en el sistema, y la equidad de resultados, porque todos los estudios apuntan a una brecha muy fuerte entre los rendimientos de los alumnos que tienen mayores apoyos socioculturales y económicos, que los que pertenecen a contextos más críticos (...) yo diría, la verdadera inclusión en cuanto a no solo que lleguen sino que se queden y aprendan los que vienen de Primaria, y además, disminuir la brecha en cuanto a los resultados y rendimientos educativos de los distintos quintiles de la población (EAT N° 5).

Desde este lugar, es interesante destacar que mientras para algunos actores el desafío está fundamentalmente en la permanencia, aprendizaje y egreso de los estudiantes, en tanto se reconoce que “se ha hecho un esfuerzo muy grande en los últimos años de aumentar el número de estudiantes que concurren a Secundaria” (EAT N° 5), otros ponen acento en que aún persisten problemas y desafíos vinculados al acceso. En este sentido, y estableciendo relaciones con problemas

asociados a la infraestructura, uno de los entrevistados expresa:

hoy si todo el mundo quisiera hacer la educación secundaria no tiene donde sentarse, estamos hablando de que con los más de 450 edificios de este período sumados a los anteriores, estamos generando las condiciones para materialmente universalizar la posibilidad de acceso a toda esa educación media (EAP N° 4).

En cuanto a los desafíos enmarcados en las políticas docentes, los entrevistados refieren a problemas en los salarios, en la formación docente y en el sistema de elección de horas docentes con efectos en la inestabilidad de los equipos docentes en los centros educativos.

Otros desafíos se ubican en los sentidos y fines de la propia educación secundaria. En este contexto se hace referencia a su matriz fundacional y su origen de carácter propedéutico, así como al mandato de universalización y a la tensión entre obligatoriedad y masificación de la educación secundaria. Como señalan varios entrevistados,

en la educación media, por su propia conformación, especialmente secundaria, su nacimiento se da en el marco de la Universidad de la República como una propuesta propedéutica de ingreso a la Universidad, que luego, se separa de la Universidad pero sigue con esa vocación propedéutica que la mantiene hasta el día de hoy. Secundaria, a pesar de que ya en el discurso no se ve a sí misma como propedéutica, en los hechos funciona como un prolongado filtro hacia la Universidad (EAP N° 3).

A estas expresiones que dan cuenta del origen propedéutico de la educación secundaria, se suman otras que ponen acento en la tensión que origina este mandato selectivo y de exclusión con el de universalización vinculado al derecho de la educación. En palabras de los entrevistados,

está pensado como preuniversitario, por lo tanto, tanto en el imaginario de los docentes, del sistema cuando evalúa y cuando hace propuestas educativas, como por los propios estudiantes cuando van a estudiar, hay un imaginario -no un imaginario tangible, sino que es algo que tiene que ver con el origen de educación secundaria- que tiene que ver con cómo fue preparada y pensada, y eso ha hecho que

no esté pensado con el propósito de cumplir con el derecho a la educación y los aprendizajes de los propios jóvenes sino más bien estar cumpliendo con una etapa intermedia entre la escuela y la Universidad” (EAP N° 12).

A pesar de que la educación secundaria ya desde hace tiempo figura como un tramo obligatorio, dentro de la concepción y de la identidad que la mayoría de las personas aún manejamos aparece no siempre como esa idea de tramo obligatorio. La Ley de Educación del 2008 la pone dentro de las trayectorias de educación formal obligatoria para toda la ciudadanía, sin embargo, si uno habla con muchas personas, aparece como esta idea de bueno, vamos a ver de que termine el ciclo básico, o yo me contento con que llegue hasta 4to.; o sea, que esta idea de que para todos no sea discutible como por ejemplo sí lo ha logrado la educación primaria, no está instalado” (EAP N° 13).

acá la cuestión es que el desafío que enfrentamos hoy es el de la verdadera Educación Secundaria para todos, y para todos es para todos, atendiendo realmente a la más amplia diversidad que esto supone (EAP N° 11); el gran desafío es ese, es lograr cerrar con la matriz fundacional y la tradición, y repensar la institución a la luz de una educación media a la que deben acceder todos los uruguayos, más allá de su condición de origen, de su condición familiar, y es un poco lo que algunos autores ahora están llamando anti-destino, decir bueno, esto es para todos, y entonces hay que armar realmente una propuesta acertada que nos asegure que todos van a hacer el recorrido de la educación media (EAP N° 11).

Secundaria atraviesa una crisis (...) que es como esa crisis de crecimiento de un modelo educativo que estaba pensado como de selección por exclusión, bueno, va a tener que dar lugar a que cambie su mandato, el pasar de un mandato de seleccionar a los mejores para llegar a la Universidad, a tener que incluir a todos (EAT N° 10).

Estas expresiones dan cuenta del peso histórico que la matriz fundacional tiene en la actualidad en el imaginario de los distintos actores educativos y sociales. El mandato de obligatoriedad de la educación media tensiona en este sentido con el imaginario vinculado al propio origen de la educación secundaria. Desde este lugar, pensar la educación secundaria en clave universal constituye un desafío que implica necesariamente revisar su mandato original. La noción de “anti-destino” (Núñez, 2007) referenciada en una de las citas expresa claramente este desafío vinculado al ingreso de sujetos sociales que anteriormente no accedían a la educación media.

Siguiendo con el análisis, surgen también de las entrevistas, problemas y desafíos vinculados propiamente al formato escolar. En este sentido se hace mención a la estructura liceal que según se señala no responde a los intereses de los jóvenes. Este aspecto es importante, en tanto da cuenta de que el formato de educación secundaria, para algunos entrevistados, no responde a los intereses de los estudiantes en términos generales. En este sentido se sostiene: “el formato escolar no ha sabido aún encontrar una forma para estos nuevos perfiles de lo contemporáneo” (EAT N° 3); “el formato que tiene hoy la educación media, en particular Secundaria, no se adecua a la realidad” (EAT N° 6). En cuanto a la dimensión organizacional del formato escolar, surgen visiones críticas con respecto a la gran cantidad de asignaturas que se tiene por año, así como a la organización de los tiempos por horas clase.

Como se verá posteriormente, estos argumentos que se sostienen en clave universal va a tensionar con otras construcciones discursivas en el marco de las cuales, ciertos movimientos al formato escolar, se justifican solo para algunos sujetos.

En este contexto vinculado al formato escolar, algunos actores refieren especialmente a las dificultades que se presentan en la transición de educación primaria a educación media básica. De este modo, se remiten a las dificultades que se presentan desde el nivel de educación primaria, como por ejemplo el rezago. Estas causas serán analizadas más adelante.

Desde otro lugar, se identifican desafíos vinculados a la propuesta educativa, haciendo alusión especialmente a las formas de enseñar, así como a la propuesta curricular. En cuanto a este último aspecto se visualiza como problema la superposición de planes en el contexto del primer gobierno del Frente Amplio, al que se dio respuesta a partir del proceso de Reformulación 2006. Como expresa uno de los actores entrevistados,

uno de los primeros desafíos a los que tuvimos que hacerle frente fue el relativo a la superposición de múltiples planes con cargas horarias, modalidades técnicas completamente diferentes, y modelos pedagógicos y didácticos también bastante disímiles (...) se comenzó a trabajar un poco en esa reestructura, lo que se llama Reformulación 2006 (EAP N° 1).

No obstante, este Plan hegemónico de la educación secundaria es cuestionado en la actualidad por algunos actores. De esta forma, se plantea que pese a que se resisten los cambios por parte de docentes, “la propuesta 2006 aparentemente no conforma a nadie” (EAP N° 4); “se desgranar del Plan 2006 integrantes de la clase media y media baja, y de la clase pobre, y eso tendría que ser la primer muestra de que la propuesta es para todos, la propuesta es pobre” (EAP N° 4).

Como se puede señalar en esta última cita, al igual que en el caso del formato escolar, cuando los actores se remiten a los problemas vinculados a la propuesta educativa se los ubica en clave universal, y no asociados a determinados sujetos. En este sentido otro de los actores expresa: “la propuesta educativa de Secundaria es absolutamente obsoleta a esta altura de los acontecimientos” (EAT N° 5). Se considera que la trama curricular no responde a las necesidades e intereses de la población destinataria, no solo de aquellos que provienen de sectores más críticos.

Otros problemas y desafíos refieren a la necesidad de consolidar una visión sistémica de la educación media, y de la educación en general, así como a la necesidad de que existan políticas en diversos ámbitos, más allá de lo educativo. Específicamente se hace referencia a políticas sociales y económicas.

Finalmente, algunos actores remiten especialmente al lugar del docente en el contexto del centro educativo y del espacio del aula.

Esta diversidad de visiones evidencia de alguna manera la falta de consenso en torno a cuáles constituyen los principales problemas y desafíos, y por consiguiente en torno a cuáles serían las principales líneas de intervención desde la política educativa para darles respuesta. Al respecto, tratándose del nivel de educación

media, y en particular de educación secundaria, sumamente diagnosticada, la falta de visión conjunta en torno a los desafíos prioritarios se traduce necesariamente en una dificultad al momento de pensar e implementar distintas estrategias políticas. Al mismo tiempo, este aspecto da cuenta de la modalidad gradual de procesar los cambios en educación en Uruguay, evidenciando la diversidad de visiones a la interna de un conjunto de actores.

Desde una mirada global del conjunto de problemas y desafíos mencionados, se puede señalar que hay cuatro de ellos que inciden en la configuración de políticas de inclusión educativa: resultados educativos, matriz fundacional de la educación secundaria, y la tensión que se produce en términos de obligatoriedad de la educación media y masificación; formato escolar, y propuesta educativa. En coincidencia con el análisis de documentos macro de la política educativa nacional, se puede señalar que los primeros dos ocupan un lugar hegemónico en el discurso.

### **1.1.2- Continuidades y transformaciones en los períodos de gobierno**

En el contexto de estos problemas y desafíos de la educación secundaria, los actores entrevistados identifican en los diferentes períodos de gobierno objeto de estudio más continuidades que transformaciones, aunque algunos de ellos se remiten a la particularidad del período de gobierno 2005-2009, momento en el que asume el Frente Amplio por primera vez en Uruguay. En este marco, se hace referencia a la necesidad de responder a la situación de “emergencia”, reconociendo en este contexto el lugar del MIDES. Se hace alusión a un gobierno que asumía y “no tenía que perder”. En palabras de actores políticos y técnicos,

cuando ganó el Frente, por ejemplo, o cuando ganamos la primera Intendencia, había una efervescencia que te hacía hacer de todo, y vamo' arriba, y no importaba la plata, no importaba el tiempo. Era una alegría colectiva, y ahí se generan cosas (...) era la alegría del pueblo, que estaba dispuesto a lo que fuera (EAP N° 8).

fue como esa avanzadilla de la izquierda (...) que quería a toda costa

jugarse por estos que eran los más desamparados y ver qué era lo que podía hacer allí y también con toda la frescura de un gobierno que llegaba sin ataduras, digamos, no tenía, todo lo que tenía era ganancia, todo era para demostrar, no había nada que defender, a diferencia de lo que sucede ahora (EAT N° 1).

En una misma trama discursiva convive con esta mirada aquella que visualiza cierta distancia con los procesos que se fueron desarrollando en los períodos de gobierno posteriores. Como señala uno de los actores entrevistados, “claro, eso tiene un período de efervescencia que no, es imposible, creo yo, mantener eso todo el tiempo” (EAP N° 8). Por su parte, otro de los actores representativos del primer período de gobierno, expresa que las políticas económicas del Frente Amplio debieron avanzar más.

las intervenciones políticas tendrían que haber venido por el lado de políticas económicas de otra envergadura (EAP N° EAP N° 1); yo creo que las políticas económicas, en esto yo soy muy crítica con el Frente, han sido muy tibias en esa materia, no puede ser que después de tres gobiernos del Frente Amplio tengamos todavía 200000 personas que viven en esas condiciones de pobreza. Y que hay un porcentaje alto de quienes salieron de la pobreza, pero al menor descuido, se cerró una fábrica y vuelven a caer, porque no se ha cambiado la matriz económica del país (EAP N° 1).

En este primer período de gobierno, y en forma coincidente con lo que surge del análisis de los documento de nivel macro de la política educativa nacional, también se hace especial hincapié en la importancia que asumió la participación docente en el proceso de Reformulación 2006, disputando así con la década precedente en la que los profesores “durante muchos años se habían sentido marginados” (EAP N° 1). También se hace énfasis en las mejoras de las condiciones de trabajo docente (grupos menos numerosos, más cantidad de adscritos y administrativos por centros, aumento de salarios docentes, construcción de centros educativos).

No obstante, más allá de la particularidad del primer gobierno del Frente Amplio, al igual que en los documentos, en las entrevistas surgen referencias a nuevas políticas que se vienen desarrollando en la actualidad, y que para algunos actores

pueden contribuir en diversos sentidos. Entre ellas, se hace referencia especialmente a la Dirección Sectorial de Integración Educativa, y en este contexto al Sistema de Protección de Trayectorias Educativas, así como al Marco Curricular de Referencia Nacional.

La emergencia de estas nuevas políticas podría estar dando cuenta de nuevas producciones de sentido, por lo que se podría pensar en algunos cambios en lo que respecta a las estrategias de intervención que se desarrollan desde el Estado para dar respuesta a ciertos problemas que a grandes rasgos parecen mantenerse a lo largo del período objeto de estudio.

En cuanto a la Dirección Sectorial de Integración Educativa hay actores que destacan que ya no se habla de programas sino de dispositivos de alcance universal. En palabras de uno de los entrevistados “lo que sí hemos avanzado, me parece importante, es que ya no hablamos de programas sino que tomamos los dispositivos de un conjunto de programas que eran muy importantes y tratamos de universalizarlos o ponerlos a disposición de alcance universal” (EAP N° 4). Este poner a disposición en clave universal implica para este actor que cada centro o cada departamento determine cuál es el dispositivo que se entiende más adecuado “en función de las necesidades que tiene ese centro educativo o esos conjuntos de estudiantes dentro de un centro educativo” (EAP N° 4). Para otro de los actores esta política está planteada para todos los territorios, pues

lo que se intenta es que no sea una política focalizada, sino que sea una política general (...) luego, bueno, no son todos los que necesitan de ella, porque hay estudiantes que de pronto no necesitan de esos apoyos, o no precisa que se los vaya a buscar porque ya vienen solos, pero hay otros que necesitan de eso, hay estudiantes que no necesitan que alguien los ayude (EAP N° 3).

En este contexto, el Sistema de Protección de Trayectorias Educativas implica, para ciertos actores, el hecho de no naturalizar que los estudiantes no estén en el sistema educativo, siendo necesario garantizar la continuidad en las trayectorias educativas. Se parte de la idea de que estas trayectorias deben ser continuas,

completas y protegidas.

En cuanto al Marco Curricular de Referencia Nacional, se hace alusión al proceso que se viene realizando, y a la forma en que puede aportar, en función de la construcción de los perfiles de egreso, a la diversidad de propuestas educativas que si bien se dirigen a distintos sujetos deberían garantizar saberes comunes. En este sentido, se destaca que los perfiles de egreso constituyen una referencia para evaluar las diferentes propuestas de inclusión educativa.

Si bien estas políticas más recientes podrían estar configurando nuevos sentidos en clave más universal desde una mirada integral del sistema educativo, no se desconoce que existen, en el mismo período de gobierno, otras propuestas con construcciones de sentidos diferentes. En esta línea se encuentra la Propuesta 2016, que como se ha planteado, si bien se fundamenta en la necesidad de universalizar el espacio liceal, configura un circuito diferenciado para aquellos sujetos que viven en situación de pobreza.

### **1.1.3- Relaciones con educación primaria**

Mientras algunos actores ubican las responsabilidades especialmente en educación secundaria, otros aluden a la relación con educación primaria, identificando algunas dificultades que posteriormente inciden en la trayectoria educativa. En este sentido, algunos actores plantean: “muchos de los problemas (...) que luego se manifiestan en secundaria provienen de temas no resueltos en educación primaria” (EAP N° 4); “nosotros ya los recibimos en primer año de liceo con unos déficit tremendos” (EAP N° 7). Otros actores refuerzan esta visión al expresar:

cuando se habla de Secundaria y se focaliza todo el andamiaje, todas las baterías, todas las metralletas a Secundaria yo creo que es terrible, terriblemente injusto en muchos sentidos. Para empezar, que no es posible que Primaria sostenga que egresa el 97% en diciembre y que el 3 o el 6 de marzo los niñitos hayan olvidado cómo se escribe y cómo se lee (...) de Primaria egresan mal formados (EAP N° 1).

no creo que los problemas de calidad de aprendizajes de la Educación Media sean responsabilidad exclusiva de la Educación Media. Los chiquilines en primer año de la Educación Media no pueden desaprender a leer si sabían leer. Yo creo que ahí tenemos problemas que vienen de antes (EAP N° 2).

nadie habla del rezago de Primaria, pero Primaria tiene un 25% de rezago escolar, uno de cada cuatro niños ingresan con rezago de uno, dos o más años (EAP N° 11).

Como se puede apreciar, se critica el depósito de responsabilidades que suele realizarse a la educación secundaria, y se asume una mirada más amplia que contempla la trayectoria previa de los estudiantes. Ello estaría dando cuenta de la presencia de una mirada sistémica, que en términos de Acosta (2016) es necesaria al momento de considerar el desafío de la extensión de la escuela secundaria, y sobre todo al momento de considerar la cuestión de las trayectorias escolares.

En otros casos, se hace énfasis en algunas dificultades que se visualizan en educación secundaria, a diferencia de educación primaria. Particularmente se hace referencia a dificultades atribuidas a la etapa de la adolescencia, y a la escasa participación de las familias. En términos de uno de los entrevistados, “el problema de la educación media no es el tramo, es la etapa etaria con la que tenés que lidiar” (EAP N° 5). En este marco, otro de los actores entrevistados sostiene que el PMC tuvo mayor impacto que el PAC, debido a que en educación primaria es más fácil trabajar con el niño y su familia, a diferencia de lo que sucede en educación secundaria en donde “hay un menor compromiso por parte de las familias respecto de los liceos” (EAP N° 1). Como se puede observar, son dificultades que se remiten al exterior del sistema educativo, y que en este caso se atribuyen fundamentalmente a los estudiantes y sus familias.

#### **1.1.4- Dificultades en torno a los problemas y desafíos en educación secundaria**

En el contexto de la multiplicidad de problemas y desafíos a los que se remiten los actores, también confluyen diversas dificultades a los efectos de dar respuesta.

Entre ellas se destacan especialmente dificultades vinculadas al presupuesto, a la falta de acuerdos políticos, así como al lugar de los sindicatos y de las Asambleas Técnico Docentes (ATD)<sup>29</sup>. A estos problemas se remiten tanto los actores políticos como técnicos.

En cuanto a la falta de acuerdos, algunos actores remiten a políticas no logradas, como ser por ejemplo la propuesta del “profesor cargo”<sup>30</sup> (ANEP, 2010: 1), que buscaba la estabilidad de los equipos docentes en los centros educativos, mediante la elección de cargos y no de horas.

Esta dificultad para lograr acuerdos se vincula directamente a la dispersión de visiones que estos actores presentan sobre los problemas y desafíos de la educación secundaria.

A modo de síntesis, las entrevistas realizadas a diferentes actores permiten visuar la multiplicidad de construcciones discursivas en torno a los principales problemas y desafíos de la educación secundaria. Desde el análisis fue posible identificar cuatro problemas y desafíos que inciden en la configuración de políticas de inclusión educativa. Los mismos refieren a: resultados educativos, matriz fundacional de la educación secundaria, tensión entre mandato de obligatoriedad del nivel medio y masificación, formato escolar y propuesta educativa. Los primeros dos ocupan un lugar hegemónico.

Los actores refieren a aspectos diferenciales propios del contexto del primer período de gobierno del Frente Amplio: el lugar del MIDES, la importancia de la participación y mejora de condiciones de trabajo docente.

---

<sup>29</sup> Las mismas fueron creadas por la Ley de Educación N° 15.739 de 1985. Constituyen órganos públicos deliberantes con “derecho de iniciativa y función consultiva en los problemas técnico-pedagógicos de la rama respectiva y en temas de educación general” (Art. 19, numeral 9 de la Ley 15.739).

<sup>30</sup> El profesor-cargo fue previsto en el Proyecto de presupuesto 2010-2014 de la ANEP, en el marco de la línea de trabajo denominada “Fortalecimiento de los procesos de desarrollo profesional docente y técnico-administrativo, en la perspectiva del fortalecimiento institucional continuo” (ANEP, 2010: 75).

Al mismo tiempo, y en el contexto actual, algunos actores aluden a la configuración de nuevas políticas educativas que podrían estar operando en la construcción de sentidos en clave universal.

Al referir a los problemas y desafíos de la educación secundaria algunos actores se remiten a la educación primaria, identificando algunos problemas que luego inciden en la trayectoria educativa de los sujetos. Otros, sin embargo, ponen acento en problemas vinculados a la educación secundaria aunque atribuyendo responsabilidades en los sujetos y sus familias.

Emergen un conjunto de dificultades que en términos de los actores inciden en las respuestas que se procesan desde el sistema educativo sobre los problemas y desafíos identificados, entre ellas, dificultades vinculadas a la falta de acuerdo, al presupuesto, y a las resistencias que operan por parte de sindicatos y ATD.

## **2- Políticas de inclusión educativa**

### **2.1- Los usos de la inclusión**

Desde la perspectiva del APD, la inclusión, como concepto, se define por cómo es usada en cada contexto enunciativo. Ninguno de estos usos puede reclamar el sentido definitivo o correcto del significante.

Desde este lugar analítico, a partir de las entrevistas realizadas, tanto a actores políticos como técnicos, es posible identificar diferentes visiones en torno al significante inclusión, y por consiguiente diversas construcciones de sentido. Las mismas se desarrollan a continuación.

### **2.1.1- Inclusión asociada a resultados educativos: acceso, permanencia, egreso y calidad de los aprendizajes**

En las entrevistas realizadas, es posible apreciar cierta transición en las construcciones de sentido sobre la inclusión vinculadas a los resultados educativos. Al respecto, mientras algunos actores refieren a la inclusión en términos de acceso o acceso y permanencia, en otros casos se alude a la inclusión asociada también a la calidad de los aprendizajes. En este sentido, uno de los actores técnicos vinculados al PAC menciona “nosotros atacábamos el problema del acceso y la permanencia en la medida de lo que podíamos” (EAT N° 1). Mientras que otro de los actores plantea, “yo diría no pensar el tema simplemente como la retención sino pensar este tema en conjunción con la calidad de los aprendizajes” (EAP N° 2).

### **2.1.2- Inclusión en vínculo con la equidad**

Varios actores, tanto políticos como técnicos, refieren al significativo inclusión estableciendo relaciones con el significativo equidad.

Al respecto, y tal como se visualizaba en el análisis de documentos macro de la política educativa nacional, estas relaciones vienen a evidenciar la fuerte “eficacia simbólica del significativo equidad” (Martinis y Falkin, 2017: 55), que ha excedido la década de los 90. Desde este lugar, constituye un eje de tensión la asunción del Frente Amplio como gobierno de “nuevo signo” (Moreira, Raus y Gómez Leyton, 2008), y la existencia de continuidades en lo que respecta a las construcciones de sentido asociadas a la equidad en el marco del nuevo significativo de “inclusión”. En palabras de algunos entrevistados,

la inclusión son el conjunto de acciones que un sistema propone para que todos puedan aprender, que todos puedan ingresar, entonces, que haya no sólo igualdad sino equidad en el ingreso e igualdad de oportunidades y bueno, es eso, tratar de lograr que los estudiantes, todos los ciudadanos, tengan las mismas oportunidades (EAT N° 4).

la inclusión educativa es una forma de lograr la equidad, de alguna manera (EAP N° 12).

inclusión en el sentido de ofrecerles una educación con equidad a todos los estudiantes, tratando de neutralizar las diferencias que puedan surgir de los contextos sociales, familiares, económicos. Lo definiría en eso, como en igualdad de oportunidades que se refleje en una igualdad en los resultados educativos (EAT N° 5).

la inclusión educativa o las políticas de inclusión educativa son como una resignificación de la equidad, del concepto de equidad educativa, es como una puesta a punto (EAT N° 13).

Cabe destacar en estas expresiones las diferentes construcciones de sentido en torno a la equidad: equidad asociada a igualdad de oportunidades, equidad ligada a la inclusión, equidad ligada al acceso, equidad ligada a los resultados educativos, inclusión como resignificación de la equidad. La pluralidad de significados en torno a este significante ubica, también a la equidad, como un “significante vacío” (Laclau, 1996).

### **2.1.3- Inclusión como respuesta a la diversidad**

Para algunos de los actores que fueron entrevistados, la inclusión se encuentra ligada a la atención a la diversidad, lo que de alguna manera justifica la necesidad de realizar ciertas modificaciones, por ejemplo, con respecto al formato escolar. En este sentido, como expresan los entrevistados, “incluir implica reconocer la diversidad” (EAT N° 12).

yo creo que tiene que ver con ajustes, lo pensaría en ese sentido como ajustes, modificaciones, cambios en distintos niveles: en los formatos, en las propuestas curriculares, en los diseños institucionales; que eso, que la institucionalidad educativa debe hacer para que la diversidad de población adolescente joven, bueno, y adulta también, que hoy quiere transitar la educación media, tenga un espacio que le permita ser habitado, que lo recibe, que genera condiciones para que se quede adentro (EAT N° 9); la inclusión es eso, como ajustes, modificaciones, transformaciones del sistema para, en definitiva, acoger la diversidad (EAT N° 9).

Esta conceptualización de la inclusión se vincula con algunas construcciones de

sentido que existen en documentos macro de la política educativa nacional e internacional, que han sido analizados en el apartado anterior. Especialmente se destaca el documento de UNESCO que justamente remite a la inclusión como proceso que permite responder a la diversidad, a partir de “cambios y modificaciones de contenidos, enfoques, estructuras y estrategias” (UNESCO, 2008: 8).

#### **2.1.4- Inclusión como contracara de la exclusión**

Como se ha planteado, algunos autores (Mancebo y Goyeneche, 2009; Mancebo, 2010b; Mancebo y Méndez, 2012) se aproximan a la inclusión en relación con la conceptualización de la exclusión.

Al respecto, uno de los actores entrevistados expresa: “la inclusión lo que busca es incorporar a las propuestas educativas a sectores excluidos, la inclusión es porque alguien está afuera y hay un adentro y un afuera. El afuera es donde no hay que estar, hay que incluirlo” (EAP N° 12). En este caso la inclusión remite a una línea divisoria entre un “nosotros” y un “ellos”, aspecto que es cuestionado por algunos autores (Dussel, 2004; Redondo, 2013; Tenti Fanfani, 2009; Mancebo y Goyeneche, 2010) que realizan críticas a este significante al entender que fija la diferencia como negativa o amenazante, renunciando así a la idea de un lugar común.

#### **2.1.5- Inclusión como restitución de derechos**

Desde este lugar, la inclusión es concebida como ejercicio del derecho a la educación. Como sostienen algunos entrevistados,

a mí me parece que en realidad, lo que se está trabajando, más allá de la denominación que se le dé, es la restitución de derechos que le son propios al individuo por vivir en una sociedad democrática, en una sociedad en la cual se debe velar por el bienestar de toda su población, restituir derechos que les fueron de alguna manera, quitados; entre otros, el derecho a la educación (EAP N° 3).

Siguiendo la misma línea, otro de los actores políticos señala:

la inclusión educativa no pasa solamente por incorporar a los jóvenes a una sociedad que de algún modo, esa sociedad también los expulsó (...) creo que más que la inclusión, lo que se ha tratado de hacer durante todo este período es cumplir con el tema del derecho a la educación y tratar de preocuparse por lo menos de los que están afuera, que tengan una educación básica (EAP N° 5).

En esta última referencia, es interesante apreciar cómo, si bien se realiza una crítica a la inclusión, se termina haciendo alusión a su propia lógica que traza una línea divisoria entre los que están adentro y los que están afuera. Ello evidencia, tal como se señalaba, que lejos de presentarse las conceptualizaciones en forma pura, existen tensiones en las propias construcciones discursivas de un mismo entrevistado. Al mismo tiempo evidencia que en una misma conceptualización de inclusión coexisten diferentes construcciones de sentido.

Asimismo, la propia conceptualización de la educación como derecho se inscribe en un campo de tensiones que es preciso problematizar. Al respecto, como expresa uno de los actores entrevistados, constituye un desafío interpretar el sentido del concepto del derecho a la educación. De este modo, plantea:

creo que tenemos fuertes divergencias entre los distintos lugares, el lugar que cada uno ocupe, qué quiere decir el derecho a la educación. Yo creo que el derecho a la educación debe interpretarse en el sentido del derecho a aprender, es acceso, permanencia y egreso en situaciones relativamente igualitarias” (EAP N° 9). “yo creo que hay modos más restrictivos de entenderlo; es el ingreso, es llegar al liceo, y yo creo que hay que hacerlo desde el lugar complicado. Lo que todos los jóvenes tienen el derecho es a aprender (EAP N° 9).

Este aspecto es muy importante, ya que la inclusión concebida como garantía al derecho a la educación comporta diferentes construcciones de sentido: una más ligada al mero acceso a la educación secundaria, y otra que contempla también el derecho a permanecer, aprender y egresar en un contexto de igualdad.

### **2.1.6- Inclusión: más allá de la dimensión educativa**

En este caso la inclusión se presenta más allá de lo educativo, incluyendo también la dimensión social. En palabras de uno de los entrevistados,

el tema de la inclusión pasa por muchas cosas, entre otras, pasa también por una política que no va solamente con la educación (...) vos no podés hacer guetos de barrios porque eso no ayuda a la inclusión (...) se mantienen guetos sociales donde en la escuela se reproduce la pobreza que hay en el barrio (EAP N° 5).

La cita expresa una clara tensión al plantearse que los procesos de segregación territorial, ligada también a la segmentación educativa, no contribuye a la inclusión. Al respecto, podría señalarse que la inclusión, como concepto que remite a una división adentro-afuera, refuerza los propios procesos de segmentación.

### **2.1.7- Posiciones críticas a la inclusión: emergencia de la integración como significativo alternativo**

De las entrevistas a actores políticos y técnicos emerge como un aspecto interesante el significativo integración en detrimento de la inclusión, entendida como separación entre un “nosotros” y los “otros”, como línea divisoria entre un “adentro” y un “afuera”. Se cuestiona en este sentido la conceptualización de la inclusión como contracara de la exclusión. Dado el lugar que ocupan en las entrevistas, se presentan a continuación las distintas referencias:

a mí en general me gusta un poco más hablar de integración que de inclusión (EAP N° 7); el término inclusión siempre me da la sensación que es como que hay alguien que está afuera y que yo quiero meter adentro, entonces me parece que parte de un concepto de que yo estoy adentro y buenamente, trato de traer al otro (...) estás afuera, pero bueno, te voy a incluir, ¿quién me creo yo?, ¿yo soy el adentro? (...) integrar tiene más que ver con decir bueno, todos estamos en un pie de igualdad en esta política, no es que yo integro desde que yo estoy adentro y yo marco el límite y éste es el que está afuera; no, nos integramos, nos vamos integrando (EAP N° 7).

yo no creo en la inclusión, no estoy de acuerdo con la inclusión (...) me da la impresión de que todo lo que se ha incluido en esto no va a generar ninguna cosa diferente ni nada muy positivo. Lo que sí puede generar es estadísticas más favorables en el sentido que más gente culmine el primer ciclo, segundo ciclo. Pero no me parece que sea una política que valga la pena, la inclusión a este sistema (EAP N° 8); yo creo más en la integración que en la inclusión, porque integrarse implica cuestionar, o sea, incluir es traer para acá y chau, integración implica un *tête à tête* (...) Yo me integro con conciencia, la inclusión, te traigo para acá y ta (EAP N° 8).

me parece un concepto peligroso, porque viste que hablar de inclusión significa aceptar que hay algunos excluidos, y no es porque yo no quiera aceptar que hay algunos con menos posibilidades, pero me gustaría que pudiéramos pensarlo desde la educación para todos, no sentir que los chiquilines son clasificables (EAP N° 11).

yo usaría integrar, no incluir, porque me suena a eso, a ponerlo adentro (...) y sostenerlo a los efectos de contar no está desvinculado, está incluido (EAT N° 7).

Este aspecto es importante, en tanto da cuenta de producciones de sentido que disputan con el significante inclusión, concepto hegemónico que ha ganado fuerza y protagonismo en los diferentes períodos de gobierno del Frente Amplio, y desde el cual se diseñan e implementan diversas estrategias en términos de política educativa.

## **2.2- Más allá de la polisemia: la inclusión como significante vacío**

Además de esta pluralidad de visiones y construcciones de sentido en torno al significante inclusión, varios actores hacen referencia a los diferentes grupos a los que se dirige.

la inclusión ha tenido diferentes etapas, en una primera instancia, se trataba de aquellas poblaciones con discapacidades y se visualizaba claramente que esas poblaciones eran las que estaban fuera del sistema (EAP N° 3); Hay otra integración que tiene que ver con la integración de poblaciones que son vulnerables, por diferentes motivos. Vulnerables desde el punto de vista social, económico, o desde el punto de vista de pertenencia a determinados grupos que normalmente son más vulnerables (EAP N° 3).

En este último aspecto, se hace referencia especialmente a poblaciones

afrodescendientes, mujeres, descendientes de pueblos originarios. En palabras de otro de los actores políticos entrevistados, los destinatarios

son muy variados, porque tenés desde las personas con problemas de conducta, ya sea presos o gurises del INAU, con desadaptaciones de tipo más social que otra cosa, y después tenés gente que quedó por fuera por razones económicas o incluso, por dificultades, está también la gente, los sordos, los ciegos, las personas con discapacidad intelectual (EAP N° 8); en general, todas las propuestas (...) son pensadas para nichos de personas con determinadas condicionantes que no los hacen normales o funcionales absolutamente para el sistema (EAP N° 8).

Emerge la noción de norma, y a partir de ella la identificación de los grupos que quedan por fuera.

Esa inclusión tiene una gama amplia en el concepto de incluir, está muy pensada para los sectores socioeconómicamente desfavorecidos, también está pensada para los sectores que de alguna manera, han estado excluidos educativa y socialmente, me refiero a los niños, adolescentes y personas con discapacidad, estoy pensando en quienes tienen algún origen étnico en particular, como los afrodescendientes, y obviamente también quienes tienen opciones sexuales diferentes que no estaban suficientemente considerados (EAP N° 12).

la inclusión educativa, yo que sé, vas al PIU, Aulas Comunitarias, o los propios CECAP, están pensados fundamentalmente para los sectores sociales más desfavorecidos, que históricamente estuvieron por fuera del sistema educativo, sobre todo, medio (EAP N° 12).

En este sentido, más allá de la polisemia de la inclusión, y de forma coincidente al análisis documental, se podría hacer referencia a la inclusión como “significante vacío” (Laclau, 1996), en tanto convoca a diferentes grupos de la sociedad.

En este contexto, el carácter vacío del significante expresa no solo la multiplicidad de grupos a los que convoca sino la pluralidad de construcciones de sentido que articula. En las expresiones de varios entrevistados se visualiza claramente la pretensión de universalidad del significante inclusión como concepto amplio: “yo creo que la idea de inclusión ha sido un gran paraguas que ha colocado muchísimas cosas debajo” (EAP N° 13). En una misma trama discursiva, este actor aglutina en este significante los siguientes significados: inclusión referida a

apoyaturas específicas para el tránsito por la educación media (becas, tutorías, modificaciones institucionales y físicas para personas con discapacidad); inclusión vinculada a modificaciones curriculares o de formato escolar para determinadas poblaciones; inclusión asociada a críticas a la concepción homogeneizadora de la educación uruguaya; inclusión vinculada a personas con discapacidad, a personas que viven en el medio rural, a adultos y trabajadores que requieren culminar ciclos de la educación media, a personas trans, a población migrante.

Entre los diferentes grupos a los que refiere el significante inclusión, se reconoce fundamentalmente a aquellos que viven en situación de pobreza. Es a ellos - sujetos pobres- a los que se dirigen principalmente las denominadas políticas de inclusión educativa. Recuperando las palabras de los entrevistados, “en general son políticas focalizadas en el sentido de que generalmente apuntan a proteger y a sostener, a apoyar a los estudiantes de mayor vulnerabilidad socioeducativa” (EAT N° 5); las políticas de inclusión “están dirigidas fundamentalmente a los sectores más vulnerables” (EAP N° 7); “el tema de la inclusión uno lo piensa de los niños pobres” (EAT N° 9).

En las entrevistas realizadas se puede apreciar que en algunos casos la pobreza es referenciada en términos de carencias, poniendo acento en lo que no tienen estos sujetos. En este sentido,

la gente que ha vivido al margen de las cuestiones culturales y sociales tiene una cultura, tiene una manera de pensar diferente, tiene un vocabulario diferente, tiene intereses diferentes (...) piensan distinto, tienen conceptos diferentes, es una cultura diferente la que tiene hoy sobre todo esos sectores donde hay una reproducción, una continuación en varias generaciones de pobres y que no tienen ni siquiera hábitos de trabajo, no tienen noción de la temporalidad. Hay muchas ausencias ahí que son incompatibles con lo que es una clase media común, a lo que estamos acostumbrados en Uruguay (EAP N° 5).

En este marco es importante señalar que si bien se critica la inclusión como significante que traza un adentro-afuera, se concibe a los sujetos pobres con una

“cultura propia” caracterizada desde un lugar de negatividad.

En los procesos de identificación de la población destinataria adquiere relevancia el lugar de la estadística. Desde este lugar la diversidad es asociada a la necesidad de clasificación y control. La estadística se torna central al momento de diseñar e implementar estas propuestas, dado que es necesario identificar tanto los territorios como la población objeto de la política. Es posible señalar que esta lógica, propia de las políticas de inclusión, refuerza la idea de que es necesario intervenir diferencialmente en aquellos sujetos que viven en situación de pobreza, reforzando asimismo la lógica de exclusión.

Esta presencia de la estadística en la formulación de políticas se aprecia muy claramente en el diseño del PAC y del PIU, y en este contexto en la relación del MIDES con la ANEP.

A modo de síntesis, es posible apreciar en las entrevistas realizadas la multiplicidad de construcciones discursivas que se articulan en torno al significante inclusión, incluso en un mismo actor. En este marco, el significante inclusión como “significante vacío” (Laclau, 1996), convoca a múltiples grupos “minoritarios” (Art. 8, Ley N° 18.437), aunque los sujetos que viven en situación de pobreza ocupen un lugar central. El diseño de estrategias focalizadas para estos sujetos exigirá el desarrollo de procesos de clasificación y control a los efectos de delimitar la población destinataria.

### **3- La focalización como característica de las políticas de inclusión educativa**

Como se ha planteado, siguiendo a Mancebo y Goyeneche (2010), las políticas de inclusión educativa en América Latina se dirigen especialmente a los contextos de vulnerabilidad. En este sentido focalizan estrategias en el marco de las cuales se promueven otras formas de hacer Escuela. Al respecto, hay actores que se remiten a estas políticas de la siguiente manera:

yo creo que, curiosamente, empezaron mirando a los pobres, tal vez porque los pobres sean, lo voy a decir descaradamente, un espacio de experimentación menos complicado del punto de vista social; uno les ofrece cosas y, entre nada y eso, eso siempre es mejor. Y entonces, curiosamente, en ese trabajo de inclusión, que primero tenía una vocación social referida específicamente a los más vulnerables desde el punto de vista socio-económico, yo creo que se llegaron a hacer avances en materia de técnicas, de estrategias de enseñanza y aprendizaje de formatos escolares que son, en verdad, lo que se necesita para cualquier adolescente de cualquier clase social en cualquier lugar (EAT N°1).

Otro de los actores sostiene que a diferencia de grupos específicos asociados a alguna discapacidad, los sujetos que viven en situación de pobreza no tienen quién los represente y se organice a los efectos de demandar respuestas concretas en lo que refiere a derechos y propuestas educativas. A propósito de la Propuesta 2016, expresa:

¿qué te pasa con Propuesta 2016? Lo que te puede pasar, por ejemplo con sordos, ciegos o autistas -por nombrarte tres-, vos tenés fuertes grupos de padres, asociaciones de padres, la Asociación de autismo del Uruguay, la Asociación de padres de sordos, que muchas veces generan presión sobre el Estado y obligan a dar respuesta; entonces vos tenés algunas propuestas que han venido mejorando en materia de inclusión y educación para sordos, autistas, para ciegos, tenés Centros de recursos, tenés cosas que hace 10 años nunca las hubieses imaginado. ¿Pero quién representa a los desclasados y los pobres que vienen del quintil 1?, ¿quién los representa?, ¿cómo se organizan? (EAP N° 9).

Además de estos planteos, otros actores técnicos entienden que es más fácil trabajar y experimentar en los bordes del sistema educativo. En este sentido se afirma que “es mucho más fácil trabajar en el borde, que hay menos resistencia, que es más fácil explorar, que ir al núcleo duro del sistema educativo” (EAT N° 10). Y siguiendo la misma línea, otro de los actores sostiene:

Nosotros entendemos la necesidad de que cuando se trabaja en forma experimental, poder acotar los universos para justamente tener una atención muy particular a ese ámbito que se está explorando y en el que se están, bueno, iniciando nuevos enfoques y se están trabajando y aventurando formas que no son tradicionales (EAT N° 3).

Es posible remitirse en este sentido a una de las paradojas de la inclusión

vinculada a la diferenciación traducida en fragmentación. Desde este lugar la educación pública se ve fragmentada, borrándose el valor de lo común.

El pasaje de la denominación “Programas Educativos Especiales” del CES a “Programas de Exploración Pedagógica”, da cuenta del intento de algunos cambios de sentido en torno a los sujetos a los que se dirigen. No obstante, cabe preguntarse por qué es que se procura “explorar” pedagógicamente solo con algunos sujetos. Sujetos que escapan a la noción de “norma” y que por consiguiente requieren un tratamiento particular, muchas veces desigual. Como se ha planteado, ello se ve reflejado en algunas expresiones de los entrevistados, tales como “programas pobres para las poblaciones pobres” (EAP N° 9), o “liceo para pobres” (EAP N° 10).

### **3.1- Entre lo focal y lo universal: disputa de sentidos en torno a una tensión persistente**

En las entrevistas realizadas se identifican diferentes visiones sobre la focalización, y su relación con el carácter universal de las políticas. A continuación se presentan las diferentes concepciones:

#### **3.1.1- El carácter transitorio de la focalización: intervenir “mientras tanto”**

Esta visión es consistente con las visiones construidas desde la política educativa, fundamentalmente en el contexto del primer gobierno del Frente Amplio. Como se ha hecho referencia en el apartado anterior, la focalización era reconocida como parte de un movimiento que debía desplazarse hacia lo universal. Ello se ve reflejado especialmente en la denominada focalización con “vocación universal e igualitaria” (Yarzabal, 2010: 18), así como en el “movimiento focal universal” (MIDES, 2007: 36) planteado en el Plan de Equidad. Como expresan varios actores,

creo que estos proyectos tienen su razón de ser (...) en el mientras tanto, o sea, si uno desde el año 2006 estuviera cruzado de brazos esperando que cambiara toda la estructura del sistema educativo, todas esas generaciones no hubieran recibido ninguna apoyatura (...) ¿Si deben seguir?, a ver, mientras no se cambie el sistema, pero debería estar el cambio del sistema y cómo estas cosas que dieron resultado en estos proyectos puedan llevarse al aula de Ciclo Básico (EAT N° 5).

sí lo que es claro es que es imposible para el Estado sostener durante décadas políticas de foco, porque las políticas de foco en algún momento hay que evaluarlas y hay que mirar a toda la población y ver si efectivamente funcionan o no (EAP N° 13).

los programas de inclusión educativa lo que buscan, a partir de 2005, es, viendo que era muy complejo una transformación de lleno del sistema universal, empezar a generar los intersticios, en los bordes de lo universal, empezar a generar cambios focalizados que de a poco fueran permeando eso universal. Creo que Aulas es como un reflejo de eso, no era un sistema paralelo sino era algo puente, focalizado en sí para ciertos chiquilines que realmente estaban por fuera del sistema educativo, que de otra forma era probable que no volvieran, bueno, poder re-encantarlos con lo educativo, fortalecerlos, pero luego llevarlos a ese sistema universal (EAT N° 10).

Recuperando las palabras de esta última cita, esta posición que refiere al carácter transitorio de la focalización se ve reflejada claramente en el PAC, al ser concebido como “puente” hacia lo universal. La intervención en el “mientras tanto” se configura en tanto había en ese momento una expectativa respecto a que el formato escolar tradicional iba a cambiar, y en este sentido el estudiante que había transitado por el PAC iba a poder inscribirse en este nuevo formato de carácter universal. Como expresa claramente uno de los entrevistados, “lo que nos demuestran estos once años es que nosotros construíamos laboriosamente el puente, pero no había una cabecera de puente del otro lado” (EAT N° 1); mientras otro de los actores menciona:

nosotros decíamos, hacemos nacer esto porque estamos en un momento del país que lo requiere, después esto, si todo nos va bien, tendría que morir, y todo el mundo para la matriz universal de protección. Claro, lo que empezó a pasar es que la respuesta universal que tenemos hoy lamentablemente no logra seducir, incluir, hacer sostener, llamale como quieras, a gran parte de los gurises que hoy van a un Aula Comunitaria (EAT N° 9).

Complementado esta visión, otro de los actores expresa: “el sistema seguía siendo

el mismo liceo del cual se cayó, estaban las once materias otra vez, los grupos grandes, la masificación (...) la institucionalización sigue siendo igual” (EAT N° 2).

Para otro conjunto de actores políticos, no se trataba de cambiar el formato escolar tradicional sino de que los estudiantes aprendieran las reglas que luego le permitieran inscribirse en su funcionamiento. En términos generales, se aprecian aquí dos visiones diferentes entre actores políticos y técnicos.

### **3.1.2- Políticas que deben ser focales**

El presupuesto es identificado por algunos actores como uno de los factores que imposibilita la transición de políticas focales a políticas universales. No obstante, y más allá de este aspecto, emerge de las entrevistas la idea de que algunas políticas deben ser focales. En este sentido, uno de los actores expresa: “no políticas como Aulas, que eso no hay que universalizarlo, esa es una política claramente para seguir siendo focalizada, pero supónete las tutorías o el profesor cargo” (EAP N° 7). Como construcciones discursivas no exentas de tensiones, este mismo actor expresa en otro pasaje que las políticas focalizadas

hay que seguir teniéndolas con miras a no tenerlas más, porque en realidad, si uno tuviera toda una política integral, yo esto lo hablaba siempre, Aulas debería desaparecer, porque algún día nosotros tenemos que aspirar a no tener más esas situaciones de estudiantes, de adolescentes en estado de tanta privación y de tanta vulnerabilidad que no puedan hacer el tránsito educativo común (EAP N° 7).

Por un lado se reconoce la necesidad de mantener esta propuesta de inclusión en tanto sigan habiendo adolescentes en situación de vulnerabilidad; por otro lado se concibe el PAC como una propuesta que, a diferencia de otras, no debe ser universal sino exclusiva para estos estudiantes que por su condición de vulnerabilidad no pueden hacer el “tránsito educativo común” (EAP N° 7).

### **3.1.3- Necesidad de combinar lo focal y lo universal**

En este caso no se concibe lo focal y universal como parte de dos momentos diferenciales -como parte de una transición- sino que se considera que pueden convivir en el marco de una misma política. Como plantea uno de los entrevistados,

Me parece que hay que tener políticas focalizadas en el marco de las políticas universales, que no es lo mismo que tener una política universal por un lado y una política focal por el otro, una para unos y otra para otros; en el marco de una política general, tener algunas políticas focalizadas es necesario (EAP N° 12).

En esta trama discursiva se puede ubicar el PIU, que en términos de uno de los actores políticos entrevistados constituye “un proyecto que es anexo a un Plan que es Reformulación, y que tenía por objeto poner ayuda en los centros educativos de mayores dificultades” (EAP N° 6).

### **3.1.4- Relaciones con la focalización en la década de los 90**

Algunos actores entrevistados, tanto políticos como técnicos, expresan la necesidad de tomar distancia con respecto a la focalización en los 90. En este sentido se plantea: “hubo una mirada más de lo focal como algo separado de lo universal” (EAT N° 10); a diferencia de los 90 “no queremos generar una estructura paralela para pobres” (EAT N° 10). Estos actores expresan esto para anteponer los sentidos vinculados al PAC, inscripto en el “movimiento focal universal” (MIDES, 2007: 36), teniendo en cuenta que en tanto “puente” siempre estuvo pensado como transición al sistema universal.

Siguiendo la misma línea, otro de los actores expresa que “la década de los 90 (...) fue una política de ensayar políticas de foco” (EAP N° 13), mientras que otro de los actores realiza críticas a esta política, expresando que la “definición de la educación como política social desvirtuó bastante su naturaleza, y desvirtuó

también en el sentido de que los padres, las familias, empezaron a demandar de la Escuela, de a poco a aflojarse en el sentido de sus responsabilidades” (EAP N° 1). En este caso se realizan críticas vinculadas a la función de asistencia por parte de la Escuela en detrimento de su función principal vinculada a la transmisión del patrimonio cultural. En el contexto del primer gobierno del Frente Amplio se alude a la necesidad de tomar distancia con respecto a la focalización en la década de los 90.

No obstante, otro de los actores entrevistados señala, por el contrario, que la política de los 90 ha sido más universal que focal. Recuperando sus palabras, “cuando se hablaba en los 90 de políticas de equidad había un trasfondo de universalismo y no de focalización, mientras que, en realidad, las políticas de inclusión que nacen con una gran contradicción del 2005 en adelante, todas tienen carácter bien focalizado” (EAT N° 13).

### **3.1.5- Críticas a la focalización**

Algunos actores cuestionan la focalización haciendo alusión a cambios más generales, aunque los mismos queden expresados en frases ambiguas: “cambios estructurales”, “políticas de impacto”, “de choque”, “política integral”, necesidad de “respuestas globales”.

En este contexto, hay un fuerte cuestionamiento a la focalización, que se expresa de la siguiente forma:

yo creo que tenemos que ir a una inclusión definitiva de aquellos que nunca debieron irse del liceo, si seguimos generando cuestiones paralelas al liceo la cosa nunca se va a transformar (EAP N° 10).

si nosotros seguíamos en esa lógica de generar liceos paralelos, liceos para pobres, la realidad es que ese joven no va a incluirse más. A mí me parece que el proceso tiene que ser, deberíamos, si el Uruguay va mejor desde el punto de vista económico, y bueno, debe también ir haciendo desaparecer estos mecanismos, muten en otras cosas y trabajar adentro (EAP N° 10).

Las críticas en estos casos se fundamentan en la necesidad de no generar circuitos diferenciales para ciertos sujetos, así como en el desafío que supone transformar el liceo a los efectos de que no se continúe excluyendo. En la segunda de las expresiones, subyace a su vez, la idea de que la focalización se traduce en propuestas “para pobres” que no impactan en la “inclusión”. Al mismo tiempo se subordina la presencia de políticas focalizadas al contexto económico del país.

### **3.1.6- La necesidad de pensar desde otras lógicas**

Algunos de los actores políticos entrevistados cuestionan la relación focal-universal, refiriéndose a la necesidad de pensar desde otras lógicas. En este sentido, se plantea:

uno puede conceptualmente definir focal o universal, pero acá lo que está en juego... nosotros no entramos en esa discusión (...) el problema de lo focalizado y universal para nosotros está dado en que todo instrumento tiene que generarse con la capacidad de ser escalable, no entramos en la discusión, esto es para una población; ¿esto es lo mejor para esta población?, bienvenido. Ahora, si esto es lo mejor, tiene que ser una estructura que sea escalable a todas las poblaciones de orden similar, si no, termina siendo focalizado, no por la propuesta sino por el acote a quién va dirigido. Si yo tengo una propuesta que solo es posible manejarla en un 10% de quienes la necesitan, eso es focalizado (EAP N° 4).

Como ejemplo de esta lógica de “escalabilidad” se recupera la Propuesta 2016 en detrimento del PAC. Así, como establece este actor: “pensemos que Aulas Comunitarias son algunas Aulas Comunitarias, y población de estas características seguramente se tenga que multiplicar por cinco, que no están en ningún Aula, y que hay que atenderlas, porque si es universal, es universal” (EAP N° 4). Como contrapartida, con respecto a Propuesta 2016 se plantea que asigna los recursos “en un alcance mayor al que se encontraba en las aulas” (EAP N° 4).

En otra trama discursiva, aunque coincidente con la necesidad de no pensar en términos de focal-universal, otro de los entrevistados señala:

la políticas no es universal y focalizada, esa es una lógica, es si es incluyente o no es incluyente, esa es la lógica que vale. Yo puedo ser universal y no incluyente, por ejemplo, yo puedo decir todos pueden ir a la Universidad, cuando sé que irá el 2% del quintil más bajo, entonces, ¿yo estoy siendo incluyente?, no, estoy siendo universalista, todos pueden ingresar, en realidad, no pueden todos (EAP N° 6).

Esta segunda posición cuestiona la relación focal-universal, poniendo el acento en que tanto una como otra puede tener efectos excluyentes.

### **3.1.7- Construcciones de sentido en torno a lo universal**

Así como se expresan diferentes visiones en torno a la focalización, también es posible reconocer diferentes posiciones vinculadas a la universalización.

Un conjunto de actores técnicos cuestionan ciertos significados en torno a lo universal, señalando que no debe asociarse a un único formato sino que debe ser concebido como igualdad en lo que respecta al derecho a la educación. En este sentido.

a veces lo de universal se confunde el dispositivo con el derecho, lo que es universal no es el dispositivo, es el derecho a la educación, eso es lo universal, todos los individuos tenemos derecho a la educación (...) ese derecho se puede ejercer de múltiples formas, bueno, parece que lo universal es que todos tenemos que ir a un liceo. No, no es que todos tenemos derecho a ir a un liceo, todos tenemos derecho a educarnos a tener un espacio educativo formal que nos habilita; el espacio educativo formal puede tener cien versiones diferentes (EAT N° 9).

lo que sí tengo como claridad es que si lo universal no es para todos, no sé qué va a ser, entonces, cuando a mí me plantean lo universal, bárbaro, pero no es para todos y todas, entonces, ¿qué universal es, es universal o es el modelo tradicional que, de alguna manera, tuvo una intención de inclusión pero que no lo logra por mandato de ley? (EAT N° 11).

yo creo que vos tenés que apelar a la igualdad, pero a veces tenés que ofrecer cosas distintas también, no un único formato escolar, y creo que ahí es donde el sistema está generando un poquito más de diversificación de los formatos y me parece que está bueno; pero sin duda, no puede quedar en el borde, sino que tienen que lograr transformar ese núcleo central que si no, no hay forma de que vos de

los bordes sigas recogiendo a todos los que el sistema tira para afuera, porque son muchísimos (EAT N° 10).

yo creo que lo universal significa pensar que vos no tenés un universo homogéneo, vos tenés una cantidad de chiquilines que vienen con trayectorias distintas, de contextos distintos, entonces yo preferiría algo que es como trajes a medida (EAT N° 14).

Del conjunto de entrevistas realizadas, algunos aspectos que determinados actores entienden que pueden llegar a ser universales son la tutoría, las figuras de acompañamiento a la trayectoria educativa, el trabajo en duplas docentes, o bien la modalidad de evaluación de los estudiantes que se promueve desde la Propuesta 2016.

En síntesis, como surge de las referencias teóricas (Fernández, 2010a; Bordoli y Martinis, 2010; Mancebo y Goyeneche, 2010) y de las entrevistas realizadas, la focalización constituye una de las características de las políticas de inclusión educativa, dirigidas a contextos de vulnerabilidad. No obstante, el análisis realizado permite ubicar a la focalización en diferentes tramas discursivas: lo focal como parte de un movimiento hacia lo universal, la justificación en torno a algunas políticas que se considera deben permanecer focalizadas, la necesidad de combinar lo focal y lo universal.

Algunos actores entrevistados se remiten a la focalización desde un lugar de disputa con la concepción que esta adquirió en la década de los 90, asociada a la generación de propuestas paralelas para pobres, que constituyó a la política educativa en una política social. Esta posición convive con otra desde la cual se sostiene que la política de los 90 ha sido más universal que focal.

Otro conjunto de actores cuestionan el carácter focalizado de las actuales políticas de inclusión educativa haciendo referencia a la necesidad de consolidar cambios de orden estructural del sistema educativo.

Algunos de ellos se remiten a otras lógicas desde las cuales pensar las políticas

educativas: aquella que pone acento en el criterio de escalabilidad de las mismas a poblaciones con características similares que necesitan de estas estrategias, o bien en la relación incluyente-excluyente en el entendido de que tanto lo focal como universal puede tener efectos de exclusión.

#### **4- Dificultades de las políticas de inclusión educativa**

Los actores entrevistados se remiten a diferentes dificultades en torno a las políticas de inclusión educativa. Algunas de ellas se vinculan con la evaluación y seguimiento de las propuestas. Al respecto, se señala:

Se comunican las cosas por vía burocrático-institucional y no pedagógica, también falta el otro correlato, el correlato pedagógico, el correlato del seguimiento, el correlato de la evaluación, el correlato del qué pasa, porque tenemos la costumbre de instalar muchos programas, después se dejan de aplicar, muchas veces por inercia pero no porque haya una evaluación correcta que diga, esto sí funciona (EAP N° 5).

En otros casos las dificultades remiten a lo que se ha denominado “efectos perversos” (Tenti Fanfani, 2009) de las políticas de inclusión. Se alude específicamente a la superposición de las propuestas en los centros educativos, así como a la profundización de la brecha de exclusión, en tanto para determinados actores algunas de estas propuestas “son pobres” ya que implican reducción de contenidos que repercuten negativamente en la continuidad educativa. En esta línea, muchas veces la responsabilidad se atribuye a los actores que participan en los procesos de implementación de las políticas de inclusión, dando cuenta de que aún constituye un desafío pensar en una educación secundaria para todos. Como plantea uno de los entrevistados,

¿el liceo realmente está preparado para recibir esa población? (...) realmente los profesores no están..., no es verdad, ese discurso público es falso, donde realmente los jóvenes los reciba el centro educativo a los que vienen de las Aulas o los que vienen del FPB como jóvenes que los esperan, por el contrario le buscan las debilidades, dicen que no es la formación que necesitan para seguir estudiando (EAP N° 10); la inclusión es un tema complejo, en el discurso es muy amplio y aceptado, pero en la práctica es súper

complejo (EAP N° 10).

Las citas ilustran claramente que los “efectos perversos” (Tenti Fanfani, 2009) se remiten a las instituciones y a los actores que trabajan con estas propuestas, omitiendo la incidencia de las construcciones discursivas como polos de interpelación de los sujetos. Se alude de este modo a lo que desencadena la inclusión en la práctica, partiendo del supuesto de que conceptualmente las construcciones de sentido se dan por aceptadas. El problema se sitúa en el desarrollo de las propuestas pues se parte de la base de que “todos los rollos de implementación son otra historia” (EAT N° 5). Al respecto, y como se ha analizado, inclusión es un “significante vacío” (Laclau, 1996) posible de ser articulado con diversas construcciones de sentido.

En el contexto de esta trama argumental que deposita las responsabilidades en los docentes que participan del desarrollo de estas propuestas, se señala que las políticas de inclusión educativa interpelan desde el diseño aunque se desconoce qué sucede “cuando caen en un espacio escolar donde tienen tanto arraigo las tradiciones” (EAP N° 5). De este modo, al referir a la Propuesta 2016, se expresa que uno de los problemas que más pesa pasa por una cuestión conceptual de los colectivos docentes que según se plantea visualizan esta propuesta como una propuesta pobre. Como se profundizará más adelante, otros de los “efectos perversos” (Tenti Fanfani, 2009) vinculados al PAC y Propuesta 2016 van a referir a las dificultades en la continuidad educativa así como a los efectos estigmatizantes que se desencadenan sobre los sujetos destinatarios.

En varios de los entrevistados aparece la idea de que son los docentes que tienen el desafío de reconocer que la educación secundaria es para todos: “los profesores se sienten que no están en condiciones de atender a los jóvenes que están llegando” (EAP N° 12); hay que desestructurar el discurso docente que plantea “no estoy preparado para trabajar con esta gente” (EAT N° 1). Siguiendo la misma línea, otro de los entrevistados establece:

me parece que parte de la inclusión educativa es problematizar o poner en diálogo entre educadores, los profesionales de la educación, quién debe estar en el liceo, porque creo que esa cuestión, que es casi de génesis de cómo se creó el liceo sigue apareciendo, tanto en la salas de profesores como en las coordinaciones (...) hay discusiones todavía con respecto a la inclusión, de esta pregunta: ¿quiénes deben estar en la enseñanza media?

Uno de los actores entrevistados advierte sobre la culpabilización que suele hacerse sobre los docentes al momento de referir a la “crisis de la educación”, señalando: “yo estoy empezando a decir (...) que vamos a empezar a ver los problemas no en culpa de los profesores (...) siempre los profesores no cambian sus prácticas, los profesores...” (EAP N° 9). Se reconoce en este sentido el discurso que circula entre algunos de los actores políticos vinculados al CES, que según plantea responsabiliza a los docentes y no asume responsabilidad propia.

En síntesis, las políticas de inclusión educativa expresan un conjunto de dificultades que en términos de los actores entrevistados pueden identificarse de la siguiente forma: problemas de seguimiento y superposición de las propuestas en las instituciones educativas; efectos estigmatizantes sobre los sujetos destinatarios; efectos de exclusión sobre los sujetos de la educación, en tanto las propuestas son reconocidas como propuestas pobres que inciden negativamente en la continuidad educativa; y por último problemas asociados a los docentes que desarrollan las propuestas educativas, y que en términos de los actores cuestionan la concepción del liceo como espacio común.

## **5- Políticas de inclusión y su relación con el formato escolar tradicional**

La amplia mayoría de los actores entrevistados reconoce los efectos que las políticas de inclusión educativa producen con respecto al cuestionamiento al formato escolar tradicional. No obstante, se abren aquí dos posiciones. Algunos entienden las propuestas como estrategias que podrían generar cambios al formato universal: “nosotros entendemos la necesidad de que cuando se trabaja en modo experimental, poder acotar los universos (...) pero evidentemente que ese

aprendizaje tiene que poder ser capitalizado en el sistema universal” (EAT N° 3); “estos proyectos son como ensayos de innovación pedagógica, la idea sería tomar algunas de estas cuestiones, que alguna se han tomado, algunas se vienen tomando, para el funcionamiento del sistema (EAT N° 5); “hay enseñanzas que podrían ser replicadas” (EAT N° 12); “a mí me parece que es el gran desafío, el darse cuenta que hay cosas que en realidad fueron aplicadas, elaboradas para poblaciones focales o específicas, pero que pueden ser de carácter general, pueden ser generalizables” (EAP N° 12).

Otros actores, sin embargo, aluden a estas políticas como “parches” al sistema, o intervenciones “remediales”. En palabras de uno de los entrevistados, “el sistema es como un gran colador y se va poniendo proyectos para tapar los agujeros” (EAT N° 5); “todos los proyectos que yo conozco de inclusión van en esa línea, remendar una cosa que está rota por todos lados” (EAT N° 5), mientras que otro de los actores es más crítico con respecto a estas intervenciones y plantea que “esa incapacidad de meterse en lo grueso del asunto hace que se inventen cuatrocientas mil porquerías. Costosísimas, además” (EAP N° 6).

Desde este lugar es que se sostiene la crítica a las políticas focalizadas, aunque algunos actores las consideren necesarias mientras no es posible consolidar cambios al formato universal, generándose de esta forma una lógica perversa. En palabras de algunos de los entrevistados,

me parece que no logramos una política integral, entonces nos quedaron, eso, Aulas, Áreas, esto, que en sí funcionan, que es mucho mejor que nada, es mucho mejor que lo que había antes o que lo que no había, pero no es suficiente (EAP N° 7).

Por otro lado, es posible señalar que si bien es hegemónica la posición que cuestiona el formato escolar tradicional, “el problema es que el liceo tiene una matriz expulsora” (EAT N° 1), y se expresa en términos de deseo que es necesario cambiar -“ya es tiempo de cambiar el formato” (EAP N° 3); “yo aspiro que el formato cambie, que sea un formato más abierto, más flexible” (EAP N° 10); “el

formato de liceo tiene que cambiar, no me cabe duda” (EAP N° 10); “no debe ser tradicional (...) deberíamos poder cambiarlo” (EAT N° 4)-; hay actores que parecieran aceptar sin cuestionamiento el modelo hegemónico, o bien conformarse con su buen funcionamiento. En este sentido, algunos entrevistados plantean: “yo no llego a decir lo que muchas veces dicen ‘ah, el liceo los expulsa’, el liceo es eso” (EAP N° 7); “el liceo común y la propuesta hegemónica está pensada para adolescentes que viven en un núcleo familiar, en alguna modalidad de formato familiar, que están con no más de dos años de egreso y no trabajan; y está bien que esa sea la propuesta hegemónica” (EAP N° 9).

Como se puede observar, se acepta el formato escolar tradicional “tal como es”, naturalizando la imagen de la “verdadera escuela” (Tyack y Cuban, 2001: 20) y aceptando así el modelo hegemónico, sin cuestionar la matriz expulsora y selectiva.

Por otro lado, se sostiene: “yo a veces creo que si los liceos tal cual los tenemos, funcionaran bien, ya sería una maravilla” (EAP N° 7). Recupera así los siguientes aspectos: grupos que no superen los 20, 25 estudiantes; equipo directivo fuerte y estable en el centro educativo con mayor remuneración; y un equipo de docentes con buen nivel de asistencia.

La posición que se configura en torno a esta segunda visión que acepta a la Escuela tal como es, está constituida por actores políticos.

Uno de los actores políticos representativos del primer período de gobierno del Frente Amplio expresa que originalmente las políticas de inclusión educativa respondían a la situación de emergencia que vivía el país, y no estrictamente a la necesidad de cuestionar o modificar el formato escolar. Recuperando sus palabras,

la intencionalidad era más inclusiva que otra cosa, de atender la situación de emergencia con la que nos encontramos, y que era la tasa de deserción, de asistencia discontinuada, intermitente y el alto

porcentaje de chicos con dificultades, por pobre desarrollo y malos egresos de la primaria; fue atender situaciones más puntuales porque bueno, se nos estaban ahogando, había que tirar salvavidas (EAP N° 1).

Este aspecto es consistente con lo que surge de los documentos. Al respecto, y como se ha planteado a partir del análisis de documentos, existen pocas referencias al formato escolar en los proyectos de presupuesto de la ANEP. Asimismo, el documento de la ANEP más representativo en términos de la relación de las políticas de inclusión educativa y formato escolar es del año 2011, correspondiente al segundo período de gobierno del Frente Amplio.

En cuanto a la problematización del formato escolar tradicional, se evidencia la siguiente tensión: por un lado, se reconoce el carácter expulsor de la matriz liceal, y se realizan críticas, por ejemplo, a la Reformulación 2006, Plan hegemónico tanto en Ciclo Básico como en Bachillerato. Por otro lado, algunos actores cuestionan el formato escolar tradicional, pero este cuestionamiento se realiza en función de la población destinataria. Esto implica que se efectúan críticas de carácter universal a la vez que se asiste a una intervención de carácter particular. En este sentido, si bien se identifican problemas que involucran a todos los sujetos de la educación, se diseñan e implementan políticas que cuestionan y/o modifican el formato escolar pero solo para algunos. En este contexto es que algunos actores aluden a propuestas como el PAC, que viene a cuestionar y modificar algunos aspectos del formato escolar tradicional en función de las condiciones de la población destinataria, principalmente haciendo referencia al tiempo y al espacio, que necesitan ser “adaptados” a las características de estos sujetos.

## **6- Visiones construidas en torno al PAC**

### **6.1- Confluencia de condiciones favorables en el surgimiento del PAC**

En las entrevistas realizadas varios son los actores que destacan aspectos favorables que confluyen en el contexto de surgimiento del PAC. Entre ellos se

menciona la oportunidad de financiación de la propuesta (específicamente a través del préstamo por parte del Banco Interamericano de Desarrollo); la dirección del CES a cargo de Alex Mazzei, quien tenía una trayectoria previa en el vínculo con las ONG; así como la existencia de otros programas de inclusión que se venían desarrollando en el sistema educativo (caso del Programa Maestros Comunitarios en educación primaria, y de Áreas Pedagógicas en educación secundaria). A su vez se ubica esta iniciativa en un contexto más amplio vinculado al primer gobierno del Frente Amplio. En palabras de uno de los entrevistados,

en aquel momento, imaginate, 2006, había realmente una expectativa en Secundaria muy clara de decir 'Secundaria va a cambiar', no es la misma hoy, o sea, Alex Mazzei que estaba en esa época, 2006, yo creo que esa gente cuando diseñó el PAC, realmente tenía mucha fe de que la Secundaria que ellos conocían estaba cambiando, que de la mano del PIU, de la mano de muchas cosas, en poco tiempo iba a cambiar y estos chiquilines iban a hacer realmente un proceso en el cual luego de uno o dos años en el PAC, iban a volver a un liceo totalmente distinto, que les iba a dar la bienvenida (...) y lamentablemente eso no pasó (EAT N° 10).

## **6.2- La búsqueda por hacer algo distinto. Alteraciones al formato escolar tradicional**

Como expresan diversos actores entrevistados, la población destinataria del PAC ha pasado por experiencias previas de fracaso escolar, lo que de alguna manera habilita y exige pensar una propuesta diferente en el marco de la cual los estudiantes puedan re-encantarse con lo educativo. En este sentido, algunos de los actores manifiestan:

uno tiene que pensar estrategias que no se parezcan a nada de lo que se conocía, porque obviamente lo que se conocía fue lo que los dejó fuera (...) necesariamente te lleva a romper moldes, porque está claro que los moldes que estaban fueron justamente los que los llevaron a salir (EAT N° 1); se trabajaba en las primeras jornadas el entender por qué era necesario hacer algo distinto al liceo (EAT N° 11).

Desde este lugar, se parte del reconocimiento de que el formato escolar tradicional expulsa, motivo por el cual el PAC fue pensado como una propuesta que debía

funcionar fuera del liceo y actuar como “puente”. Al respecto, se menciona: “el liceo en sí, digamos, institucionalmente, era un factor de expulsión de los adolescentes” (EAP N° 14).

### **6.2.1- Aspectos organizacionales que favorecen condiciones pedagógicas**

Es posible apreciar la forma en que ciertas condiciones organizacionales de la propuesta propician condiciones favorables para el trabajo pedagógico. En este sentido se destaca la escala del Aula Comunitaria que promueve el carácter personalizado, “cara a cara” (EAT N° 12). En palabras de algunos de los actores técnicos vinculados a la propuesta, el Aula Comunitaria “es como una casa” (EAT N° 9); “era como una pequeña comunidad” (EAT N° 3); se generaba una situación de “cobijo” (EAT N° 3) en el marco de la cual era posible atender particularmente las situaciones individuales, y consolidar un “vínculo de cercanía” (EAT N° 3).

Las condiciones organizacionales que facilitan estos aspectos se reflejan en varias expresiones:

trabajar con 40 no es lo mismo que trabajar con 20 (EAT N° 9); somos menos, es un lugar más chiquito y hay mucho mundo adulto conteniendo a los gurises, se puede generar una dimensión del vínculo de lo educativo muy diferente (EAT N° 9).

había mucho del cara a cara, mucho del encuentro, mucho de salir a buscar, mucho de conocer (...) el sujeto es ese que estaba presente, que no es número (EAT N° 11).

necesitan una escala más humana, llamada más cara a cara, con otro tipo de contención que no sea el clásico voy, aprendo y me voy, sino que sepan quién sos, una contención afectiva (EAT N° 12).

### **6.2.2- Encuentro entre la educación formal y no formal: aportes recíprocos**

Varios son los actores que destacan la importancia de la confluencia de la educación formal y no formal en la propuesta. En este sentido, como menciona uno de los entrevistados, “hay como un primer aporte de innovación, de buscar

como nuevos escenarios educativos, mezclando eso de lo formal y lo no formal” (EAT N° 10). Otros actores, plantean que el PAC:

recoge mucho de la educación no formal, y así está explicitado en su diseño, me parece que eso es un valor súper importante que tiene la propuesta de Aulas que, obviamente, a la hora de mirar la sostenibilidad de los gurises juega a favor (EAT N° 9).

lo que consigue hacer es una red de sostén humano, no sólo para los chiquilines, para los adultos también; entonces, esa comunidad educativa que se forma hace que el trabajador social, el educador, el tipo que está afuera, también eventualmente puede estar dentro del salón, y que el profesor que tiene esa formación exclusivamente académica, también puede pensar en trabajar proyectos afuera del salón (EAT N° 1).

Como se puede apreciar, coexisten diferentes actores provenientes tanto de la educación formal como no formal que “pensaban juntos el hecho educativo” (EAT N° 1). Como expresa uno de los entrevistados,

en Aulas Comunitarias hay un nuevo tipo de profesión en la educación, que es una profesión de frontera, que no puede reivindicar para sí nadie el tener la sabiduría única acerca de cómo trabajar con el adolescente, sino que es un mix de saberes, de profesiones (EAT N° 1).

De este modo se visualizan los aportes recíprocos entre educación formal y no formal, a la vez que se percibe en ese encuentro un nuevo profesional de la educación.

En un marco más general que habilita este encuentro entre la educación formal y no formal, varios actores destacan positivamente la cogestión entre Secundaria, el MIDES y las OSC. Carácter interinstitucional que propició que cada una de las instituciones aprendiera de las otras.

### **6.2.3- El estudiante como sujeto de posibilidad**

En palabras de los actores técnicos entrevistados, desde la propuesta de Aulas

Comunitarias se trataba de “ganarlos para ese lugar del aprender, y sobre todo, desarticular esa idea tan fuerte, tan incorporada en los grupos de estudiantes de que yo no puedo, no me da la cabeza, no soy para esto” (EAT N° 3). Siguiendo esta línea, otro de los actores expresa que en el trabajo que desarrolla el docente en el PAC “desaparece la valla de este chiquilín no es para mí, y aparece en cambio el desafío de cómo hago para construir estrategias con este chiquilín, y con este otro y con aquel” (EAT N° 1). En este sentido, emerge el sujeto de la posibilidad, tal como plantea otro de los entrevistados:

siempre se pensó en el sujeto de la potencia, no en la idea del sujeto carente, y siempre había una mirada como, no sólo una mirada, porque ahí había una cuestión más de diseño, uno veía prácticas que tenían que ver con reconocimiento, con miradas, con encuentros” (EAT N° 11); “teníamos una intencionalidad de esto, como de trabajar desde ese lugar de lo que el chiquilín puede, no desconociendo contextos (...) lo que veíamos era cómo confirmarlos en la posibilidad de poder aprender, eso era súper interesante (EAT N° 11).

Al igual que el sujeto de la educación, la familia es concebida desde la posibilidad valorándose la importancia de la “alianza” entre esta y el programa. En este sentido, como menciona uno de los actores, “al estar tan cerca las familias, se las llama, se las visita, las familias vienen al aula, yo que sé, hay algunas cosas muy lindas, una familia que la llaman, ‘ay, ¿qué hizo?’, no, no hizo nada, para decirte que está muy bien, que se sacó buenas notas. Claro, la mujer no entendía, si la llamaban...” (EAT N° 2).

#### **6.2.4- Curriculum**

En cuanto a la propuesta curricular, y como se ha mencionado, el PAC trabaja a partir de la Reformulación 2006 del CES, introduciendo la semestralidad “que marcaba un tiempo diferencial en cómo se trabajaba ese *curriculum*” (EAT N° 3). Es la semestralidad la que exige realizar adaptaciones curriculares, y por consiguiente determinar qué es lo esencial de cada programa de asignatura.

En este contexto, se destaca la interdisciplinariedad y el trabajo en duplas como aspectos significativos al momento de pensar el desarrollo curricular. Así,

ahora en los liceos se está haciendo mucho, pero nosotros empezamos planteando tratar de bajar lo más que se pudiera las barreras disciplinares y conseguir que los profesores trabajaran de modo interdisciplinar, entonces desde el año nueve empezamos a plantear formalmente el desarrollo de proyectos interdisciplinarios en las Aulas, y le pedíamos a cada Aula que desarrollara un proyecto, en donde los profesores tuvieran que poner, por lo menos, un contenido en común para todo el proyecto. Y así empezamos lentamente, primero nosotros bichos híper raros cuando les pedíamos que trabajaran de a dos, las resistencias eran fenomenales, pero la gente iba agarrando viaje y el equipo iba llevando esto (EAT N° 1).

De este modo el trabajo en duplas se introdujo tratando de que los profesores empezaran a trabajar juntos en el mismo salón, procurando incluso el trabajo compartido entre docentes y talleristas, integrando así diferentes miradas del estudiante.

A partir de la cita, es importante destacar los aportes de esta propuesta en el contexto de su surgimiento, en cuanto a la construcción de ciertas formas organizacionales y saberes que luego se fueron integrando a otras experiencias.

#### **6.2.5- El lugar de la enseñanza, el lugar de la contención**

Una de las tensiones que se expresa con respecto al PAC está vinculada a la tensión entre el lugar de la enseñanza y la contención. En este marco mientras algunos actores (EAP N° 9, EAP N° 10) se remiten a la propuesta como programa pobre para pobres, otros atacan esta idea señalando que se trata no solo de hacer énfasis en la enseñanza y en los contenidos sino también en las habilidades sociales, en los hábitos, en las técnicas de estudio, en los aspectos vinculares. En este sentido se ubica lo curricular más allá de los aspectos académicos. Se puede sostener que sin desconocer la enseñanza y el aprendizaje, el PAC “muestra que otra forma de enseñar y de aprender es posible” (EAT N° 3). En palabras de algunos entrevistados, “no se trataba de ningún rebaje de calidad” (EAT N° 13);

“no creo que sea una cuestión de decir que las Aulas eran, que la propuesta educativa de las Aulas era una propuesta de baja calidad o de baja exigencia” (EAP N° 14). En consonancia con el planteo de algunos autores (Stevenazzi, 2008; Redondo, 2013) la enseñanza y la contención no se visualizan de forma dicotómica o como polos opuestos de una relación.

#### **6.2.6- El lugar de las OSC**

En las entrevistas realizadas confluyen diferentes visiones en torno a las OSC, incluso presentes en un mismo entrevistado, en un mismo relato. Si bien en varios casos se alude a los aportes de estas organizaciones, en otros casos se plantean algunas tensiones o riesgos vinculados a su participación.

Las referencias que se realizan en términos positivos refieren a la importancia que adquiriría la transferencia metodológica que era posible de realizar desde cada organización, así como el conocimiento de lo comunitario que incidía favorablemente no solo en la captación de los estudiantes sino también en su sostenimiento. Recuperando las palabras de algunos entrevistados con relación a estos aportes,

la clave del programa son las organizaciones sociales, es así, o sea, ¿cuál es el diferencial del programa?, las organizaciones” (EAT N° 2); “las organizaciones aportan formación, continuidad, permanencia, conocimiento del territorio, formación específica, vocación específica para trabajar con esa gente (EAT N° 2).

le aporta eso, el conocimiento histórico barrial, del contexto territorial” (EAT N° 12); en Aulas Comunitarias aportó eso para la captación de los adolescentes; fueron un actor sustantivo porque eran actores que ya eran reconocidos en el territorio, no era el MIDES, alguien que nadie sabía lo que era, hoy sí saben, era la ONG “El Abrojo”, entonces quizás nadie sabía que estaban hablando de Secundaria, pero entraban por la puerta de algo conocido (EAT N° 12).

Incluso es este aporte diferencial de las OSC que se plantea que no estuvo contemplado en el pasaje a Propuesta 2016.

Si bien la diversidad de OSC es en la mayoría de los casos valorado positivamente, uno de los actores entrevistados sostiene que esta variedad hace que no todas las OSC aporten innovaciones.

para mí no está bien que el Estado diga bueno, sí, nos asociamos con las ONG y las ONG traen la innovación, porque eso puede ser así o no, depende de la ONG, porque tenés un amplio abanico de ONG, algunas con capacidad de innovación y con mucha trayectoria en el trabajo en educación no formal con los gurises y otras que no (EAT N° 13).

En este contexto refiere a la diferencia en lo que respecta a la fortaleza institucional del CEIP con respecto al CES, poniendo el ejemplo del PMC, que si bien nació en el marco de una ONG, “El Abrojo”, posteriormente fue asumido por la ANEP, y en este sentido institucionalizado en el CEIP.

Por otro lado, contextualizado en la actualidad, ciertos actores destacan algunas debilidades o riesgos de las OSC.

se ha generado una especie de que viven a expensas del Estado, entonces ya hay una cierta burocratización, ya saben cómo presentar una propuesta, ya saben qué tienen que poner (...) me parece que lo que era un plus en alguna época, ahora habría que evaluar a ver en qué casos sería conveniente que estuviera una Asociación Civil y en qué casos no (EAT N° 12); están muy imbricadas las Asociaciones Civiles con el Estado, a tal punto de que bueno, viven, o sea, toda su, o la mayor parte de su presupuesto viene del Estado (EAT N° 12).

algunas organizaciones son más fuertes, más grandes, tienen otras fuentes de ingreso y no les opera el mecanismo de bueno, no voy a protestar, a cuestionar, porque puedo llegar a perder el contrato (EAT N° 14).

### **6.2.7- Resignificación de la figura docente**

Algunos de los actores entrevistados aluden a los aprendizajes por parte de los docentes en el marco del PAC, y que luego trasladan al formato escolar tradicional. En este sentido, “a muchísimos les pasa que les dicen en las reuniones de profesores, ‘¿ya estás haciendo cosas de Aulas Comunitarias?’” (EAT N° 1).

### 6.2.8- Nuevos actores educativos

En el marco del PAC, los entrevistados refieren a nuevas figuras educativas. Particularmente a los integrantes del equipo socioeducativo, al profesor referente y al profesor de estrategias de aprender a aprender.

En cuanto al equipo socioeducativo, en palabras de algunos entrevistados, los profesionales que lo integran configuran “la memoria del programa” (EAT N° 1), en tanto son los que sostienen la propuesta año en año con cierta estabilidad. Ello a diferencia de los docentes que en el contexto de los mecanismos de designación de horas “todos los años rotaban” (EAT N° 1). De este modo, “los equipos socioeducativos se mantienen año a año (...) eso ha mantenido como la memoria y el acumulado de aprendizajes que año a año vamos realizando” (EAT N° 2). En palabras de otro de los actores, los estudiantes del PAC

encuentran en el acompañamiento que hace el equipo del Aula un sostén súper importante, que obviamente, si van a un liceo difícilmente está eso, y que ahí les hace impresionante la diferencia a los chiquilines, ese cuerpo a cuerpo, ese lazo afectivo con el equipo socioeducativo del Aula (EAT N° 9).

En este sentido, algunos actores diferencian claramente los aportes de estos equipos en comparación a los equipos multidisciplinarios que existen en los liceos.

nuestra experiencia nos dice que lamentablemente muchas veces los equipos multi terminan como siendo absorbidos por la misma lógica de letanía, de desgano, de no poder, en la que entran los docentes; no hacen como un contrapunto, que es lo interesante acá (EAT N° 9).

El valor de los equipos socioeducativos es lo que va a operar, también, como un argumento importante al momento de pensar en la nueva Propuesta 2016.

Con respecto al profesor referente, la figura es destacada por varios entrevistados, en tanto tiene por objetivo acompañar a los estudiantes en su egreso al liceo o

escuela técnica, y por lo tanto contribuir a construir el puente para la continuidad educativa.

Por último, algunos actores valoran positivamente la figura de profesor de estrategias de aprender a aprender, que según se señala fue la que trabajó más específicamente la psicopedagogía. Se menciona que es “un profesor súper interesante porque es un profesor polivalente” (EAT N° 1) que tiene la continuidad del semestre siguiente y que trabaja con relación a las dificultades de aprendizaje.

Según se menciona esta figura constituye un aporte que tampoco fue recuperado por la Propuesta 2016.

### **6.3- El PAC como “puente”: una tensión constitutiva**

Un aspecto al que se remiten los actores políticos y técnicos que fueron entrevistados, y en el que existe pleno acuerdo, es el problema que supone la transición de los estudiantes del PAC al formato escolar tradicional. En este sentido se alude al carácter de “puente” al que hace referencia la propuesta,

la imagen que se utilizaba es la idea de puente, entonces, que pudiera funcionar como un puente entre la situación de esos estudiantes (...) y recuperarlos para el sistema con el objetivo ulterior de además, poder sostener trayectorias a futuro. La idea era que, comenzó siendo en primer año, después tuvo una serie de transformaciones, pero el primer año de Ciclo Básico lo cursaban en el programa, y luego accedían a los cursos regulares de Educación Secundaria (EAT N° 3).

Siguiendo la misma línea, otro de los actores expresa que Aulas Comunitarias

siempre tuvo como esa meta de decir “no, acá la inclusión es universal”, creo que ahí también hay un aprendizaje de lo que fueron los programas más focalizados de los 90, de decir, no, no queremos generar una estructura paralela para pobres sino generar algún apoyo, una propuesta sí focalizada que permita reenganchar a estos chiquilines pero para que después vuelvan a lo universal. Creo que eso estuvo muy claro en el espíritu desde el principio y yo lo defendiendo (EAT N° 10).

la concepción era esa, lo focalizado al servicio de la política estructural, universal (EAP N° 14).

No obstante, existen diversas visiones en torno a las causas que explicarían esta dificultad. Así, mientras algunos actores señalan que un año no es suficiente para “adecuarse” al liceo, otros refieren a su carácter expulsor. La primera de las visiones construidas, fundamentalmente desde actores políticos, estaría dando cuenta de que lo que se busca no es un cambio en el formato escolar tradicional, sino más bien en las condiciones de la población destinataria, necesarias para que luego puedan volver a inscribirse en él. De este modo, se sostiene:

yo no llego a decir lo que muchas veces dicen, “ah, el liceo los expulsa”; el liceo es eso, además, en un año, que es lo que están en Aulas, no es suficiente para todo el proceso que tienen que hacer para adecuarse a esas otras cosas (EAP N° 7).

Una de las cosas que a mí me pareció siempre, y la experiencia corroboró, es que un año no es suficiente, es decir, en un año ningún chiquilín que tiene dificultades estructurales va a hacer un vuelco como el que se piensa en Aulas Comunitarias (EAT N° 13).

Entendíamos que no era posible que saliera de un tiempo tan largo desescolarizado a poder participar de las reglas de juego que tiene una institución educativa para gente que está escolarizada, entonces, ese era como un espacio intermedio que tenía que ver con todas estas cuestiones para la transición (EAP N° 5);

Es posible que un año no fuera suficiente (...) el liceo se presentaba con una estructura demasiado rígida que no tenía la capacidad, el equipo, la estructura, las reglas no eran acordes con las características de esta población todavía, entonces eso generaba muchos choques, seguramente requeriría más tiempo (EAP N° 5).

Siguiendo la misma línea, otro de los actores refuerza esta visión señalando que el espacio del Aula Comunitaria es necesario para poder trabajar específicamente con esta población que vive en situación de pobreza, y que tiene su propia cultura, o en términos de la entrevistada, “una cabeza diferente” (EAP N° 5). En este sentido, plantea: “cómo hacés vos para entenderte en el marco de una clase con estos chiquilines; por eso lo del Aula, porque es casi una aculturación la que tenés que hacer, es un tema difícil” (EAP N° 5). Y a continuación, reforzando un

discurso inscripto en la concepción del otro como “carente” (Martinis, 2006; 2015), expresa: “porque hay que ver lo que no tienen, no tienen reglas, ni tienen códigos compartidos, tienen otras reglas y otros códigos, que los códigos no los compartís, ni siquiera los conocés” (EAP N° 5).

En cuanto a la segunda visión identificada, construida por los actores técnicos vinculados a la propuesta, con más presencia en las entrevistas, se destacan las siguientes expresiones:

lo que nos demuestran estos once años es que nosotros construíamos laboriosamente el puente, pero no había una cabecera de puente del otro lado (EAT N° 1); nosotros laboriosamente trabajábamos para que los estudiantes quedaran preparados, enamorados, con deseos de volver, etc., y los inscribíamos en el liceo y el liceo, “¿qué me estás mandando?”, con estas palabras, además, no estoy hablando metafóricamente, “¿qué me estás mandando?, un tipo que, mirá el aspecto que tiene, mirá cómo habla, mirá como se sienta, mirá lo que no sabe. Además ustedes no tienen nivel porque no los están preparando como los tienen que preparar” (EAT N° 1); el problema es que el liceo tiene una matriz expulsora (EAT N° 1).

el liceo seguía siendo el mismo liceo del cual se cayó, estaban las 11 materias otra vez, los grupos grandes, la masificación que hay (...) la institucionalización sigue siendo igual (EAT N° 2).

la misma institución que los expulsa los vuelve a expulsar cuando regresan, ¿vos te creés que cambió el liceo?, el liceo sigue siendo igual (EAT N° 4).

a los adolescentes les iba mejor, es decir, tenían mayor promoción en la Modalidad A que si compararas con los adolescentes de los liceos más tradicionales. Como contrapartida, cuando se enfrentaban al liceo común, les volvía a ir mal como anteriormente (...) cuando los adolescentes dejaban el Aula se enfrentaban a lo que antes se habían enfrentado (EAT N° 12).

Se visualizan en este sentido los efectos estigmatizantes que desde un modelo hegemónico de formato escolar se desencadenan sobre estos sujetos.

hay profesores que decían, “tengo 35 alumnos y 5 son de Aulas”. Es como aquello de los argentinos y los bolivianos. Sí, sí, claro, venir de Aulas se convierte en un estigma, entonces a veces la mejor estrategia es evitar que se sepa (EAT N° 1); a veces, ¿sabés como lo logramos más?, haciendo que pasen más desapercibidos, que no se sepa mucho

si venían de Aulas o no venían de Aulas, a veces es más diluyendo el pasado que exponiendo (EAT N° 1).

Es interesante apreciar cómo la tipificación de aquellos sujetos que “vienen de Aulas” se presenta de esa forma en la formulación de las propias políticas, como es el caso del Proyecto Liceos con horas de tutorías y PCP. En el instructivo que regula su funcionamiento, se establece:

En el caso de 2° y 3er. año se derivarán los estudiantes repetidores, los que tienen asignaturas previas, los que presenten diagnóstico de tolerancia, los que proceden de Aulas Comunitarias, de Jóvenes en Red y todo aquel estudiante que haya sido identificado en los años anteriores con condiciones de vulnerabilidad socio-educativa (CES, 2014: 4).

Se aprecian así los “efectos perversos” (Tenti Fanfani, 2009) de las políticas de inclusión a los que se hacía referencia, en lo que respecta a los efectos que producen en la práctica educativa, y en los sujetos de la educación. Es posible visualizar en este sentido cómo la respuesta a la diversidad termina incidiendo negativamente en los sujetos. De las entrevistas realizadas surge que la continuidad de los estudiantes en UTU, especialmente en la propuesta de inclusión educativa Plan de Formación Profesional Básica<sup>31</sup> era menos dificultosa y al mismo tiempo cada vez más demandada.

#### **6.4- El PAC: un programa en movimiento**

En el contexto de estos problemas en el “puente” que son identificados y reconocidos por los actores, se destacan los cambios en el diseño del PAC, y en este marco la emergencia de nuevas experiencias que intentan dar respuesta a las dificultades identificadas. Este aspecto conlleva a pensar en el PAC como un “programa en movimiento”. En este sentido, uno de los actores plantea:

hicimos de todo en el programa, en un momento abrimos algunas

---

<sup>31</sup> El Plan de FPB constituye una propuesta de inclusión educativa correspondiente al nivel de educación media básica que surge en el año 2007 en la órbita del CETP-UTU.

Aulas que tenían y tienen todavía primero y segundo de liceo, o sea que egresan a tercero. Otras Aulas tienen primero, modalidad B en primero y otras, como el Instituto del Hombre, tiene sobre todo B, pero también tiene algo de primero. Cuando fueron a tercero de liceo, la primera experiencia fue tremenda, rebotaron en un porcentaje altísimo, los fuimos perdiendo, porque claro, habían hecho primero y segundo con nosotros, pero después... (EAT N° 1).

Siguiendo la misma línea, otros de los actores implicados en la coordinación del PAC, expresan:

No es exactamente el diseño sino cómo el diseño se fue transformando; el diseño original era más o menos teórico y nadie sabía bien cómo iba a funcionar (...) fuimos construyendo, tomándonos del término comunitario de las Aulas Comunitarias y diciendo bueno, a esto le vamos a dar vida, por acá va a salir la cosa (EAT N° 1).

hay que aprender sobre la marcha, entonces, hemos trabajado sobre la interdisciplinariedad, la lúdica, la formación para la diversidad, la enseñanza por habilidades, la evaluación en proceso, la creatividad, los trabajos en duplas con los profesores, en fin, son varias líneas y cada año se dice “en esta línea vamos a dar este paso, este año nos vamos a concentrar en esto” (EAT N° 2).

Este movimiento vinculado al proceso de revisión permanente a partir de la práctica -“siempre la práctica lleva a revisar cosas” (EAT N° 3)- se ve favorecido por un proceso de construcción colectiva y de evaluación permanente. En las entrevistas realizadas se destaca el valor de la sistematización y de monitoreo previsto desde el inicio del programa así como los espacios de intercambio entre los diferentes actores involucrados. Recuperando sus palabras: en el PAC se hizo “un seguimiento que está muy sistematizado” (EAT N° 3); “de Aulas hay mucho escrito (...) es un programa que tuvo un sistema de monitoreo muy fuerte y también muy transparente” (EAT N° 10) “el monitoreo y la generación de información nace con el programa” (EAT N° 12).

### **6.5- El PAC como otra forma (posible) de pensar la educación secundaria**

En términos de algunos actores técnicos, el PAC debería ser reconocido como otra forma de pensar la educación secundaria. En este sentido, “también esto es

Secundaria, ¿por qué uno tiene que pensar que hay una sola forma de ser Secundaria?, ¿por qué nos quedamos con la forma tradicional? Esto es, claramente era Secundaria” (EAT N° 11). Siguiendo la misma línea, otro de los actores plantea:

obcecadamente afirmamos que ese, por ser el modelo hegemónico es el verdadero modelo, y lo único que estamos haciendo es afirmar un modelo hegemónico, y cuando decimos todos los chicos tienen que ir al liceo porque es derecho de los chiquilines ir al liceo; el liceo es un nombre, el liceo es una institución que tiene un mandato, que tiene una historia y que tiene una memoria colectiva (...) entonces uno tiene que mirar las cosas desde su complejidad y no pensar que todo tiene que ir para allí (EAT N° 1).

La cita expresa un claro cuestionamiento al modelo hegemónico de educación secundaria y a la imagen de la “verdadera escuela” (Tyack y Cuban, 2001: 20), que muchas veces se presenta desde un lugar natural invisibilizando que existen otras formas posibles. No obstante, estas visiones expresan una tensión al no cuestionar el mandato selectivo y excluyente del liceo.

Por último, otro de los actores señala: “una de las cosas que es totalmente válido afirmar es que nosotros descubrimos para estos jóvenes es igualmente válido para todas las clases sociales, porque es un problema generacional” (EAT N° 1). En este caso se plantea que el PAC podría aportar al formato tradicional, tomando distancia de aquellos argumentos que sostienen que la propuesta es válida solamente para aquellos sujetos que viven en situación de pobreza.

En síntesis, de acuerdo a las entrevistas realizadas el PAC surge como una propuesta de inclusión socioeducativa que a partir de la definición de la población destinataria evidencia los efectos de exclusión del formato escolar tradicional y construye otras formas de pensar y hacer educación secundaria con el fin de que los estudiantes recuperen el vínculo con la educación formal. Desde este lugar, se generan nuevas condiciones organizacionales que favorecen otras condiciones pedagógicas. Desde el relato de los actores técnicos vinculados a la propuesta, una

de las alteraciones fundamentales se vincula al encuentro entre la educación formal y no formal que a la vez que construye nuevos escenarios educativos configura una “profesión de frontera” (EAT N° 1) en la que convergen diferentes saberes puestos en juego en la relación educativa. La construcción del sujeto de la educación como sujeto de posibilidad procura desarticular los sentidos asentados en la carencia que conducen a pensar que no se puede con estos sujetos en lo que respecta a su integración a la educación secundaria. En este contexto, se alude a la importancia de la resignificación del docente, así como de los otros actores educativos entre los que se destaca el equipo socioeducativo, el profesor referente y el profesor de estrategias de aprender a aprender.

En lo que respecta a la dimensión curricular el PAC no introduce mayores modificaciones en tanto mantiene el plan hegemónico de ciclo básico de educación secundaria, aunque introduce la semestralización y apuesta a la adaptación curricular, a la interdisciplinariedad y al trabajo en duplas.

Una de las tensiones que atraviesa la propuesta es la que se produce entre contención y enseñanza. Si bien algunos actores políticos refieren al PAC desde una concepción de propuesta pobre para pobres, los actores técnicos, sin desconocer el lugar de la enseñanza también aluden a la importancia que asume la contención. Otra de las tensiones que emerge de las entrevistas realizadas se vincula con el lugar de las OSC: mientras algunos destacan sus aportes y las ubican como parte central de la propuesta, otros advierten sobre algunos riesgos vinculados a su participación estabilizada en el tiempo.

Una de las dificultades de la propuesta y en la que existe consenso por parte de los actores entrevistados es la que se expresa en el “puente” hacia el liceo. En cuanto a las posibles explicaciones, mientras los actores técnicos aluden a que el liceo continúa con su carácter expulsor, otros actores, principalmente políticos, señalan que un año no es suficiente para “adecuarse” al formato escolar tradicional.

Se puede ubicar al PAC como un programa en movimiento que producto de la reflexión de los distintos actores ha favorecido la revisión permanente de la propuesta, reconocida por algunos entrevistados como otra forma posible de pensar la educación secundaria.

Conforme a lo identificado en el análisis de documentos, en cuanto a los diferentes elementos del formato escolar tradicional, se reconoce un mayor cuestionamiento y modificación de elementos vinculados a la relación pedagógica así como aquellos vinculados específicamente a las formas organizativas de la escuela.

## **7- De PAC a Propuesta 2016: disputa de sentidos**

A partir de las entrevistas realizadas es posible apreciar que el surgimiento de la Propuesta 2016 se constituye en un campo de disputa de sentidos con respecto al PAC.

### **7.1- Contexto de surgimiento de la Propuesta 2016**

Varios actores técnicos coinciden al señalar que el pasaje de PAC a Propuesta 2016 ha sido vivenciado con incertidumbre. Recuperando las palabras de algunos de los entrevistados, “estamos en este proceso en el que no sabemos para dónde vamos a ir a parar y si las Aulas se terminan de cerrar” (EAT N° 1); “se ha hecho muy rápido, o sea, lo primero que se hizo fue cerrar 9 Aulas, y algunas de esas Aulas (...) funcionaban de una manera impresionante, y las cerraron” (EAT N° 2); “estamos a mediados, prácticamente de noviembre, y las Aulas no saben cuáles van a ser cerradas y cuáles no, o sea, imaginate vos qué transición educativa, qué preparación podés hacer con esos gurises con ese nivel de incertidumbre” (EAT N° 9).

En este marco, uno de los entrevistados refiere a este proceso de transición de la

siguiente manera:

a mí me parece que la forma que están matando a Aulas Comunitarias es como una muerte lenta, dolorosa y totalmente encubierta (EAT N° 13); Encubierta que nunca, a la coordinadora nunca le dijeron ‘vamos a cerrar Aulas’ (...) dijeron, sí, se va a cerrar Aulas, pero ella siempre se ha enterado por otros, y después se cierran unas pero quedan otras abiertas, es como crónica de una muerte anunciada (EAT N° 13); Las políticas públicas nacen, viven y mueren, a veces las asesinan, en este caso la asesinaron (EAT N° 13).

Al referir a los fundamentos que dieron origen a la Propuesta 2016 en detrimento del PAC se aprecian diferentes visiones. Por un lado prevalecen las referencias a fundamentos de corte presupuestal, y en este sentido expresan:

Acá hay una cosa, que las Aulas nacieron con un convenio con el MIDES y el MIDES se retira, se retiró, o sea, no paga más, por una razón hasta económica, entonces Secundaria asume los costos de toda la propuesta y por lo tanto le paga a las ONG para que persistan las Aulas Comunitarias (EAT N° 4).

se cerraban las Aulas Comunitarias porque, a ver, se cerraban porque habían perdido la financiación, o sea, eso fue lo que en principio nos planteó el Consejo, y había que buscar salida a esa población que alimentaba las Aulas Comunitarias y que, si ahora cerraban... (EAT N° 5).

lo que yo te digo es esto: Propuesta 2016 es la consecuencia de que MIDES no pagó más las Aulas Comunitarias (EAP N° 9); el acto de traerlos a los liceos lo comparto. Creo que ese acto se generó por otras..., no por motivaciones educativas sino por motivaciones estrictamente financieras, creo no, me consta, así ocurrió, porque MIDES no pagó más, entonces, se acabó el proyecto, si no, hubiera continuado (EAP N° 9).

Estos argumentos conviven con otros que ponen acento en fundamentos educativos. Como señala uno de los actores,

el tema es que esos procedimientos, particularmente las Aulas Comunitarias, que fue una muy buena experiencia en su momento, empezó a crecer de una manera descomunal, entonces teníamos a los jóvenes que iban al liceo común y después teníamos como un liceo paralelo que era el de las Aulas Comunitarias. En ese momento histórico donde se crean es muy importante porque la inclusión era imprescindible, esos jóvenes no se hubieran acercado nunca al sistema educativo. Pero estos procedimientos, estos mecanismos que utiliza el

sistema para incluir a los jóvenes, tienen que tener un plazo, no pueden repetirse in eternum, no podemos hacer un liceo para ricos y un liceo para pobres; se llegó a la locura en este subsistema que teníamos Aulas Comunitarias 1ro., 2do. y 3ro. (EAP N° 10).

no es verdad esto que anda circulando de que en realidad se decide cerrar el programa por una dificultad económica que tiene que ver con la plata que el MIDES parece que se le antojó, se levantó un día la Ministra y dijo no le paso más plata. No, eso está muy alejado de la realidad, y además nosotros estuvimos con la Directora General de Secundaria (...), en sus planteos iniciales de por qué decidía cerrar Aulas, estuvimos cuando ella le transmitió a organizaciones que iba a cerrar Aulas y nunca estuvo el tema de lo económico presente. Eso es un discurso que otros actores más del ámbito de los mandos medios han incorporado de por qué se cierra Aulas. Su decisión tuvo que ver con esta tendencia de este nuevo período de gobierno de universalizar las propuestas educativas, irse del foco de la focalización, valga la redundancia, y ella lo dice así, yo creo que los gurises que hoy van a Aulas Comunitarias tienen el mismo derecho que otros a ir a un liceo, a participar de la propuesta educativa de un liceo, ¿por qué tienen que estar en una propuesta secundaria o al margen, de segunda, por decirlo de alguna manera, como es Aulas Comunitarias? (EAT N° 9).

Siguiendo la misma línea, y en función de los problemas vinculados al carácter de “puente” del programa, se expresa:

pienso que nosotros no debemos tener dispositivos paralelos al liceo; de alguna manera estamos encapsulando a esos muchachos en una realidad” (EAP N° 11); [Propuesta 2016 busca] interpelar al liceo como institución educativa y no quedarse con una imagen de “este es el liceo” y “estos son los jóvenes”, y bueno, los que no pueden adecuarse que sobrevivan en este otro dispositivo paralelo, esa es mi preocupación (EAP N° 11).

Nosotros en el 2015 (...) marcamos el fin de las Aulas Comunitarias, en un proceso lento pero seguro, que permitiera realmente transformar el liceo en un lugar inclusor; el liceo es para todos, no para algunos (EAP N° 10); en realidad, no es verdad que manteniendo estos procedimientos incluyamos, yo creo que, por el contrario, excluimos (EAP N° 10).

## **7.2- Dificultades**

Una de las dificultades que surge de las entrevistas con respecto a las Propuesta 2016 es que la misma no logró dar respuesta al conjunto de estudiantes del PAC con relación a las aulas que estaban cerrando. En este sentido, expresan: “hay

barrios donde no se abrió nada (...) esos chiquilines están en la calle en este momento” (EAT N° 1); “hay zonas de donde se cerraron las Aulas que los gurises no fueron a ningún lado” (EAT N° 9)

Debido a la no aceptación de la propuesta por parte de algunos centros educativos, es que posteriormente se ofrecen otros Planes de ciclo básico. En este sentido se hace referencia al Plan 2009, Plan 2012 y Plan 2013<sup>32</sup>.

En el marco de esta transición, se hace referencia también a la falta de condiciones necesarias para la implementación de la nueva propuesta. Uno de los actores refiere específicamente a la falta de técnicos al inicio de la misma: “tuvimos un problema que fue que los que dinamitamos la propuesta fuimos nosotros mismos, en el sentido de que no pudimos llegar a tiempo con las figuras de acompañamiento que tenían respuesta” (EAP N° 10). Siguiendo la misma línea, otros de los actores expresa:

el encuadre administrativo no estuvo en tiempo y forma para empezar en marzo, entonces, hay como disposiciones que salieron después de iniciadas las clases, nombramientos que fueron más tarde, como esto de los coordinadores, y eso generó un poco de incertidumbre en los diferentes colectivos y comunidades (EAT N° 8).

Otros argumentos ponen acento en las resistencias que ha tenido la propuesta por parte de algunos actores: sindicatos, ATD, y docentes en general. Al referir a los docentes algunos actores señalan que operan resistencias vinculadas a la integración de los estudiantes destinatarios de la propuesta al centro educativo así como al diseño del Plan. En palabras de uno de los actores,

La otra resistencia tenía que ver con el diseño y con este trabajo en dupla, que los docentes, en general, no estamos acostumbrados a trabajar con otros. Y como además, eso estaba estipulado en el diseño, cuántas eran horas compartidas, eso fue una resistencia al trabajo compartido (EAT N° 7).

---

<sup>32</sup> Estos planes están dirigidos a estudiantes con extraedad.

### 7.3- Población destinataria

Al referir a los sujetos de la educación destinatarios de esta propuesta prevalecen discursos que los ubican en un lugar negativo, asociado muchas veces a la carencia. Recuperando algunas de las expresiones de los actores entrevistados: “la de Propuesta 2016 son los vulnerables dentro de los vulnerables (...) son estudiantes que tienen dificultades para permanecer dentro de las reglas de una institución formal (...) son los que muchas veces las instituciones terminan expulsando” (EAT N° 4); “son los más vulnerables de los vulnerables, son los de Aulas, no es las Tutorías, es mucho más vulnerable la población, porque de hecho son los que se cayeron del sistema” (EAT N° 5). Cabe destacar que estas construcciones de sentido no provienen de actores técnicos vinculados al PAC sino a la Propuesta 2016.

Varios entrevistados se remiten asimismo a los efectos estigmatizantes de esta política, que conlleva a la producción de desigualdad. En este sentido, y tratándose de una propuesta que fragmenta al interior del centro educativo, configurando un diseño diferencial para esta población destinataria, se señala:

Veo como con cierta complejidad que en una institución que maneja un colectivo estudiantil se inserte o se incluya -es una palabra menos agresiva- un grupo de 30 estudiantes de Aula, por todos los problemas que genera cuando hay en una misma institución grupos diferenciales. Eso se puede deslizar, si no es muy cuidado en la gestión, hacia un lugar discriminatorio, hacia aquello de los estudiantes del liceo y los de Aulas que están en el liceo (EAT N° 3).

¿Por qué los profesores rechazan la Propuesta 2016?, ¿porque no quieren trabajar de a dos?, no, la rechazan porque no quieren a esos gurises adentro del liceo. Y además lo dicen claramente (EAT N° 1).

no están queriendo los liceos Propuesta 2016, que lamentablemente equivale a decir no quiero a estos gurises (...) porque no dicen “no a la propuesta, pero mandámelos igual, yo los recibo con lo que tengo” no, el mensaje escondido ahí es no los quiero acá. Eso está salado. Y le está devolviendo una imagen a los gurises que es totalmente contradictoria (EAT N° 9).

Y las resistencias, bueno, en primer lugar, en ese momento, que está

oculto, que nadie lo va a decir, esos jóvenes no tienen que ir al liceo (EAP N° 10).

Como se ha mencionado, es posible visualizar en estas expresiones los efectos estigmatizantes que continúan vigentes en las instituciones respecto a los sujetos que antes no accedían a la educación secundaria. La educación como derecho universal se ve cuestionado, en tanto permanece la idea de que ciertos sujetos no deben ocupar el espacio público, común, que en este caso es el liceo. Se refuerza de este modo el mandato selectivo de la educación secundaria que inhabilita abrir sus puertas a todos los sujetos. Más allá de estadísticas que pretenden visibilizar quiénes están fuera del sistema a los efectos de diseñar circuitos diferenciales, más allá de declaraciones jurídicas que reconocen el derecho a la educación en términos generales, persiste un problema más profundo, ético, desde el cual ciertos actores cuestionan este derecho. Lo que se invisibiliza en este caso es la incidencia que los discursos vinculados al diseño de las políticas de inclusión, terminan teniendo en los procesos de constitución de los sujetos.

#### **7.4- Propuesta 2016: aspectos positivos y negativos puestos en juego**

Coexisten en los actores diferentes miradas en torno al fundamento de la Propuesta 2016. Por un lado se identifican posiciones críticas, por ejemplo en lo que respecta a los efectos negativos en la continuidad educativa. En palabras de uno de los actores entrevistados:

Propuesta 2016 es la versión más bastarda de Ciclo Básico (EAP N° 9); yo estoy haciendo una cosa imaginaria, pero yo a esos chiquilines, el año que viene van a estar en 2do., les voy a dar un egreso de Ciclo Básico, entonces, ¿sabés lo que estoy haciendo?, eso es la acreditación más pura y dura para que el límite se lo ponga otro, entonces ahora, ¿sabés quién le va a poner el límite?, 4to. Cuando en 4to. año tengan que tener Filosofía y Astronomía van a reventar estrepitosamente (EAP N° 9).

Por otro lado, emergen valoraciones positivas, por ejemplo asociadas a la tendencia a la universalización del espacio liceal. En este sentido se señala:

Secundaria lo que intenta es llevar esta Propuesta 2016 con estas poblaciones hacia adentro de los centros educativos y bueno, generar una dinámica que también ponga y tensione a la situación dentro del propio centro educativo; porque mientras estas cosas se están atendiendo afuera, el sistema educativo tiene invisibilidad frente a eso, entonces, está adentro, todos creemos que hay una capacidad mayor de observación y de asumir la responsabilidad y los compromisos para revertir situaciones que no conforman porque las tenés ahí, dentro del centro (EAP N° 4).

Es interesante apreciar que, en términos generales, no hay oposición de los actores técnicos vinculados al PAC a que los estudiantes se integren al liceo, aunque sí hay desacuerdo en la forma en que se procesó este pasaje de una propuesta a otra y en los posibles riesgos que esto puede tener en la trayectoria educativa si el formato escolar tradicional no recupera de alguna forma los aprendizajes del PAC.

ha dicho el Consejo que quieren que los chicos no estén segregados en las Aulas sino que estén como todos los ciudadanos, integrados en el liceo. Eso podría ser algo atendible, siempre y cuando el liceo le ofrezca lo que el Aula le ofrece (EAT N° 2).

## **7.5- Alteraciones al formato escolar tradicional**

### **7.5.1- *Curriculum***

Varios actores entrevistados ponen acento en algunos aspectos “innovadores” del diseño curricular de la Propuesta 2016. Recuperando sus palabras,

es una propuesta que rompe un poco con la estructura curricular tradicional del 2006; hay asignaturas semestralizadas y otras anuales, y apuesta al trabajo en dupla de los docentes. Además, tiene una dotación de 50 horas para talleres, que no son sólo para estudiantes de Propuesta sino para todo el liceo (EAT N° 4).

desde el punto de vista del diseño me pareció interesante alternar la semestralidad con la anualidad y los talleres (EAT N° 8).

No obstante, también existen miradas que dan cuenta de que el diseño curricular podría haber sido más “innovador” en algunos aspectos:

Igual Propuesta 2016 tampoco es muy innovadora en ese sentido, porque se cuida muchísimo la preocupación de los docentes por cuidar su asignatura, entonces bueno, se consideró que estuvieran todas presentes, aunque se trabajara de otra manera, por ejemplo, con los docentes juntos (EAT N° 4).

Esta última cita es relevante en tanto pone en evidencia el peso del formato escolar tradicional al momento de pensar posibles alteraciones. En este caso, y con respecto al *curriculum*, prevalece la organización por asignaturas y el lugar que esta adquiere en el formato tradicional.

### **7.5.2- Evaluación**

En cuanto a los aspectos alternativos de esta propuesta, se destaca también la evaluación. Como expresa uno de los actores, la Propuesta 2016 “tiene un reglamento de evaluaciones que se ha generado que apuesta al trayecto del estudiante y no a la medición y la acreditación de la asignatura anual” (EAT N° 4). En este sentido, el estudiante podrá obtener “fallo de curso en proceso” (CES, 2017), en tanto “se apuesta a un trayecto de estudiante y que pueda compensar los aprendizajes no logrados en los siguientes años sin penalizarlo con una repetición” (EAT N° 4).

Como se ha planteado en el marco del análisis documental, este aspecto configura una modificación al formato escolar tradicional al pensarse en términos de ciclo educativo más que por grado, cuestionando la repetición.

A modo de síntesis, es posible señalar que la Propuesta 2016 emerge en un contexto de disputa con respecto a algunas construcciones de sentido en torno al PAC. La misma surge con el objetivo de atender a la población destinataria del PAC, conceptualizada como de “alta vulnerabilidad social y educativa” (CES, 2016a: 2). Algunos actores expresan haber vivenciado el pasaje de una propuesta a otra con incertidumbre. Entre los fundamentos que le dan origen, convergen argumentos centrados en aspectos de orden presupuestal y otros con mayor énfasis

en argumentos educativos, aludiendo a las dificultades producidas en el “puente” hacia el liceo y a la necesidad de que este se sienta interpelado desde adentro.

En el marco de esta transición, algunos actores refieren a distintas dificultades en la que confluyen resistencias y falta de condiciones para su implementación.

Al definir a la población destinataria se pone énfasis en su condición de vulnerabilidad y a las dificultades que tienen para permanecer en el espacio liceal. Algunos actores advierten sobre los efectos estigmatizantes que operan sobre estos sujetos al establecer un circuito diferencial que fragmenta el centro educativo. Otros actores, sin embargo, destacan la universalización del espacio liceal.

Como se ha planteado en función del análisis documental, en cuanto a los aspectos que alteran el formato escolar tradicional, se hace foco en elementos vinculados a la transmisión y producción del conocimiento, en este caso asociados al *curriculum* y la evaluación.

## **8- PIU**

### **8.1- Surgimiento**

De las entrevistas realizadas surgen algunas comparaciones entre el PAC y el PIU. Se utilizan diversas expresiones como forma de dar cuenta de que se trata de propuestas diferenciales: entre los que están adentro y los que están afuera del sistema educativo, políticas de primera y segunda oportunidad, políticas de revinculación y propuestas de sostenimiento, propuestas vinculadas a problemas sociales y propuestas asociadas a problemas del sistema educativo. En este contexto, como expresa uno de los actores, a diferencia del PAC, el PIU tenía que ver fundamentalmente con los “fracasos internos del sistema” (EAP N° 5).

De esta forma, y a los efectos de desarrollar la propuesta, surge la necesidad de identificar los centros educativos con mayores dificultades en sus resultados. En palabras de uno de los actores,

lo que se hizo fue tratar de hacer lo más simple posible, lo más simple posible es ver los que tenían mayor cantidad de repetición de alumnos, entendiendo que es un indicador proxi de dificultades del liceo, un indicador proxi de situación socio-económica, y ahí se hizo un mapeo total (...) ahí se trató de hacer el primer monitor educativo de secundaria (...) del monitor se sacó el 25% de los liceos con mayores dificultades y todos los que estaban por debajo de la media entraban (EAP N° 6).

Para este actor estas relaciones estadísticas eran necesarias a los efectos de determinar dónde dirigir los recursos disponibles en el contexto del primer período de gobierno del Frente Amplio.

## **8.2- Aspectos del diseño. Diferentes componentes**

Algunos actores refieren a los diferentes componentes que el PIU preveía en su origen y que luego se fueron desvirtuando en los cambios de diseño de la propuesta: tutorías para los estudiantes con mayores dificultades, vestimenta y alimentación. En palabras de algunos actores, “el PIU tenía varios componentes, porque tenía el componente, no sé, desde vestimenta, alimentación, tutorías” (EAP N° 4); “tenía como tres patas, un apoyo pedagógico con tutorías, un apoyo económico para la compra de cuestiones, y recursos de alimentación” (EAP N° 5).

Según expresa uno de los entrevistados involucrados en el origen de la propuesta, “lo que más se gastó en los primeros períodos era alimentación y vestimenta, porque era de lo más demandado por los muchachos” (EAP N° 6). En ese contexto de surgimiento, “el más importante fue la alimentación” (EAP N° 6), De este modo expresa:

venía un conjunto importante de 1er. año con alimentación en Primaria y se caía en Ciclo Básico, en el 1er. año no tenía más

alimentación. Así de simple, eso era obvio (...) vimos que el tema de alimentación era importante. Además, hablando con los directores, inspectores de cada uno de los lugares, te decían, dicen que vienen con hambre, que tienen hambre (EAP N° 6)

donde allí lo que prevalecía era la alimentación, porque era un problema planteado, y después unos acompañamientos en las disciplinas (EAP N° 10).

### **8.3- El lugar de la tutoría, ¿trabajo por áreas o por asignaturas?**

Al igual que en los documentos oficiales vinculados a esta propuesta, en las entrevistas realizadas a diferentes actores involucrados en el origen del PIU, el significativo “área” resulta problemático y confuso. En este sentido, se aprecian diferentes posturas con respecto a si el PIU preveía el trabajo de tutorías por área de conocimiento o por asignatura. Por un lado, se plantea que la tutoría se organizaba por asignatura, y en este sentido se expresa: “por asignatura y centrado en lo principal, en Lengua, Matemática, Historia, en las que tenían mayores problemas, nunca se pensó...” (EAP N° 6); “no surgió por áreas” (EAT N° 4). Desde este lugar, al referir a la transición del PIU, uno de los actores sostiene que el hecho de que haya pasado a trabajarse en vez de por áreas por asignaturas constituye “un error, una mentira, una deformación política abusiva, porque no fue así nunca. Es más, se le ofrecía al propio docente que tenía baja la asignatura para que hiciera la tutoría” (EAP N° 6); “te subrayo que nunca fue pensado en áreas, es más, creo que áreas complicaría y que la gran deformación que se hizo fue pasar toda esa plata a horas docentes” (EAP M° 6).

Por otro lado, recuperando las palabras de otro de los actores que estuvo implicado directamente en la propuesta, se plantea: “para mí la otra virtud que tenía en su origen este proyecto era que era interdisciplinaria la tutoría, o sea, era por área de conocimiento, teníamos Ciencias sociales, Ciencias experimentales; creo que Matemática e Idioma Español siempre estuvieron aparte, pero eran cuatro grandes áreas” (EAT N° 5); “eso hacía que los profesores en la tutoría pudieran trabajar las dos o tres asignaturas en el marco de un proyecto y apoyarlos

en tres asignaturas” (EAT N° 5); “las tutorías eran por área y las podía dar cualquier profesor del área (...), “la idea siempre inicial era cortar con el asignaturismo” (EAT N° 5).

En cuanto a la designación docente para el trabajo en tutorías, se plantea:

Los profesores se eligieron..., en un primer momento se elegían por el propio centro, o sea, se ofrecía en el liceo a aquellos docentes que estuvieran dispuestos a trabajar en tutorías a que se ofrecieran voluntariamente; y si había más de uno, bueno, quedaba, primero fue a criterio de dirección un poco, de las coordinaciones, que se seleccionaba, y luego se estableció un sistema más por antigüedad docente (EAT N° 5).

Las diferentes visiones en torno al trabajo por áreas o asignaturas vienen a reforzar lo que surge del análisis de documentos, y en este sentido la hipótesis respecto a que la problematización que se genera en torno a este significativo se vincula con el fuerte cuestionamiento al currículo organizado por áreas en el marco de la reforma Rama de la década de los 90. Como plantea uno de los entrevistados:

yo creo que es un poco la historia, lo que nos ha pasado, un poco, cualquier señal de estas es tomado como querer volver a las áreas y eso no está en discusión. Yo creo que sí (...) que la primera etapa es claramente una etapa, de la que nosotros creemos que está bien, más general y no tan específica. Pero después terminó siendo claramente una apoyatura a la disciplina (EAP N° 10).

Esta tensión continuará presente en las sucesivas transformaciones de la propuesta.

#### **8.4- Selección de la población destinataria**

Una vez focalizados los centros educativos en los que se iba a implementar la propuesta, el PIU implicaba otro proceso de focalización en torno a la población destinataria. Los sujetos derivados a tutoría, en forma coincidente con el análisis de documentos, se definen en función de una lógica que parte de la probabilidad

al fracaso escolar. En palabras de uno de los actores entrevistados, “la tutoría estaba pensada en tomar los alumnos que tenían predisposición fuerte a desertar, eran los que tenían uno o más años de repetición, ya sea en Primaria o en Secundaria” (EAP N° 6).

### **8.5- Dificultades**

Los actores entrevistados aluden a diferentes dificultades vinculados a la implementación de la propuesta. Entre ellos se destacan: falta de espacios específicos para el desarrollo de las tutorías, reducido número de estudiantes que inicialmente asistían a estos espacios, problemas de registro del trabajo en tutorías por parte del tutor, y dificultades vinculadas a la apropiación de la propuesta por parte del centro educativo, así como a la legitimidad de la figura del tutor por parte del docente de aula.

Al mismo tiempo se hace referencia a las resistencias por parte de algunos actores a la propuesta. En palabras de uno de los entrevistados, el PIU “fue muy resistido en sus orígenes (...) fue muy resistido por los sindicatos al principio, y por un número importante de docentes también, porque venía, esto, a cuestionar la modalidad de trabajo tradicional del aula en los liceos” (EAT N° 5).

## **9- El PIU y sus transformaciones**

### **9.1- Cambio de denominación en 2011: acento en las dificultades de aprendizaje**

Algunos actores refieren al cambio de denominación que tuvo el PIU en el año 2011. Al respecto, se expresa:

fue [nombre de la persona] la que no quiso que siguiera el nombre de PIU, porque el PIU tenía una gran resistencia a nivel gremial, entonces, para bajar la resistencia, siendo que ya estaba un poco más aceptado, propuso un cambio de nombre, que, a ver, en la realidad no

se usó, ¿sabés lo que pasó?, pasó a llamarse ex-PIU, una cosa lamentable (EAT N° 5); era un nombre, además, para mí, totalmente errado, porque además, era, ¿cómo era?, proyecto a partir de dificultades (...) Cuando en realidad esa no es la concepción del proyecto, no es atender dificultades de aprendizaje (EAT N° 5).

En forma coincidente, otro de los actores expresa que con este cambio de nombre se puso énfasis en el déficit. Al mismo tiempo, se plantea que en el marco de estos cambios se “empezó como a pensar de pasar la tutoría de área a una tutoría asignaturista” (EAT N° 5), señalando que pese a la oposición que se tuvo inicialmente, el argumento no era desdeñable: “si la enseñanza es por asignatura, si la tutoría es por asignatura, capaz que nos da mejores resultados, esa era la hipótesis” (EAT N° 5).

## **9.2- Cambios operados en 2013. ¿Pasaje de áreas a asignaturas?: diferentes visiones**

Como se ha planteado, las diferentes visiones en torno a la organización por áreas o asignaturas en el origen del PIU continúan presentes en los procesos de transformación de la propuesta. Al respecto, algunos actores señalan: “el PIU creo que tenía otras características, las Tutorías miran desde la asignatura específicamente” (EAP N° 3); “en vez de ser por áreas fue por asignaturas, por horas de profesores” (EAP N° 7). Siguiendo la misma línea, otro de los actores menciona que los dos grandes cambios que tuvo esta propuesta en 2013 fueron “establecer tutorías por asignatura y que la elección fuera por orden de prelación” (EAT N° 5). Para algunos actores esta forma de elección de los docentes por orden de prelación, acompañada de la rotación de los mismos, repercutió negativamente en el acumulado de la propuesta.

Desde este lugar, es que se puede señalar que el pasaje a la organización y designación docente por asignatura evidencia de alguna forma el peso del formato escolar tradicional: “la transición fue muy bien aceptada, porque naturalmente los docentes viste que estamos formados en una disciplina, por lo tanto para ellos fue

maravilloso dar solamente la disciplina y no el área para la cual no estamos formados” (EAT N° 6).

Reforzando esta última cita, en cuanto a los motivos de este cambio, uno de los actores expresa:

eso acompaña la concepción curricular. Al existir las asignaturas a partir de la Propuesta 2006, se entendió que después de un tiempo (...) nos pareció que era mejor insistir en la especificidad de la asignatura, porque si bien la tutoría tiene un aspecto que es muy transversal, general, que es enseñar a leer, enseñar a comprender un texto, enseñar a realizar un ejercicio, a pensar, generar un hábito de trabajo, todo eso se hace en base a un contenido, y bueno, el que sabe de contenido es el profesor, entonces es muy difícil que yo pueda enseñar todo eso con un texto de Biología si no sé de Biología (EAP N° 7).

En algunos entrevistados surgen valoraciones críticas respecto a este cambio: “la tutoría se ha asignaturizado mucho” (EAP N° 9); “nosotros creemos que esos acompañamientos en las disciplinas han tenido como un estancamiento” (EAP N° 10); “las tutorías se fueron desvirtuando (...) hay un enfoque muy fuerte en lo disciplinar y existe un debilitamiento profundo en esa figura del tutor, que era un profesor más general que orienta al estudiante en su estudio, en el seguimiento a sus resultados” (EAP N° 10).

En el marco de estos cambios, otro de los aspectos que surge de las entrevistas es que se refuerza la tutoría, y se debilitan los otros componentes con los que surge el PIU. En este sentido, algunos de los entrevistados plantean: “la gran novedad fue que se distorsionó después y se sacó la alimentación y la ropa y se dejó solo la tutoría, en realidad, fue un aumento de horas para los docentes” (EAP N° 6); “tenía otros componentes que miraban al centro educativo como tal, y las tutorías eran una herramienta más. Al sacarle todos los otros componentes y dejar solamente las tutorías, quedó centrado simplemente en una recuperación de contenidos de la asignatura” (EAP N° 3).

Otros cambios operados en este contexto refieren a la extensión de la propuesta a

más liceos, así como a la presencia del espacio de la tutoría entre un turno y otro. Cabe precisar que más allá de que la propuesta se extiende a más instituciones educativas, el criterio de selección continúa siendo focalizado a aquellos liceos con mayores índices de repetición o abandono.

En cuanto a las dificultades en torno a la propuesta, se alude al hecho de que los espacios de tutorías no exigen compromiso por parte del estudiante para asistir, por lo que “se van desgranando a lo largo del año y no siempre tienen el efecto” (EAP N° 3). Siguiendo la misma línea otro de los actores plantea que no existe un control claro de que aquellos estudiantes que requieren la tutoría hagan uso de ella. De este modo queda a voluntad de cada estudiante, sin que medie la responsabilidad del centro educativo. En este sentido, se expresa:

las horas de tutorías son importantes, pero tienen que tener precisión respecto a la necesidad que tienen los estudiantes. Si se pone como una estructura de organización de un centro, pero eso no tiene luego impacto en los estudiantes, no tiene sentido que exista (EAP N° 4).

Al igual que en el PIU, y pese al cambio de la presencia de la tutoría entre un turno y otro, se plantea como dificultad la existencia de un bajo número de tutoreados.

Otras dificultades remiten a los intereses que se generan en torno a estos proyectos, que implican para los docentes el pago de horas por encima de la carga horaria de la asignatura. Al respecto, se plantea: “no es fácil, porque primero, hay un tema que tiene que ver con la formación disciplinar que tenemos los docentes, con que nadie quiere perder horas, porque eso implica, obviamente, perder salario” (EAT N° 6).

A su vez, se agrega que es un programa muy costoso; que varios docentes no están formados para el trabajo en tutorías por lo que “muchos docentes lo que hacen es repetir la misma clase que dieron” (EAT N° 6); y que faltan profesores, que a veces no quieren tomar horas de tutorías. Con respecto a este último punto, otro

de los actores entrevistados plantea que lo que ocurre a veces es lo contrario, existen situaciones en las que hay profesor de tutoría de una asignatura pero no docente del año: “en la medida que vos generabas tutorías de Física, si no tenías profesor en el año, te encontrabas con la realidad de que había tutor y no había profesor” (EAP N° 10).

Pese a los cuestionamientos críticos y dificultades, surgen de las entrevistas algunas valoraciones positivas con respecto a la tutoría, y el aprendizaje que el docente adquiere en la posición de tutor. Al respecto, se expresa: “el acompañamiento a chiquilines que tienen alguna necesidad extra de clase en grupos más pequeños, en otro horario, ha demostrado ser valiosa” (EAP N° 9); “el que pasa una tutoría no vuelve a trabajar de la misma manera en la clase, en general (...) algo siempre te cuele la tutoría porque te obliga a trabajar de otra manera, es inevitable que esa experiencia la vuelques al aula común” (EAT N° 5). Esta expresión pone acento en el aprendizaje que se genera en el marco de una nueva posición docente, que luego es trasladado al aula tradicional.

### **9-3- Nuevo cambio de nombre: de “Liceos con Tutorías y PCP” a “Liceos con Tutorías”. Revisión actual de la propuesta.**

Los actores entrevistados refieren a un nuevo cambio de nombre en la propuesta en tanto la figura de Profesor Coordinar Pedagógico fue sustituida por la de Profesor Orientador Pedagógico, que si bien mantiene el perfil constituye un cargo extendido a otras propuestas de inclusión educativa.

Más allá de esta variante, varios actores expresan en las entrevistas realizadas la idea de que el CES está discutiendo algunos aspectos en torno al proyecto. Se plantea en este sentido que hay consenso en la administración actual del CES de que hay que volver a revisar la propuesta, siendo necesario consultar a los colectivos docentes. Desde este lugar se sostiene que la tutoría es una herramienta válida, aunque surgen preguntas que expresan dificultades ya planteadas en torno

a la propuesta. Algunas de las interrogantes son las siguientes: ¿cómo se deben distribuir las tutorías?, ¿deben seguir distribuyéndose por tendencia a repetición?, ¿deberían distribuirse no por condiciones previas sino por los proyectos de las comunidades educativas?, ¿quiénes deberían acceder, y con qué criterios? En este contexto, recuperando las palabras de algunos entrevistados, se plantea:

nosotros dijimos que vamos a apuntar mucho a la Lengua y a la Matemática por entender que es la llave del conocimiento; este año vamos a hacer foco en las tutorías en Lengua y Matemática (EAP N° 10); vamos a ver si también podemos incorporar la Física, porque en realidad, es donde les va peor (EAP N° 10).

A ver si podemos ir revirtiendo de a poco esa figura tan, tan asignaturista de acompañamiento por una figura más flexible pero que sí haga hincapié en estas cuestiones que son tan importantes para seguir aprendiendo (EAP N° 10); el profesor y los profesores organizados, ejemplo el sindicato, yo que sé, ¿qué hizo?, de alguna manera fortaleció lo que sabe hacer, que es dar su clase, y eso es lo que ha quedado, y eso es lo que tenemos que transformar; si bien no lo vamos a transformar de la noche a la mañana yo creo que hay que primero priorizar qué tutorías necesitamos “yo creo que hay que volver a su origen” (EAP N° 10).

hoy se está pensando, por lo menos desde acá, si no sería conveniente, en vez de seguir con lo disciplinar, volver a las áreas (EAT N° 6).

En palabras de uno de los actores entrevistados, la propuesta varía en función de la implementación por parte de los centros educativos, y de la apropiación que estos hagan de la misma. Mientras en algunas instituciones funcionan muy bien en términos generales, en otros funcionan bien en momentos puntuales del año vinculados a los períodos de exámenes. Recuperando sus palabras,

me parece que en este momento hay que hacerle un ajuste en este sentido que te decía, ¿tiene sentido tener tutorías todo el año para esta porción de liceos donde lo que veo es que es efectiva para los períodos de exámenes, que es donde realmente ves que los que fueron a tutoría, salvaron en un porcentaje tal? (...) hay que poner foco ahí. Y en estos otros donde sí, sí tengo un desarrollo realmente interesante y funciona como un acompañamiento de la trayectoria, bueno, en esta porción lo dejo, y en esta donde no pasa nada, tengo que buscar otra cosa, es claro que esto no sirve. Es decir, es un poco ir viendo cómo la política la tenés que diseñar casi a medida, te diría, porque los liceos son tan distintos, incluso, aunque estén en la misma zona, tiene tanto que ver con el equipo directivo, el colectivo docente, cómo se capta la

matrícula y se distribuye dentro del propio centro, que realmente son realidades muy diversas (EAP N° 11).

En el contexto de estos planteos que buscan reposicionar el diseño desde otro lugar, actores técnicos vinculados a la propuesta plantean:

me parece que tiene que ser pensado, en realidad, en términos universales (...) Lo que pasa que hay un tema aquí de carácter presupuestal, creo que es exclusivamente eso lo que hace que no sea universal (EAT N° 6).

considero que ya llegó, como política, hace rato a los efectos finales, como política tiene un inicio, un periodo de implementación, de enriquecimiento del diseño a partir de la implementación, etapa de evaluación y efectos finales. Bueno, como efectos finales creo que ya está absolutamente probado que no debería ser más un proyecto (...) debe institucionalizarse la figura de la tutoría (EAT N° 4).

Estas expresiones ponen acento en la tensión focal-universal que atraviesa al conjunto de políticas de inclusión educativa, y a la posibilidad de que la tutoría sea pensada en términos universales.

En síntesis, el PIU surge como una política focalizada a ser desarrollada al interior del centro educativo, a partir de la identificación de las instituciones con mayores dificultades en los resultados educativos. En este contexto de surgimiento los actores destacan los diferentes componentes previstos por el programa: no solo la tutoría sino también los vinculados a alimentación y vestimenta. Algunos actores ubican el componente de alimentación como el más importante en ese momento, aludiendo a las discontinuidades generadas en el pasaje de educación primaria a ciclo básico de educación secundaria.

En cuanto a la tutoría, el principal eje de tensión refiere a si el trabajo estaba previsto por asignatura o por área. Ello puede vincularse a la fuerte resistencia que el significativo áreas tuvo en el marco de la reforma Rama de la década de los 90. Esta tensión se configura en el origen de la propuesta y atraviesa las sucesivas transformaciones de la misma.

Los actores aluden a algunas dificultades iniciales vinculadas al escaso número de estudiantes que asistían a tutorías, a la falta de espacios específicos, así como a dificultades vinculadas a la apropiación de la propuesta por parte de los centros y a la legitimidad de la figura de tutor por parte del docente de aula. A su vez se hace referencia a resistencias por parte de los sindicatos.

En el marco de los cambios operados en 2013 algunos actores refieren a la centralidad de la asignatura en el trabajo de tutorías que a su vez debilitó los otros componentes que tenía el PIU, así como a la elección de horas de tutorías por orden de prelación. En estos cambios se puede apreciar el peso del formato escolar tradicional. En este contexto, la propuesta se extiende a más liceos, aunque persiste el criterio de focalización hacia los centros educativos con mayores índices de repetición y abandono.

Algunas de las dificultades inicialmente planteadas continúan presentes. Se visualiza como dificultad que no se exija compromiso por parte del estudiante para que asista a la tutoría, y que no exista un control respecto al uso que dan a la tutoría aquellos estudiantes que la necesitan. Al mismo tiempo se señala que es un proyecto costoso y que se van generando intereses en torno a estas propuestas que implican más horas docentes, que terminan incidiendo ante cualquier propuesta de cambio.

Se visualiza a la tutoría desde un lugar positivo que implica un acompañamiento más personalizado atento a la singularidad del estudiante, así como a la figura de tutor que posiciona al docente en otro lugar, con aprendizajes que luego son trasladados al espacio de aula.

La revisión actual de la propuesta por parte del CES expresa la persistencia de algunas dificultades planteadas desde el origen del PIU.

A continuación, se presentan las conclusiones del estudio en el marco de las

cuales se recuperan los objetivos y preguntas de investigación y se articulan los hallazgos que han surgido del análisis de documentos y de las entrevistas a actores políticos y técnicos vinculados a las propuestas de inclusión educativa seleccionadas.

## **G- CONCLUSIONES**

La investigación realizada se centró en el estudio de las políticas de inclusión que se han venido desarrollando en el nivel de educación media básica de educación secundaria en Uruguay desde la asunción del Frente Amplio en el año 2005. Particularmente, tuvo por objetivo analizar los discursos de estas políticas con relación al formato escolar tradicional, haciendo énfasis en los sentidos que se construyen en torno a los sujetos de la educación y en sus posibles aspectos alternativos desde una perspectiva de justicia. Las propuestas seleccionadas han sido: PAC, PIU, Proyecto con horas de tutorías y PCP, y Propuesta 2016.

Desde una preocupación fundamentalmente pedagógica, se recurrió a los aportes del APD con el fin de desedimentar los sentidos estabilizados en el campo educativo en torno a la inclusión, y en este sentido como forma de rechazar posiciones reduccionistas y esencialistas de la noción de educación. En este contexto adquirió relevancia la deconstrucción (Derrida, 1997) como estrategia de indagación que exige descomponer una estructura para luego reconstruirla. En este caso se trató específicamente de desedimentar los significados otorgados al significante inclusión en su relación con el formato escolar, realizando así un ejercicio genealógico para comprender cómo se ha llegado a estabilizar en el discurso este significante. Proceso de deconstrucción que en este sentido se configura como la “posibilidad de la justicia” (Derrida, 1992). Desde este lugar, la deconstrucción como posibilidad de la justicia se presenta como un ejercicio singular, que en el marco del carácter diferencial y relacional del discurso configura una mirada particular sobre el objeto de estudio.

Desde el punto de vista metodológico el APD implicó adoptar un posicionamiento epistemológico que supuso la toma de distancia con respecto a aquellas “perspectivas que se desarrollan en torno a la centralidad de lo fáctico” (Bordoli, 2016: 35) o bien en abordajes esencialistas. En este sentido exigió un tratamiento cuidadoso en la construcción del análisis como forma de evitar los riesgos de

aplicación de la teoría que implicaría hacer funcionar al posicionamiento onto-epistémico como modelo, así como la narrativización del referente empírico que imposibilitaría la necesaria orientación teórica corriendo el riesgo de permanecer en el sentido común e inmediatez.

A continuación se presentan los aspectos más significativos que surgen del estudio, organizados en función de las preguntas y objetivos que guiaron la investigación.

- 1- Problemas y desafíos que fundamentan la necesidad de intervenir en materia de inclusión en el nivel de educación media básica de educación secundaria, y sus relaciones con el formato escolar tradicional.

Tanto en los documentos como en las entrevistas a los actores políticos y técnicos que han participado en el diseño de las propuestas de inclusión educativa seleccionadas, los resultados educativos con relación al contexto sociocultural y/o socioeconómico -traducido en términos de inequidades-, configura uno de los mayores problemas que sustentan la necesidad de intervenir en materia de inclusión educativa en los tres períodos de gobierno del Frente Amplio. La fuerte presencia de la estadística en lo que respecta a la construcción de estos datos configura un sentido difícil de cuestionar. Por otro lado, estabiliza el sentido de que el contexto sociocultural de los sujetos, que muchas veces invisibiliza en el discurso la desigualdad económica, constituye una causa casi exclusiva de estas problemáticas, no haciendo alusión a otras causas que atraviesan al conjunto de los quintiles de ingresos y sectores sociales. De este modo, la fuerte asociación entre pobreza y fracaso escolar legitimado desde el “saber de la ciencia” (Fair, 2016) se presenta como uno de los principales problemas sobre el cual intervenir con políticas focalizadas de discriminación positiva, con efectos en los procesos de sedimentación y configuración del sentido común.

Desde una dimensión histórica, estas construcciones de sentido expresan la

“eficacia simbólica del significante equidad” (Martinis y Falkin, 2017: 55), que ha excedido la década de los 90.

El estudio ha mostrado que estas construcciones no se expresan en forma única sino que son híbridas en tanto coexisten con otros argumentos que toman distancia de esta perspectiva. Desde este otro lugar, se pone énfasis en el derecho a la educación de todos los sujetos, se critica la existencia de propuestas que generan circuitos desiguales, y al mismo tiempo se parte de la idea de que aquellos sujetos que viven en situación de pobreza no están condenados al fracaso escolar enfatizando en la necesidad de no asumir una visión sociodeterminista. Si bien no es esta la visión hegemónica, las construcciones de sentido que disputan con los argumentos que ponen foco en la relación lineal entre resultados educativos y contexto adquieren fuerte presencia en el primer período de gobierno del Frente Amplio, producto de la asunción de un gobierno de “nuevo signo” (Moreira, Raus y Gómez Leyton, 2008) que tiende a acentuar las diferencias con algunas construcciones de sentido de la década precedente.

Otro de los principales problemas que fundamentan la necesidad de inclusión se vincula con el mandato de universalización de la educación media, por lo que la exigencia de garantizar una educación secundaria para todos cuestiona su matriz fundacional y su carácter selectivo y excluyente (Acosta, 2016). En este marco, el acceso de sectores antes excluidos emerge como un desafío que exige por parte del Estado respuestas en términos de inclusión.

En este contexto, en el marco de los problemas y desafíos de la educación secundaria, las referencias en términos de formato escolar adquieren menor presencia, tanto en los documentos como en las entrevistas. Un aspecto que interesa destacar es que cuando los actores se remiten a los problemas y desafíos vinculados al formato escolar o propuesta educativa hegemónica de educación secundaria (Plan Reformulación 2006), se los ubica en clave universal. No obstante, las políticas de inclusión educativa terminan produciendo algunos

cuestionamientos y modificaciones solo para ciertos grupos, siendo adaptados a sus características, y a lo que algunos actores entrevistados identifican como “su cultura”. Al asociar pobreza con formato escolar se interviene con políticas focalizadas que pretenden actuar sobre determinados sujetos. Ninguna de las propuestas aquí analizadas escapa a esta tensión. De alguna manera se consolidan propuestas paralelas -aun inscribiéndose en el espacio liceal- sin generar cambios en el formato escolar hegemónico a partir del cual se construyen los problemas educativos que dan origen a las mismas.

En este marco, los diseños de propuestas de inclusión educativa se presentan como respuesta a la diversidad, traducida especialmente como necesidad de respuesta a determinados grupos previamente identificados. Grupos “minoritarios” (Art. 8, Ley N° 18.437) en el marco de los cuales prevalecen los que se encuentran en situación de vulnerabilidad. La respuesta no es a la singularidad de los sujetos sino a la diversidad en tanto grupos con ciertas características.

Continuando con los problemas y desafíos de la educación secundaria que exigen respuestas en términos de inclusión, del análisis de documentos y entrevistas también surge la referencia a las dificultades que se expresan en el pasaje de educación primaria a ciclo básico. En este caso se pone acento en una visión sistémica que procura ubicar los problemas en clave de trayectoria educativa, más allá de la educación secundaria.

## 2- Sentidos sobre la inclusión educativa con relación al formato escolar tradicional: continuidades y transformaciones.

Como se ha analizado, el significante inclusión va ganando fuerza en los diferentes períodos de gobierno del Frente Amplio. En términos de Laclau (1996), y en función de una de las interrogantes planteadas al inicio de la investigación, el mismo se configura como un “significante vacío” (Laclau, 1996) en tanto articula

significados diversos y convoca a múltiples grupos de la sociedad. No obstante, como se ha presentado (Mancebo y Goyeneche, 2010), la inclusión en el contexto uruguayo, y en forma extensiva en América Latina, se asocia fundamentalmente a contextos de vulnerabilidad.

Tanto del análisis de los documentos macro de política educativa como de las entrevistas realizadas a actores políticos y técnicos, emerge una multiplicidad de construcciones de sentido asociadas a este significante. Entre ellas, se destacan: la fuerte relación entre inclusión y equidad; la inclusión asociada a resultados educativos (en algunos casos como acceso o acceso y permanencia; en otros casos también ligada a la calidad de los aprendizajes); la inclusión como respuesta a la diversidad; la inclusión como contracara de la exclusión; la inclusión como necesidad de “relativizar el dispositivo escolar único” (ANEP, 2015: 136); la inclusión como restitución de derechos; la inclusión educativa en vínculo con la inclusión social.

La dispersión en torno a la pluralidad de construcciones de sentido ligadas a un único significante es coincidente con algunos estudios antecedentes (Flous, 2014; Martinis, 2016a). No obstante, y como “significante vacío” (Laclau, 1996), el estudio realizado permite poner acento en la fuerza del significante inclusión a los efectos de convocar a múltiples grupos de la sociedad, concebidos como “colectivos minoritarios” (Art. 8, Ley N° 18.437).

Un aspecto que interesa destacar en función de las entrevistas realizadas es que tanto de actores políticos como técnicos surgen algunos cuestionamientos a este significante, remitiéndose especialmente a la separación “ellos-nosotros”, lo que hace necesario pensar en términos de integración más que de inclusión. Ello adquiere relevancia en tanto expresa una disputa en el campo simbólico con respecto al significante inclusión y algunos de sus efectos críticos (Dussel, 2004; Redondo, 2013; Tenti Fanfani, 2009; Mancebo y Goyeneche, 2010). En detrimento de este, la referencia al significante integración adquiere otros sentidos

en las palabras de algunos entrevistados, vinculados a la construcción de lo común, y por consiguiente a la concepción de la educación como derecho universal.

Como se ha planteado, la conceptualización de ciertas estrategias políticas bajo la denominación “inclusión educativa” tiene su origen en 2008, momento en el que surgen documentos en el que este significante ocupa centralidad. Se destaca en este sentido la Ley General de Educación N° 18.437, y el documento “Lineamientos, Objetivos y Metas” de la ANEP. A su vez, y conforme a lo que se ha mencionado a partir de los aportes de Martinis (2016a), la presencia que empieza a tener la inclusión en este año se puede vincular al énfasis que en ese mismo momento se le da desde UNESCO, especialmente a partir del documento “La educación inclusiva: el camino hacia el futuro”, elaborado en la 47ª Conferencia Internacional de Educación que tuvo lugar en Ginebra.

En el marco del análisis de los proyectos de presupuesto de la ANEP, en el segundo período de gobierno las referencias a la inclusión adquieren mayor presencia, haciéndose alusión a las diferentes propuestas de “inclusión académica” (ANEP, 2010), que no solo da continuidad a las ya iniciadas sino que también incorpora nuevos diseños en educación secundaria, concentrándose en este período el surgimiento de varias políticas de inclusión dirigidas a contextos de vulnerabilidad. En el tercer período, la inclusión pasa a ser concebida como uno de los ejes orientadores de las políticas educativas del quinquenio, a la vez que el significante adquiere mayor conceptualización. Al mismo tiempo se visualizan aspectos positivos y otros negativos que evidencian algunos de sus “efectos perversos” (Tenti Fanfani, 2009).

La inclusión como exigencia de “relativizar el dispositivo escolar único” (ANEP, 2015: 136) constituye, en el marco del análisis de los proyectos de presupuesto de la ANEP que han sido analizados, un sentido posterior. Al respecto, es recién en el tercer proyecto de presupuesto que esta construcción de significación se explicita

claramente. Anteriormente, el documento de la ANEP más representativo en torno a la relación de las políticas de inclusión educativa y el formato escolar tradicional es del año 2011. Desde la perspectiva de Laclau y Mouffe (1987) fue posible señalar que estos aspectos configuran un “momento” que articula diferentes “elementos”, en este caso inclusión y formato escolar.

Este aspecto es coincidente con lo que surge del análisis de algunas de las entrevistas, en el marco de las cuales se explicita que inicialmente, y en el contexto social en el que se encontraba el país bajo los efectos de la crisis del 2002, el objetivo era principalmente incluir -traducido fundamentalmente como acceso a ciertos grupos poblacionales que estaban excluidos de la educación media-, y no alterar el formato escolar tradicional.

En cuanto a esta relación de las políticas de inclusión educativa con el formato escolar tradicional, una de las tensiones fundamentales que la atraviesa está vinculada, durante todo el período (2005-2017), con el carácter focal y universal. Como ha sido planteado, la denominada focalización con “vocación universal e igualitaria” (Yarzabal, 2010: 18), así como el “movimiento focal universal” (MIDES, 2007: 36) planteado en el Plan de Equidad, expresan el carácter híbrido (Bordoli, 2016) en el marco del cual surgen las distintas políticas de inclusión educativa.

En este contexto, cada una de las propuestas de inclusión que se integraron en este estudio expresa esta tensión de una manera particular. Entre ellas se destacan las tensiones que se visualizan en el contexto del PAC y la Propuesta 2016. Como se ha presentado, la dificultad del PAC como “puente” entre el aula comunitaria y el liceo del CES o la escuela técnica del CETP-UTU se configura como uno de los grandes problemas que atraviesa la propuesta y en los que existe consenso a nivel de los entrevistados, tanto políticos como técnicos. No obstante, si bien confluye en algunos argumentos la idea de que la Propuesta 2016 surge como forma de enfrentar este desafío, se termina configurando un diseño particular que fragmenta

el centro educativo -a excepción de los espacios de taller- entre aquellos estudiantes que son destinatarios de esta propuesta, y aquellos estudiantes que cursan en el marco de la Reformulación 2006, propuesta hegemónica de educación secundaria. En este sentido la tensión focal-universal permanece en los diferentes períodos de gobierno.

La trama discursiva en la que se inscribe la Propuesta 2016 en el contexto del tercer período de gobierno del Frente Amplio respecto al fundamento que le da origen cuestiona el mandato selectivo y excluyente de la educación secundaria al procurar que los sujetos que viven en situación de pobreza se inscriban en el espacio liceal como espacio público. La preocupación que subyace por parte de algunos actores políticos es que el liceo sea interpelado desde adentro. No obstante, el diseño de circuitos diferenciales en este espacio común evidencia que aún existen tensiones con respecto al discurso que justifica un tratamiento específico y focalizado.

La misma tensión, aunque con sus propias particularidades, se observa en las otras dos propuestas de inclusión educativa que han sido analizadas: PIU y Proyecto con horas de tutorías y PCP. En este caso la focalización se inscribe en el marco de una política universal, que no escapa a las lógicas que procuran identificar a un grupo de sujetos con vulnerabilidad socioeducativa bajo el supuesto de que son ellos quienes tienen “mayor probabilidad al fracaso escolar” (ANEP-CES, 2008: 16).

Los cambios asociados a estas propuestas expresan los complejos procesos de construcción de política educativa, en la que confluyen aspectos vinculados a procesos históricos pero también aspectos coyunturales y contingentes que terminan operando en los cambios de diseño de las propuestas. Las políticas de inclusión educativa analizadas se inscriben en construcciones discursivas híbridas en las que estos aspectos operan. Como se pudo apreciar, los cambios no solo se inscriben en la disputa por otorgar sentidos vinculados a lo educativo sino que

también responden a las autoridades que en ese momento están siendo parte, a aspectos de orden presupuestal, falta de acuerdos o resistencias por parte de un conjunto de actores.

En líneas generales se puede sostener que las políticas de inclusión educativa cuestionan y modifican algunos rasgos del formato escolar tradicional. No obstante, se abren aquí dos posiciones: la de aquellos que las conciben como “parches al sistema”, y la de quienes sí consideran que estas propuestas podrían generar cambios en clave universal.

En función de algunas de las críticas que se expresan en documentos macro de la política educativa, y también en algunas de las entrevistas realizadas a actores políticos y técnicos, es posible señalar que parte de los “efectos perversos” (Tenti Fanfani, 2009) de estas políticas se vinculan con la atomización y fragmentación del sistema educativo, al proponerse múltiples estrategias focalizadas que aparejan dificultades para pensar integralmente. Otros efectos se vinculan a la estigmatización que se produce sobre los sujetos destinatarios de las políticas, y en términos de algunos actores con los efectos excluyentes que se constituyen desde una concepción de “programas pobres para las poblaciones pobres” (EAP N° 9) o “liceo para pobres” (EAP N° 10) que profundizan la brecha de desigualdad en tanto suponen recorte de contenidos que repercuten en dificultades de continuidad educativa.

La disputa en torno a las políticas de inclusión educativa con relación al formato escolar tradicional está inscripta en la tensión entre lo universal y lo particular. Esta tensión es indecible. No obstante, el desafío está en que el carácter universal no se traduzca en homogeneidad, en una respuesta única y uniforme; y al mismo tiempo en que lo particular no se constituya en desigualdad.

En el contexto de esta tensión, las políticas de inclusión educativa aquí analizadas han contribuido al cuestionamiento del formato escolar tradicional construido

sobre un supuesto de homogeneidad, “que conjugado con la función de origen del nivel medio, produjo exclusiones y desigualdades” (Arroyo y Nobile. 2015). Las propuestas diferenciales diseñadas para incluir a grupos que históricamente habían sido excluidos de la educación media ponen en evidencia los mecanismos expulsivos del formato tradicional aunque continua siendo un desafío la revisión del formato en general. De esta forma se configura una lógica perversa en el marco de la cual el formato escolar hegemónico continúa excluyendo, generándose estas propuestas que buscan “incluir” a una población específica.

Sin desconocer la permanencia de esta tensión, en los documentos y entrevistas realizadas se alude a algunas estrategias políticas desarrolladas por el Estado en el contexto de este tercer período de gobierno del Frente Amplio que podrían estar dando cuenta de nuevas construcciones de sentido en torno a la relación universal-particular. A modo de ejemplo, y como forma de dar respuesta a los efectos de fragmentación y atomización que producen las políticas de inclusión, se hace referencia a la Dirección Sectorial de Integración Educativa, en el marco de la cual algunos actores políticos sostienen que ya no se trata de pensar en términos de programas sino de dispositivos de alcance universal, puestos a disposición de los territorios y los centros educativos. Al mismo tiempo, se alude al Sistema de Protección de Trayectorias Educativas, así como al proceso de construcción de un Marco Curricular de Referencia Nacional. La pregunta sobre la configuración de nuevos sentidos de estas políticas en torno a la relación entre el carácter universal y particular constituye un punto de partida para el desarrollo de nuevas investigaciones en el campo educativo.

### 3- Constitución de/los sujeto/s de la educación a partir de los discursos de inclusión educativa.

Las políticas de inclusión educativa, especialmente haciendo referencia a las propuestas seleccionadas, oscilan entre construcciones de sentido más próximas al discurso basado en la carencia, o bien más próximas a la concepción de

posibilidad. La construcción del otro como “carente” (Martinis, 2006; 2015), constituida desde el déficit, se configura en la propia delimitación de la población objetivo de estas políticas que requieren estrategias particulares en función de lo que estos sujetos no tienen. Al mismo tiempo, en los discursos de algunas entrevistas se refuerza esta idea de ubicar al pobre en el marco de una cultura propia, con connotaciones negativas.

La expresión “sujeto/s” no es ingenua en tanto en el marco del análisis realizado prevalece la construcción de un sujeto inscripto en un grupo poblacional que guarda ciertas características. El sujeto que se configura en los discursos de estas políticas refieren así al sujeto que vive en situación de pobreza, y que asociado directamente a bajos resultados educativos, exige por parte del Estado un tratamiento particular, en muchos casos expresado en términos de tratamiento desigual. Desde este lugar, el análisis del *corpus* advierte sobre los efectos estigmatizantes de estas políticas de inclusión que producen clasificaciones particulares para estos sujetos. La imposibilidad de ser en plenitud y de no saber en forma plena en la que se encuentra todo sujeto se desplaza hacia la idea de que son determinados sujetos los que no pueden aprender bajo ciertas condiciones que configuran el formato escolar tradicional. En términos de Martinis (2016b), se constituye así una línea de continuidad entre “sujeto social” y “sujeto educativo” que lo inscribe en una lógica muy próxima a la determinación.

En el marco de una trama discursiva híbrida, y si bien esta no es la posición hegemónica, convive la intencionalidad de ubicar a estos sujetos en un lugar de posibilidad en el que se recupere el vínculo con la educación formal. Como se ha señalado, esta disputa se visualiza en documentos macro de la política educativa nacional, aunque también es particularmente significativa en el contexto de análisis del conjunto de propuestas de inclusión educativa que han formado parte del estudio. En este marco, la construcción discursiva sobre el sujeto como sujeto de posibilidad adquiere fuerte presencia en el PAC. No solo desde los documentos sino principalmente desde la voz de los actores técnicos vinculados a la propuesta,

se hace énfasis en el sujeto de aprendizaje y de posibilidad inscripto en una conceptualización de “anti-destino” (Núñez, 2007). Estos actores no depositan la responsabilidad en los sujetos sino en el formato escolar que produce exclusión. Desde este lugar se justifica el movimiento que intenta constituir otras formas de pensar y hacer educación.

En el contexto del pasaje de este programa a la Propuesta 2016, las construcciones de sentido en torno a los mismos sujetos ponen acento en la situación de “alta vulnerabilidad social y educativa” (CES, 2016a: 2), a partir de las cuales se desencadenan profundos efectos estigmatizantes.

Constituye un desafío la toma de distancia respecto a la “obsesión por el otro” (Skliar en Frigerio y Skliar, 2006), para transformarla en una preocupación por el otro, que en tanto anterior a lo conocido se aproxime a la hospitalidad (Derrida, 1999; Derrida y Dufourmantelle, 2000). La hospitalidad implica una relación con cualquier otro, con todos los otros, sin condicionalidad. Ello se configura en un aspecto central desde una perspectiva de derechos. En el marco de las propuestas de inclusión que han sido analizadas se visualiza la tematización sobre los otros, que en tanto diversos son inscriptos en grupos que guardan ciertas características (en este caso definidas a partir de la pobreza). La consideración del otro como estudiante se invisibiliza frente a su categorización de sujeto “carente” (Martinis, 2006; 2015). Se visualiza la política como forma de intervención sobre los otros, como posibilidad de control. La estadística ocupa en este intento un lugar central. Si bien los sujetos somos diferentes -lo común es la diferencia- se acentúa en “los diferentes”, por lo que las características que configuran a ciertos grupos justifican las estrategias focalizadas de “discriminación positiva”. La diversidad, como se ha planteado en el contexto de la Ley General de Educación N° 18.437, está ligada a la presencia de grupos “minoritarios” (Art. 8, Ley N° 18.437) a los que se dirige la inclusión.

#### 4- Aspectos alternativos de las políticas de inclusión educativa con relación al formato escolar tradicional en clave de justicia.

El análisis de documentos y entrevistas permite sostener que las distintas propuestas de inclusión educativa que integran este estudio, de forma particular, cuestionan y promueven ciertas modificaciones al formato escolar tradicional de educación secundaria. La mayor parte de estos cuestionamientos y modificaciones se producen desde la dimensión organizacional del formato escolar, visualizándose en la configuración de nuevos espacios y tiempos pedagógicos. Si bien ello es importante porque inscribe a los sujetos -tanto estudiantes como docentes y otras figuras educativas- en otras posiciones, como expresa Terigi (2008a, 2011), diferentes modelos organizacionales podrían sin embargo estar dando cuenta de un mismo modelo pedagógico.

En el caso del PAC cabe destacar que se inscribe en el marco de una posición crítica con respecto al formato escolar tradicional, que en tanto excluye requiere de otras maneras de pensar y hacer Escuela. En este sentido el programa nace con la necesidad de generar otras condiciones organizacionales que al mismo tiempo propician otras condiciones pedagógicas. Ejemplo de ello es la escala del Aula Comunitaria que en palabras de los actores técnicos entrevistados repercute en la personalización, en la atención a la singularidad, en la configuración de un vínculo educativo más cercano, en una necesaria contención afectiva concebida en el marco de la importancia del aprendizaje. En este contexto, no es menor destacar la intencionalidad pedagógica con la que se realizan ciertos movimientos desde la dimensión material del formato escolar.

Los actores técnicos que participan del PAC cuestionan el formato escolar tradicional y producen modificaciones que instituyen nuevas posibilidades para la educación secundaria. En clave de estos actores, lo universal no es el formato tradicional sino el derecho a la educación de los sujetos. Este discurso es importante en tanto problematiza el carácter universal de las políticas que no debe

ser traducido como lo mismo, como respuesta única. No obstante, entra en tensión con la posibilidad de que el formato escolar tradicional recupere los aprendizajes de la experiencia y produzca algunas alteraciones capaces de instituir lo común en el encuentro con las diferencias.

En el contexto del PAC adquiere relevancia el carácter interinstitucional de la propuesta que habilita el encuentro entre la educación formal y no formal con el fin de buscar nuevos escenarios educativos que contribuyan a que el sujeto de la educación se reencante con lo educativo. En el marco de los nuevos actores educativos se destaca el equipo socioeducativo que según señalan los entrevistados configuran la “memoria” del programa al tener mayor estabilidad con respecto a los docentes de aula.

En el marco del conjunto de las propuestas analizadas, se observa que el PAC cuenta con mayor construcción y reflexión en torno a la dimensión pedagógica. Ello se puede explicar a la luz de la trayectoria que tiene esta propuesta, y que como se ha analizado nunca ha dejado de evaluarse, revisarse, y en este sentido modificarse. A la vez hay otros rasgos diferenciales que se entiende son fundamentales: el relato pedagógico-político construido desde los actores técnicos que coordinan la propuesta; el aporte del equipo socioeducativo que imprime nuevas miradas desde la educación no formal; y los movimientos que en esta trama de encuentro con la educación no formal se producen en los docentes de educación secundaria que trabajan en el PAC.

En lo que respecta a Propuesta 2016 se destacan como principales modificaciones lo vinculado a *currículum* y evaluación. No obstante, en cuanto a la concepción de sujeto de la educación prevalecen las referencias con connotaciones negativas, colocando el énfasis en la situación de “alta vulnerabilidad social y educativa” (CES, 2016a: 2) de los estudiantes que son destinatarios de la política. Al mismo tiempo, el análisis de las construcciones discursivas expresa los efectos estigmatizantes de la propuesta al generar circuitos diferenciales en un espacio

público, y por lo tanto común, para aquellos sujetos que viven en situación de pobreza.

En cuanto al PIU y su transición a Proyecto con horas de tutorías y PCP también se consolida una visión del sujeto de la educación más próxima a la carencia que a la posibilidad, lo que se visualiza a partir de la caracterización de la población destinataria que atraviesa diferentes procesos de focalización. La focalización no solo se realiza en función de los centros educativos sino también al interior de estos al identificarse el conjunto de sujetos de la educación preferentemente a ser “derivados” a tutoría. Expresiones en documentos de esta propuesta tales como “potenciales repetidores” (ANEP-CES, 2008: 16) o estudiantes con “mayor probabilidad de fracaso escolar” (ANEP-CES, 2008: 16) advierten sobre la eficacia simbólica que continua produciendo la relación entre resultados educativos y contexto sociocultural, característica de la década de los 90.

Las distintas políticas de inclusión educativa evidencian una clara tensión entre el desafío vinculado a la democratización en el acceso a la educación secundaria de sectores antes excluidos, y las condiciones asociadas al formato escolar para recibir a estos sujetos. Las mismas dan cuenta de que no se interviene sobre el formato escolar tradicional-hegemónico que produce exclusión sino sobre los sujetos “excluidos”. En este sentido, las distintas propuestas no han escapado a la lógica focalizada inscrita en la igualdad de oportunidades que lo que produce son circuitos diferenciales para un conjunto de sujetos diversos por su condición sociocultural y/o socioeconómica. En este sentido, si bien las políticas de inclusión cuestionan el carácter homogeneizador del formato escolar tradicional no han logrado hasta el momento trascender la lógica de fragmentación que marca una línea divisoria entre el adentro y el afuera.

Al mismo tiempo, si bien las propuestas de inclusión cuestionan y modifican algunos rasgos del formato escolar hegemónico, también se visualiza que este formato cuestiona estos aspectos. Un claro ejemplo se ubica en el PIU

(fundamentalmente en cuanto a la organización de las mismas por áreas de conocimiento, aunque el término áreas se inscriba en un campo de tensión) así como en la Propuesta 2016 (por ejemplo en lo que refiere al trabajo en duplas).

En este marco, es preciso señalar que no se visualizan cambios del formato escolar tradicional a través del aprendizaje acumulado y aportes específicos de estas propuestas. La trayectoria y aprendizaje del PAC como oportunidad para modificar ciertos aspectos del formato escolar termina traducéndose en otra política que si bien tiene la intencionalidad de inscribir a los sujetos en el espacio liceal, focaliza a la interna del centro educativo, diseñando un tránsito diferencial para estos sujetos previamente seleccionados, con efectos estigmatizantes sobre ellos. Al mismo tiempo, y conforme a lo señalado por algunos de los actores entrevistados, pone en evidencia que aún hay quienes consideran que estos sujetos no están preparados para participar de las “reglas de juego” (EAP N° 5) del formato escolar tradicional y por lo tanto no deberían formar parte de este espacio liceal hasta no adaptarse a su funcionamiento. Algunos actores entrevistados ubican estas construcciones de sentido en los docentes, sosteniendo que muchas veces no están preparados para integrar a estos sujetos y que en la práctica son quienes tienen el desafío de reconocer que la educación secundaria es para todos. Desde este lugar se entiende que persiste en los docentes la concepción selectiva asociada al origen de la educación secundaria.

En este contexto, que cambie el formato escolar tradicional continúa siendo, para algunos actores, una expresión de deseo. De este modo, en qué medida estas propuestas pueden traducirse en modificaciones del nivel medio, y producir una nueva diferenciación en el sistema educativo continúa siendo una pregunta válida en el contexto actual. La construcción híbrida que supuso la configuración de políticas focalizadas con “vocación universal e igualitaria” (Yarzabal, 2010: 18) en el marco del primer gobierno del Frente Amplio termina expresando el carácter gradualista de procesar los cambios educativos, tradicionalmente característico de Uruguay, reflejo de la preeminencia de procesos de “cambio incremental”

(Bentancur, 2018). Las entrevistas realizadas expresan la falta de consenso entre actores políticos, problemas vinculados al presupuesto, y las resistencias de los sindicatos, ATD y docentes en general, que en términos de algunos actores podrían estar inhibiendo la consolidación de cambios profundos de orden “estructural”, y la permanencia de este tipo de propuestas de inclusión estabilizadas en el tiempo. Ello entra en tensión, al mismo tiempo, con las construcciones discursivas que si bien se remiten a problemas de formato en términos generales, justifica su buen funcionamiento en lo que respecta a algunos sujetos, y la necesidad de respuestas particulares para otros.

Uno de los aspectos a tener presente es que el formato escolar tradicional constituye una producción histórica y no natural (Vincent, Lahire y Thin, 2008; Pineau, 2001; Varela y Álvarez Uría, 2004), por lo que es posible de ser alterado. Si bien las propuestas de inclusión configuran respuestas concretas frente a los procesos de masificación producto del mandato de universalización de la educación media, estas no han logrado impactar en el modelo institucional de la educación secundaria. En este sentido, si bien es importante destacar los avances en el acceso de ciertos sectores anteriormente excluidos, en tanto que estén siendo parte abre la posibilidad de que algo acontezca en términos educativos, continúa siendo un desafío impactar sobre la tradición selectiva y excluyente de la educación secundaria sin producir mayor fragmentación.

Desde la perspectiva de justicia que ha sido construida en este estudio, se trató de pensar cuáles serían las alteraciones posibles de ser producidas en clave de construcción de lo común y encuentro de las diferencias. Aquello que en términos de Derrida se ha presentado en términos de hospitalidad y de herencia.

En el marco de la relación indecible entre el carácter universal y particular que ha sido señalada, y sin perder de vista que “lo mismo no es lo común” (Terigi, 2012), y que lo particular no necesariamente es lo desigual, se reconocen en algunos discursos ciertos rasgos que se aproximan a inscribir la educación en una

perspectiva de justicia. Entre ellos se destacan: la necesidad de cuestionar y transformar el formato escolar en clave universal; la conceptualización de la educación desde una perspectiva de derechos más que de inclusión; la consideración del sujeto de la educación desde un lugar de posibilidad.

En este marco, algunos de los aspectos alternativos que los propios actores entrevistados recuperan como posibles aportes al formato escolar hegemónico, y que se entiende que desde este lugar podría contribuir a la configuración de políticas más justas, son los siguientes: modalidad de evaluación promovidas en el marco de la Propuesta 2016, que cuestiona el lugar de la repetición pensando en términos de ciclo educativo más que de grados; el trabajo en duplas docentes previsto en el PAC y Propuesta 2016; el lugar de las figuras y espacios de acompañamiento a la trayectoria educativa promovidos por el PAC, PIU, Proyecto con horas de tutorías y PCP, y Propuesta 2016.

Al mismo tiempo, y desde el análisis realizado, se recupera el lugar de los aportes de la educación no formal, así como la consideración del sujeto de la educación desde un lugar de “anti-destino” (Núñez, 2007).

Más allá de los desafíos que se continúa enfrentando en términos de garantización del derecho a la educación de todos los sujetos, se considera que este ejercicio deconstructivo habilita volver a mirar los procesos que se han desarrollado desde el año 2005 en torno a las políticas de inclusión, y por consiguiente hacer visibles algunos de sus efectos con el fin de construir desde un lugar más próximo a la justicia.

La educación como campo problemático habilita a pensar en las diferentes formas de concebir lo educativo, y en las luchas que se desenvuelven en el campo simbólico por fijar -siempre de forma provisoria- ciertos sentidos. El ejercicio deconstructivo como posibilidad de justicia ha favorecido una reconstrucción -singular- de los procesos de significación en torno a la inclusión y su relación con

el formato escolar tradicional. En forma complementaria, la educación concebida desde una perspectiva de justicia construida a partir de las nociones de herencia y hospitalidad ha habilitado el acercamiento a estas políticas desde una mirada puesta en la construcción de lo común y el encuentro de las diferencias.

#### 5)- (Im)posibilidad y (de)construcción

La noción de imposibilidad, con efectos para pensar también en la investigación, como proceso nunca cerrado sino abierto a nuevas indagaciones, conduce a planter algunas de las líneas temáticas posibles a ser recuperadas en próximos estudios: en primer lugar, el análisis de nuevas políticas educativas en el contexto del tercer gobierno del Frente Amplio que han sido referenciadas tanto en los documentos como en las entrevistas, y que, como se ha señalado, podrían estar configurando nuevas construcciones de sentido en torno a una mirada más integral de la educación; en segundo lugar, podría ser interesante indagar en torno a alguna de estas políticas de inclusión educativa objeto de estudio en los territorios en los que se desarrollan y por lo tanto analizar cómo se traducen y son significadas por los propios actores educativos, aportando así otro nivel de significación; en tercer lugar, podría ser interesante de abordar en futuras investigaciones, el análisis de las construcciones discursivas en torno a estas políticas de inclusión educativa desde los sindicatos y las ATD.

Uno de los aspectos que ha atravesado toda la investigación, es que es necesario partir de la (im)posibilidad como forma de construir posibilidades, así como de la (de)construcción como oportunidad para construir nuevas articulaciones, nuevas formas de pensar. “Ampliar lo pensable” (Frigerio, 2007), será un desafío siempre inacabado para quienes nos interesamos por temas vinculados al “campo problemático de la educación” (Puiggrós, 1990b). En este ejercicio, desnaturalizar y desedimentar los procesos de significación que vinculan linealmente resultados educativos con contexto sociocultural y/o socioeconómico de los sujetos, y que en función de ello construye propuestas focalizadas al margen de un formato escolar

hegemónico que continua produciendo exclusión, constituye una de las tareas político-pedagógicas clave para configurar posibles articulaciones de sentido más próximas a la justicia.

## Referencias bibliográficas

Acosta, F. (2016). *Cambios y continuidades en la escuela secundaria: análisis de programas recientes en Europa y América Latina desde una perspectiva histórica e internacional*. Accedido el 14 de julio de 2018 desde: [http://institucional.us.es/revistas/cuestiones/25/03\\_MO\\_25.pdf](http://institucional.us.es/revistas/cuestiones/25/03_MO_25.pdf)

Antelo, E. (2013). *La pedagogía de la época*. Accedido el 11 de abril de 2018 desde: [http://www.oei.org.ar/edumedia/pdfs/T04\\_Docu4\\_LaPedagogiadelaeepoca\\_Antelo.pdf](http://www.oei.org.ar/edumedia/pdfs/T04_Docu4_LaPedagogiadelaeepoca_Antelo.pdf)

Arroyo, M. y Nobile, M. (2015). “Nuevos formatos escolares e inclusión educativa en la escuela secundaria. Una discusión de la “forma escolar” a partir de los aportes de la investigación”. En: Pinkasz (Comp.). **La investigación sobre educación secundaria en la Argentina en la última década**. Buenos Aires, FLACSO Argentina: p. 68-68.

Bentancur, N. (2018). *La planificación como estrategia de política pública educativa*. Montevideo: ANEP-IIPE UNESCO, Oficina para América Latina.

Bordoli, E. (2005). “La didáctica y lo didáctico. Del sujeto epistemológico al sujeto del deseo”. En: Behares, L. y Colombo de Corsaro, S. (Comps.) (2005). **Enseñanza del Saber-Saber de la Enseñanza**. Montevideo, FHCE: p. 17-25.

Bordoli, E. (2009). *Texto curricular y contexto en la gramática escolar. El nuevo currículum y el discurso educativo de los 90*. Accedido el 27 de noviembre de 2017 desde: <http://www.fumtep.edu.uy/index.php/quehacer-ed/item/286-texto-curricular-y-contexto-en-la-gram%C3%A1tica-escolar>.

Bordoli, E. (2012). “Las políticas de inclusión educativa y los gobiernos progresistas. El caso uruguayo: algunos elementos analíticos para comprender los procesos políticos y educativos actuales”. En: Montiel, M. C. y Oliva, D. (Comp.): **Educación, gobierno e instituciones en contextos diversos**. Argentina, Ediciones LAE, San Luis: p. 7-26.

Bordoli, E. (2016). *Formas escolares y sentidos educativos en Enseñanza Primaria. Análisis del proceso de construcción del Programa Maestros Comunitarios en Uruguay (2005-2010)*. Argentina: FLACSO.

Bordoli, E. y Martinis, P. (2010). “Relaciones entre educación y pobreza. Continuidades y rupturas del discurso moderno”. En: Serna, M. (Coord.) (2010). **Pobreza y (des)igualdad en Uruguay: una relación en debate**. Montevideo, F.C.S.: p. 228-240.

Buenfil, R. N. (1991). *Análisis de discurso y educación*. México: DIE-CINVESTAV IPN.

Buenfil, R. N. (1994). *Cardenismo. Argumentación y antagonismo en educación*. México: DIE-CINVESTAV IPN.

Buenfil, R. N. (2010a). *Usos de la Teoría en la Investigación Educativa. El caso de Análisis Político de Discurso*. Accedido el 10 de marzo de 2017 desde: <http://fcepedagogiauniversitaria.blogspot.com.uy/2010/06/conferencia-en-la-facultad-de-ciencias.html>

Buenfil, R. N. (2010b). *Dimensiones ético políticas en educación desde el análisis político de discurso*. Accedido el 15 de marzo de 2017 desde: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=99815165007>

Buenfil, R. N. (2011). *Apuntes sobre los usos de la teoría en la investigación social*. Alemania: Editorial Académica Española.

Cardozo, S. (2016). *Trayectorias educativas en la educación media. PISA-L 2009-2014*. Montevideo: Departamento de Sociología de FCS e INEE.

CEPAL (1991). *Qué aprenden y quiénes aprenden en las escuelas de Uruguay. Los contextos sociales e institucionales de éxitos y fracasos*. Montevideo: Oficina de CEPAL de Montevideo.

CEPAL (1993). *Escuelas productoras de conocimientos en los contextos socioculturales más desfavorables*. Montevideo: Oficina de CEPAL de Montevideo.

Conde, S. (2015). “El Programa Maestros Comunitarios como oportunidad para la interrogación crítica y la construcción de posibilidad”. En: Bordoli, E. (2015). (coord.). **El Programa Maestros Comunitarios. Trazos, caminos y desafíos a la gramática escolar**. Montevideo: FHCE-UdelaR, p- 57-76.

Derrida, J. (1992). *Fuerza de ley: el ‘fundamento místico de la autoridad’*. Madrid: Ed. Tecnos.

Derrida, J. (1997). “Carta a un amigo japonés”. En: **El tiempo de una tesis. Deconstrucción e implicaciones conceptuales**. Barcelona: Proyecto A Ediciones.

Derrida, J. (1999). *Sobre la hospitalidad*. Accedido el 20 de noviembre de 2017 desde: <https://redaprenderycambiar.com.ar/derrida/textos/hospitalidad.htm>

Derrida, J. y Dufourmantelle, A. (2000). *La hospitalidad*. Trad. de M. Segoviano. Buenos Aires: De la Flor.

- Derrida J. y Roudinesco (2003). *Y mañana, qué...*, Buenos Aires: F.C.E.
- Dubet, F. (2016). *¿Por qué preferimos la desigualdad? (aunque digamos lo contrario)*. Buenos Aires: Ed. Siglo XXI editores.
- Dussel, I. (2004). *La escuela y la diversidad: un debate necesario*. Accedido el 5 de diciembre de 2016 desde: [http://ipes.anep.edu.uy/documentos/curso\\_dir\\_07/materiales/escuela\\_uno.pdf](http://ipes.anep.edu.uy/documentos/curso_dir_07/materiales/escuela_uno.pdf)
- Dussel, I. (2006). *El curriculum: aproximaciones para definir qué debe enseñar la escuela hoy*. Versión Preliminar. Mimeo. Buenos Aires: FLACSO.
- Dussel, I. (2014). "A montagem da escolarização: discutindo conceitos e modelos para entender a produção histórica da escola moderna". En: **Revista Linhas**, Florianópolis, v. 15, n. 28, p. 250-278, jan./jun. 2014.
- Fair, H. (2016). "Análisis político del discurso de Ernesto Laclau: una propuesta para la investigación social transdisciplinaria". En: **Revista de Ciencias Sociales**. Quito, enero 2016, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Académica de Ecuador, 54, p. 199-226.
- Fair, H. (2017). "Decisiones y estrategias metodológicas para la investigación social empírica desde la Teoría Política del Discurso". En: **Prácticas de oficio**, v. 1, n. 19, jun. 2017 - dic. 2017.
- Fernández, T. (2010a). *El peso del origen institucional: una hipótesis sobre las políticas de inclusión en la educación media de Uruguay (2005-2009)*. Accedido el 21 de setiembre de 2016 desde: <http://www.scielo.edu.uy/pdf/rucp/v19n1/v19n1a06.pdf>
- Fernández, T. (Coord.) (2010b). *La desafiliación en la Educación Media y Superior de Uruguay*. Montevideo: UdelaR.
- Fernández, T. (2010c). *Balance de las políticas de inclusión educativa en la Educación Media de Uruguay (2005-2009)*. Accedido el 20 de setiembre de 2016 desde: [http://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2013/archivos/Mesa\\_12\\_y\\_17\\_FERNANDEZ.pdf](http://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2013/archivos/Mesa_12_y_17_FERNANDEZ.pdf)
- Fernández, T. y Alonso, C. (2011). *Dos modelos de inclusión educativa: Programa Aulas Comunitarias y Plan de Formación Profesional Básica (2007-2011)* Accedido el 21 de setiembre de 2016 desde: <http://www.scielo.edu.uy/pdf/rucp/v21n1/v21n1a08.pdf>
- Fernández, T. y Mancebo, M. (2015). *Las políticas de inclusión educativa en Uruguay: ¿erosión de la matriz institucional clásica de la arena educativa?*

Accedido el 21 de setiembre de 2016 desde:  
[http://aucip.org.uy/docs/v\\_congreso/ArticulospresentadosenVcongresoAucip/AT21-PoliticasyPublicas/Fernandez-Mancebo\\_Laspoliticasydeinclusion.pdf](http://aucip.org.uy/docs/v_congreso/ArticulospresentadosenVcongresoAucip/AT21-PoliticasyPublicas/Fernandez-Mancebo_Laspoliticasydeinclusion.pdf)

Flous, C. (2014). *Análisis de los discursos de las políticas y programas de inclusión educativa en la Enseñanza Media Básica en el Uruguay (2005-2012)*.  
Accedido el 21 de setiembre de 2016 desde:  
<https://www.colibri.udelar.edu.uy/handle/123456789/4893>

Freud, S. (1937) “Análisis terminable e interminable”. En: Strachey, J. (1986): **Sigmund Freud Obras Completas**. Vol. 23, Buenos Aires, Ed. Amorrortu, p. 211-254.

Frigerio, G. (2000). “¿Las reformas educativas reforman las escuelas o las escuelas reforman las reformas?”. Accedido el 5 de marzo de 2018 desde:  
<http://www.schwartzman.org.br/simon/delphi/pdf/frigerio.pdf>

Frigerio, G. (2005). “En la cinta de Moebius”. En: Frigerio, G. y Diker (comps.) (2005). **Educación: ese acto político**. Buenos Aires, Ed. Del Estante: p. 11-36.

Frigerio, G. (2007). “Argumentos para ampliar lo pensable”. En; Baquero, R.; Diker, G. y Frigerio, G. (2007). **Las formas de lo escolar**. Buenos Aires, Ed. Del Estante: p. 323-340.

Frigerio, G. (2012). *Curioseando (Saberes e ignorancias)*. Buenos Aires: Estante Editorial.

Frigerio, G. y Skliar, C. (2006). *Huellas de Derrida. Ensayos pedagógicos no solicitados*. Buenos Aires: Del Estante.

Foucault, M. (1979). *Microfísica del poder*. Madrid: Las Ediciones de La Piqueta.

Garcé, A. y Yaffé, J. (2004). *La era progresista*. Uruguay: Fin de siglo.

Howarth, D. (2005). *Aplicando la Teoría del Discurso: el Método de la Articulación*. Accedido el 15 de setiembre de 2016 desde:  
[http://www2.ucc.edu.ar/portalucc/archivos/File/CP\\_y\\_RRII/Revista\\_Studia\\_Politicae/05/Articulos/Howarth.pdf](http://www2.ucc.edu.ar/portalucc/archivos/File/CP_y_RRII/Revista_Studia_Politicae/05/Articulos/Howarth.pdf)

INEEd (2014). *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2014*. Montevideo: INEEd.

INEEd (2015). *Evaluación y tránsito educativo. Estudio de propuestas de evaluación en las aulas de educación primaria y media en Uruguay. Resumen ejecutivo*. Montevideo: INEEd.

INEEd (2017). *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2015-2016*. Montevideo: INEEEd.

Laclau, E. (1993a). *Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.

Laclau, E. (1993b). *Discurso*. Accedido el 30 de enero de 2017 desde: <http://biblioteca.itam.mx/estudios/60-89/68/ErnestoLaclauDiscurso.pdf>

Laclau, E. (1995). *Universalismo, Particularismo y el tema de la Identidad*. Accedido el 10 de abril de 2018 desde: [http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:filopoli-1995-5-1C777F7B-79B6-19D3-B6B9-B7F90B382C27/universalismo\\_particularismo.pdf](http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:filopoli-1995-5-1C777F7B-79B6-19D3-B6B9-B7F90B382C27/universalismo_particularismo.pdf)

Laclau, E. (1996). *Emancipación y diferencia*. Buenos Aires: Ariel.

Laclau, E. (2004). *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Laclau, E. y Mouffe, Ch. (1987). *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. España: Siglo XXI.

Mancebo, M. (2010a). “Las políticas de inclusión educativa: una nueva mirada sobre un viejo problema”. En: Serna, M. (Coord.) (2010). **Pobreza y (des)igualdad en Uruguay: una relación en debate**. Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Montevideo: p. 342-352.

Mancebo, M. (2010b). *Políticas de inclusión educativa en los gobiernos progresistas del Cono Sur: Argentina, Chile y Uruguay 2005-2009*. Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Toronto, Canadá, del 19 de octubre de 2010.

Mancebo, M. y Goyeneche, G. (2009). *Inclusión educativa y gobiernos progresistas en el Cono Sur: una mirada al contenido de programas seleccionados (2005-2010)*. Accedido el 7 de febrero de 2017 desde: <http://seer.ufrgs.br/Poled/article/view/22348>

Mancebo, M. y Goyeneche, G. (2010). *Las políticas de inclusión educativa: entre la exclusión social y la innovación pedagógica*. IX Jornadas de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Montevideo: F.C.S.

Mancebo, M. y Méndez, N. (2012). *La exclusión educativa en los países del Cono Sur: aproximación conceptual y dimensionamiento*. Accedido el 21 de setiembre de 2016 desde: <https://www.colibri.udelar.edu.uy/handle/123456789/6862>

Mancebo, M. y Monteiro, L. (2009). “El Programa de Aulas Comunitarias de

Uruguay: Un Puente hacia la Inclusión en la Educación Media”. En: REICE. **Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación**, v.7, n. 4, 2009, p. 277-291. Accedida el 26 de noviembre de 2017 desde: <http://www.rinace.net/reice/numeros/arts/vol7num4/art14.pdf>.

Martinis, P. (2006). “Sobre escuelas y salidas: la educación como posibilidad, más allá del contexto”. En: **Pensar la escuela más allá del contexto**. Montevideo, Psicolibros: p. 259-270.

Martinis, P. (2008). "Pedagogía y justicia". En: Etchegoyen, A. (coord.) (2008). **Niñez y acceso a la justicia**. Buenos Aires, El Mono Armado: p. 53-66.

Martinis, P. (2010). *La formulación de las políticas educativas focalizadas a la atención de situaciones de pobreza en la enseñanza primaria en el Uruguay y su relación con el discurso de la seguridad ciudadana (1995-2002)*. Argentina: FLACSO.

Martinis, P. (2015). *Infancia y educación: pensar la relación educativa*. Accedido el 26 de noviembre de 2017 desde: <http://www.scielo.org.ar/pdf/eb/v25n1/v25n1a08.pdf>

Martinis, P. (2016a). “Aproximación a los usos del significante “inclusión educativa” en la formulación de políticas educativas en Uruguay (2005-2015)”. En: Martignoni, L. y Zelaya, M. (Comp.) **Diálogos entre Argentina, Brasil y Uruguay. Sujetos, políticas y organizaciones en educación**. Buenos Aires, Ed. Biblos: p. 245-261.

Martinis, P. (2016b). “Sujeto de la educación y discurso pedagógico (social). O acerca de la no continuidad entre sujetos sociales y sujetos educativos”. En: **Pedagogía social y educación social. Reflexiones sobre las prácticas educativas en Brasil y Uruguay**. Montevideo: FHCE-UEM.

Martinis, P. y Stevenazzi, F. (2014). “Movimientos y alteraciones de la forma escolar en la escuela primaria en Uruguay”. En: **Políticas Educativas**, Porto Alegre, v. 7, n. 2, p. 89-109, 2014.

Moreira, C.; Raus, D. y Gómez Leyton, J. C. (2008). *La nueva política en América Latina. Rupturas y continuidades*. Montevideo: Trilce.

Mossello, F. (2014). *Discurso político y estrategias enunciativas en dos discursos de cierre de campaña a la presidencia argentina*. Accedido el 23 de junio de 2018 desde:

<http://www.entrepalavras.ufc.br/revista/index.php/Revista/article/view/340/239>

Nahum, B. (2008). *Historia de Educación Secundaria 1935-2008*. Montevideo: CES.

Núñez, V. (2007). *Pedagogía Social: un lugar para la educación frente a la asignación social de los destinos*. Accedido el 7 de mayo de 2018 desde: <http://abc.gov.ar/lainstitucion/sistemaeducativo/psicologiaase/aportesbibliograficos/documentosdescarga/anexo1.pdf>

Pineau, P.; Dussel, I. y Caruso, M. (2001). *La escuela como máquina de educar. - Tres escritos sobre un proyecto de la modernidad*. Buenos Aires: Ed. Paidós.

Puiggrós, A. (1990a). *Sujetos, Disciplina y Curriculum en los orígenes del sistema educativo argentino*. Buenos Aires: Ed. Galerna.

Puiggrós, A. (1990b). *Imaginación y crisis en la educación latinoamericana*. México: Alianza.

Rama, G. (1963). "Grupos sociales y Enseñanza Secundaria". En: **Anales del Instituto de Profesores "Artigas"**. Años 1962-1963, N° 7-8, Montevideo, p. 5 - 152.

Rancière, J. (2007). *El maestro ignorante. Cinco lecciones sobre la emancipación intelectual*. Barcelona: Libros del Zorzal.

Redondo, P. (2013). *Escuelas y pobreza. Entre el desasociado y la obstinación*. Buenos Aires: Editorial Paidós.

Rochex, J. I. (2011). "Las tres 'edades' de las políticas de educación prioritaria: ¿convergencia europea?". En: **Propuesta Educativa**, Argentina, V. 1, n. 35, p. 75-84, 2011.

Romano, A. (2013). "Educar: un acto de justicia". En: Southwell, M. y Romano, A. (comps.) (2013). **La escuela y lo justo**. Buenos Aires: UNIPE, p. 159 a 175.

Santos, L. (2010). "Políticas educativas y formatos escolares". En: **Políticas Educativas**, Porto Alegre, v. 4, n.1, p. 18-34, 2010.

Saur, D. (2006). "Reflexiones metodológicas: tres dimensiones recomendables para la investigación sobre discursos sociales". En: Jiménez, M. (2006) **Los usos de la teoría en la investigación**. México, Plaza y Valdés, p. 183 a 202.

Saur, D. (2008). *¿Aplicar la teoría? Reflexiones en torno a la noción de aplicación en el análisis de discurso*. Accedido el 7 de mayo de 2018 desde: [http://www.magarinos.com.ar/Daniel\\_Saur-Aplicar.pdf](http://www.magarinos.com.ar/Daniel_Saur-Aplicar.pdf)

Saur, D. (2012). "De la doxa al saber académico. El complejo pasaje del problema social al problema de la investigación". En: Jiménez, M. (2012) **Investigación educativa. Huellas metodológicas**. México, Juan Pablos Editor: p. 73 a 93.

Saur, D. (2013). “Entrevista a Rosa Nidia Buenfil Burgos. Eclecticismo y transversalidad en la investigación educativa”. En: **Propuesta Educativa**. N° 39, año 22, junio de 2013, Vol. I, p. 5 a 12.

Scafati, A. y Larrosa, M. (2017). “El castigo de Sísifo o el cierre de Aulas Comunitarias”. En: **Carta Obsur**. Revista digital del observatorio del sur. N° 52, 2017, p. 16-21.

Stevenazzi, F. (2008). *Entre educar y contener, caras de una escuela de Jornada Completa*. Argentina: FLACSO.

Stevenazzi, F. (2014). *Una lectura sobre la producción de alteraciones a los formatos escolares desde la política cotidiana de la escuela*. Accedido el 5 de diciembre de 2017 desde: <https://es.scribd.com/document/320705287/Una-Lectura-Sobre-La-Produccion-de-Alteraciones-a-Los-Formatos-Escolares-Stevenazzi>

Stevenazzi, F. (2017). *Alteraciones a la forma escolar y producción de política educativa desde el cotidiano. Experimentación pedagógica en la Escuela 321 de Unidad Casavalle, Montevideo-Uruguay*. Argentina: UNER.

Taylor, S.J. y Bogdan, R. (1987). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Barcelona: Paidós.

Tenti Fanfani, E. (2009). *Dimensiones de la exclusión educativa y políticas de inclusión*. Revista de la Bolsa de Comercio de Rosario. Año XCIX, N° 1507, Abril de 2009, pp. 44-49. Accedido el 30 de diciembre de 2016 desde: <http://www.bcr.com.ar/Secretara%20de%20Cultura/Revista%20Institucional/2009/Abril/Notas/Tenti-abril09.pdf>

Terigi, F. (Coord.); Perazza, R. y Vaillant, D. (2009). *Estudios de políticas inclusivas. Segmentación urbana y educación en América Latina. El reto de la inclusión escolar*. Madrid: FIECC.

Terigi, F. (2008a). *Organización de la enseñanza en los plurigrados de las escuelas rurales*. Argentina: FLACSO Argentina.

Terigi, F. (2008b). “Los cambios en el formato de la escuela secundaria argentina: por qué son necesarios, por qué son tan difíciles”. En: **Propuesta Educativa**. N° 29, año 15, junio de 2008, Vol. I, p. 63 a 71.

Terigi, F. (2010). *Las cronologías de aprendizaje: un concepto para pensar las trayectorias escolares*. Accedido el 7 de junio de 2017 desde: [http://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/uploads/docs/mg\\_flavia\\_terigi\\_las\\_cronologias\\_de\\_aprendizaje\\_un\\_concepto\\_para\\_pensar\\_las\\_trayectorias\\_escolares.pdf](http://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/uploads/docs/mg_flavia_terigi_las_cronologias_de_aprendizaje_un_concepto_para_pensar_las_trayectorias_escolares.pdf)

Terigi, F. (2011). *Ante la propuesta de “nuevos formatos”: elucidación conceptual*. Accedido el 7 de junio de 2017 desde: <http://www.uepc.org.ar/conectate/wp-content/uploads/2015/10/TERIGI-Ante-la-propuesta-de-nuevos-formatos-autorizado.pdf>

Terigi, F. (2012). *Lo mismo no es lo común. La escuela común, el curriculum único, el aula estándar y otros esfuerzos análogos por instituir lo común*. Accedido el 7 de diciembre de 2017 desde: <https://es.scribd.com/document/359009868/4-Lo-mismo-no-es-lo-comun-Flavia-Terigi-pdf>

Terigi, F. (2015). *La inclusión en la escuela media ante la persistencia del modelo escolar tradicional*. Accedido el 29 de agosto de 2017 desde: [http://www.siteal.iipe.unesco.org/sites/default/files/siteal\\_dialogo\\_flavia\\_terigi\\_v2.pdf](http://www.siteal.iipe.unesco.org/sites/default/files/siteal_dialogo_flavia_terigi_v2.pdf).

Torring, J. (1998). “Un repaso al análisis político del discurso”. En: Buenfil, R. N. (Coord.) (1998) **Debates políticos contemporáneos**. México, Plaza y Valdés Editores: p. 31-54.

Taylor, S. J. y Bogdan, R. (1987). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Barcelona: Paidós

Tyack, D. y Cuban, L. (2001). *En busca de la utopía. Un siglo de reformas de las escuelas públicas*. México: FCE.

Verón, E. (1993). *La semiosis social. Fragmentos de una teoría de la discursividad*. Barcelona: Ed. Gedisa.

Verón, E. (2004). *Fragmentos de un tejido*. Barcelona: Ed. Gedisa.

Yarzabal, L. (2010). “Fundamentos teóricos de las políticas implementadas en el quinquenio”. En: ANEP-CODICEN (2010). **Una transformación en marcha**. Maldonado, ANEP-UTU: p. 17-36.

Yuni, J. y Urbano, C. (2006). *Técnicas para investigar. Recursos metodológicos para la preparación de proyectos de investigación*. Córdoba: Brujas.

Zelmanovich, P. (2013). *Las paradojas de la inclusión en la escuela media a partir de una lectura de la posición de los docentes en el vínculo educativo. Aportes del psicoanálisis a la investigación del malestar en las prácticas socio-educativas*. Argentina: FLACSO.

## Fuentes

ANEP (2005). *Proyecto de Presupuesto, Sueldos, Gastos e Inversiones 2005-2009*. Accedido el 15 de noviembre de 2017 desde: <http://www.anep.edu.uy/presupuestos-rendicion-balances>

ANEP (2006). *Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal. Año 2005*. Accedido el 20 de junio de 2018 desde: <http://www.anep.edu.uy/presupuestos-rendicion-balances?page=1>

ANEP (2007). *Proyecto de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal. Ejercicio 2006*. Accedido el 20 de junio de 2018 desde: <http://www.anep.edu.uy/presupuestos-rendicion-balances?page=1>

ANEP (2008a). *Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal. Ejercicio 2007*. Accedido el 20 de junio de 2018 desde: <http://www.anep.edu.uy/presupuestos-rendicion-balances?page=1>

ANEP (2008b). *Lineamientos, Objetivos y Metas de la ANEP*. Accedido el 15 de noviembre de 2017 desde: <http://www.anep.edu.uy/presupuestos-rendicion-balances?page=1>

ANEP (2010). *Proyecto de Presupuesto, Sueldos, Gastos e Inversiones 2010-2014*. Accedido el 15 de noviembre de 2017 desde: <http://www.anep.edu.uy/presupuestos-rendicion-balances>

ANEP (2011a). *Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal. Ejercicio 2010*. Accedido el 20 de junio de 2018 desde: <http://www.anep.edu.uy/presupuestos-rendicion-balances?page=1>

ANEP (2011b). *Sobre inclusión educativa y políticas*. Accedido el 15 de diciembre de 2017 desde: [http://www.anep.edu.uy/anep/phocadownload/dspe\\_ecomparadeos/sobre\\_inclusion\\_educativa\\_politicas%20anep2011.pdf](http://www.anep.edu.uy/anep/phocadownload/dspe_ecomparadeos/sobre_inclusion_educativa_politicas%20anep2011.pdf)

ANEP (2015). *Proyecto de Presupuesto Período 2015-2019. Tomo I-Exposición de Motivos*. Accedido el 15 de diciembre de 2017 desde: <http://www.anep.edu.uy/presupuestos-rendicion-balances>

ANEP (2017). *Rendición de Cuentas 2016. Tomo I. Ejercicio 2016*. Accedido el 20 de junio de 2018 desde: <http://www.anep.edu.uy/presupuestos-rendicion-balances>

ANEP-CES (2008). *Elementos para análisis del Programa de Impulso a la Universalización del Ciclo Básico (PIU) en las Asambleas Liceales*. Accedido el 17 de diciembre de 2017 desde:

[https://www.ces.edu.uy/ces/images/stories/PIU/elementos\\_analisis\\_piu\\_aulas\\_liceales.pdf](https://www.ces.edu.uy/ces/images/stories/PIU/elementos_analisis_piu_aulas_liceales.pdf)

ANEP-CES. *Res. N° 142 del 22/10/15*. Accedido el 27 de noviembre de 2017 desde:

[https://www.ces.edu.uy/ces/images/Propuesta\\_2016/Resolucion\\_Propuesta2016.PDF](https://www.ces.edu.uy/ces/images/Propuesta_2016/Resolucion_Propuesta2016.PDF)

ANEP-CES. *Res. N° 134 del 4/5/2016. Reglamento de Evaluación y Pasaje de Grado para Primer Año de la Propuesta Ciclo Básico 2016*. Accedido el 26 de noviembre de 2017 desde:  
<https://www.ces.edu.uy/files/Planes%20y%20programas/propuesta%202016/2081.pdf>

ANEP-CES. *Res. N° 102 del 5/12/16*. Accedido el 27 de noviembre de 2017 desde:

<http://www.ces.edu.uy/files/2016/Direccion%20de%20planemaiento%20evaluacion%20educativa/propuesta%2016/Propuesta2016.pdf>

ANEP-DIEE (2016). *Informe de monitoreo y evaluación del proyecto “Liceos con horas de tutorías y PCP” 2014 del Consejo de Educación Secundaria*. Accedido el 7 de diciembre de 2017 desde:  
[http://www.ces.edu.uy/ces/images/stories/2016/Propuesta\\_Educativa/Informe\\_de\\_segguimiento\\_monitoreo\\_y\\_resultados\\_del\\_\\_proyecto\\_Liceos\\_con\\_Tutor%C3%ADas.\\_DIEE\\_marzo\\_2016.pdf](http://www.ces.edu.uy/ces/images/stories/2016/Propuesta_Educativa/Informe_de_segguimiento_monitoreo_y_resultados_del__proyecto_Liceos_con_Tutor%C3%ADas._DIEE_marzo_2016.pdf)

ANEP-MIDES (2009). *Programa Aulas Comunitarias. Monitoreo 2008 y 2009*. Accedido el 6 de diciembre de 2017 desde:  
[http://archivo.presidencia.gub.uy/\\_web/noticias/2009/07/Programa\\_Aulas\\_Comunitarias-monitoreo\\_200.pdf](http://archivo.presidencia.gub.uy/_web/noticias/2009/07/Programa_Aulas_Comunitarias-monitoreo_200.pdf)

CES (2010). *Orientaciones para el trabajo con alumnos derivados a las tutorías. Primer documento*. Accedido el 5 de febrero de 2018 desde:  
[http://www.ces.edu.uy/ces/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3590](http://www.ces.edu.uy/ces/index.php?option=com_content&view=article&id=3590)

CES (2011). *Oficio N° 150/11 del 29/03/11*.

CES (2014). *Instructivo para el funcionamiento de Liceos con horas de tutorías y PCP*. Accedido el 5 de febrero de 2018 desde:  
[http://www.ces.edu.uy/ces/index.php?option=com\\_content&view=article&id=9522:instructivo-para-el-funcionamiento-de-liceos-con-horas-de-tutorias-y-pcp&catid=2:uncategorised&Itemid=101](http://www.ces.edu.uy/ces/index.php?option=com_content&view=article&id=9522:instructivo-para-el-funcionamiento-de-liceos-con-horas-de-tutorias-y-pcp&catid=2:uncategorised&Itemid=101)

CES (2015a). *Claves para entender la propuesta educativa de Secundaria en el año 2016*. Accedido el 27 de noviembre de 2017 desde:

[http://www.ces.edu.uy/ces/index.php?option=com\\_content&view=article&id=13481:claves-para-entender-la-propuesta-educativa-de-secundaria-en-el-ano-2016&Itemid=60](http://www.ces.edu.uy/ces/index.php?option=com_content&view=article&id=13481:claves-para-entender-la-propuesta-educativa-de-secundaria-en-el-ano-2016&Itemid=60)

CES (2015b). *Propuesta de liceos con diversas ofertas educativas*. Accedida el 27 de noviembre de 2017 desde: [https://zonalesteades.files.wordpress.com/2015/11/propuesta\\_2016.pdf](https://zonalesteades.files.wordpress.com/2015/11/propuesta_2016.pdf)

CES. (2016a). *Propuesta 2016*. Accedido el 27 de noviembre de 2017 desde: <http://www.ces.edu.uy/files/2016/Direccion%20de%20planemaiento%20evaluacion%20educativa/propuesta%2016/Propuesta2016.pdf>

CES (2016b). *Extensión del tiempo pedagógico*. Accedido el 27 de noviembre de 2017 desde: [https://www.ces.edu.uy/ces/images/stories/2016/designaciones\\_2016/Doc\\_en\\_profundidad\\_de\\_TC\\_y\\_TE.pdf](https://www.ces.edu.uy/ces/images/stories/2016/designaciones_2016/Doc_en_profundidad_de_TC_y_TE.pdf)

CES (2016c). *Inspección de Arte y Comunicación Visual. Propuesta 2016. Sugerencias para los docentes de Educación Visual y Plástica*. Accedido el 27 de noviembre de 2017 desde: <https://www.ces.edu.uy/index.php/pautas-de-inspeccion>

CES (2017). *Ciclo Básico Propuesta 2016. Reglamento de evaluación*. Accedido el 20 de junio de 2018 desde: [https://www.ces.edu.uy/files/REGLAMENTO\\_MARCO\\_REGULATORIO\\_NUEVO.pdf](https://www.ces.edu.uy/files/REGLAMENTO_MARCO_REGULATORIO_NUEVO.pdf)

CES (s/f). *Nuevas miradas a los programas oficiales de Matemática. Orientaciones y pautas para los docentes*. Accedido el 27 de noviembre de 2017 desde: <https://www.ces.edu.uy/index.php/pautas-de-inspeccion>

*Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia 2010-2030. Bases para su implementación (2008)*. Accedido el 20 de marzo de 2018 desde: <http://www.anong.org.uy/docs/noticias/Documento%20ENIA%2020nov08.pdf>

Infamilia-CES (s/f). *Programa Aulas Comunitarias. Ejes de trabajo*. Montevideo.

*Ley de Educación N° 15.739 (1985)*. Accedido el 20 de mayo de 2018 desde: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp4082002.htm>

*Ley General de Educación N° 18.437 (2008)*. Accedido el 15 de diciembre desde: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp8818834.htm>

MIDES (2007). *Plan de Equidad. Presidencia de la República Oriental del Uruguay*. Accedido el 20 de marzo de 2018 desde: [http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/913/1/plan\\_equidad\\_def.pdf](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/913/1/plan_equidad_def.pdf)

MIDES-DINEM (2014). *Informe final de evaluación del Programa Aulas Comunitarias (PAC)*. Accedido el 7 de diciembre de 2017 desde: <http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/38554/1/aulas-comunitarias.-evaluacion-del-programa.-2014-.pdf>

MIDES-DINEM (2013). *Informe MIDES. Seguimiento y evaluación de actividades y programas 2011-2012*. Accedido el 8 de diciembre de 2017 desde: <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/39370/1/informe-mides-2011-2012.pdf>

## **ANEXO N° 1: Pauta de entrevista**

\*Algunas de las preguntas varían de acuerdo a los actores entrevistados.

### **1- PRESENTACIÓN GENERAL DEL/LA ENTREVISTADO/A**

- Rol en la institución
- Período de desempeño
- Propósitos de la institución en la que se desempeña o se ha desempeñado

### **2- DESAFÍOS DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA EN URUGUAY (preguntas para actores políticos y técnicos)**

\*Contextualizar en el período que corresponda según el caso.

- ¿Cuáles son desde su perspectiva los principales desafíos que enfrenta la educación secundaria?
- ¿Qué causas explican la emergencia de estos desafíos?
- ¿Cómo se están abordando estos desafíos?
- ¿Cuáles son las intervenciones necesarias en términos de política educativa para revertirlos?

### **3- POLÍTICAS DE INCLUSIÓN EN EDUCACIÓN SECUNDARIA**

#### **3.1- Preguntas para autoridades políticas**

- ¿Cómo conceptualizaría la inclusión educativa?
- ¿Con qué objetivos surgen las distintas propuestas de inclusión educativa en Educación Secundaria?
- ¿Qué problemas fundamentan las propuestas de inclusión educativa en Educación Secundaria?

- ¿A quiénes se dirigen las diferentes propuestas de inclusión educativa?, ¿cómo caracterizaría a la población destinataria?
- ¿Cuál es su valoración con respecto al conjunto de políticas de inclusión educativa en Educación Secundaria?
- ¿Cuál/es de ellas considera que ha sido la más “exitosa”?, ¿en qué sentido?
- ¿Cuáles son los principales aportes de estas políticas, y qué desafíos enfrentan en la actualidad?

### **3.2- Preguntas para actores técnicos, vinculados al diseño de las diferentes propuestas de inclusión educativa que forman parte del estudio**

- ¿Cómo conceptualizaría la inclusión educativa?
- ¿Cómo surge la propuesta y cómo se elaboró? (contexto de surgimiento y antecedentes).
- ¿A quiénes se dirige?, ¿qué características tiene la población destinataria?
- ¿Qué actores intervienen?
- ¿Cuáles son sus principales objetivos?
- ¿Cómo caracterizaría el diseño de la propuesta?, ¿cuáles son sus rasgos distintivos con relación a otras propuestas de inclusión?
- ¿Qué actividades -diferentes a las desarrolladas en el liceo- se realizan en el marco de la propuesta?
- ¿Qué es lo que hace que el estudiante se sostenga en la propuesta?
- Al implementarse la propuesta, ¿surgieron obstáculos?
- A X años de implementación de la propuesta, ¿qué evaluación realiza?, ¿ha experimentado cambios desde su surgimiento? (cómo explica el proceso de cambio de una propuesta a otra)

## **4- POLÍTICAS DE INCLUSIÓN EDUCATIVA Y FORMATO ESCOLAR**

### **4.1- Preguntas para autoridades políticas**

- ¿Cómo visualiza y cuál es su valoración con respecto al formato liceal?
- Las distintas propuestas de inclusión educativa, ¿"interpelan" el formato escolar tradicional?, ¿de qué modo?
- ¿Cómo se articulan estas propuestas con el sistema? (relación focal-universal)

### **4.2- Preguntas para actores técnicos, vinculados al diseño de las diferentes propuestas de inclusión educativa que forman parte del estudio**

- ¿Qué aspectos de la propuesta son "innovadores" con respecto al formato liceal? (en qué medida la propuesta "interpela" el formato escolar tradicional).
- ¿Cómo se relaciona la propuesta con el liceo?, ¿se genera un "circuito paralelo" con respecto al formato tradicional? (relación entre el carácter focal y universal).
- ¿Puede pensarse como una propuesta alternativa, o por el contrario debe plantearse como una propuesta transitoria?