



Tesis de Posgrado:

“Análisis de los discursos de las políticas y programas de inclusión educativa en la Enseñanza Media Básica en el Uruguay (2005-2012)”

Maestranda: Lic T S Clarisa Flous Lesca.

Tesis para optar al título de Magister en Psicología y Educación.

Director/a de Tesis: Dr Pablo Martinis.

Director/a Académico: Mg Laura López.

Montevideo, 30 de abril de 2014.

RESUMEN

El presente trabajo corresponde a la Tesis de Posgrado de la Maestría en Psicología y Educación de la Facultad de Psicología (Udelar). El mismo es producto de nuestra investigación sobre el tema vinculado a la construcción los discursos de las políticas y programas de inclusión educativa, en enseñanza media básica en Secundaria. Dicho problema-objeto de estudio es ubicado específicamente para Uruguay en el período 2005-2012.

En función de esto, nuestro interés se centró en ver “*como se construyen los significados educativos históricamente*” (Buenfil,1994), o en términos más específicos, analizar cuales son los sentidos que se asignan y/o se construyen, a través de las políticas y programas de inclusión educativa, vinculados a enseñanza media en nuestro país hoy. Como marco teórico de referencia nos basamos fundamentalmente en los aportes del Análisis Político del Discurso (Buenfil 1994, Laclau 1993). La metodología utilizada es de carácter cualitativo basada en la selección y análisis de documentos públicos y oficiales relacionados a políticas educativas y sociales, así como en la realización y análisis de entrevistas realizadas a informantes calificados.

En los capítulos que forman parte de esta tesis damos cuenta de las complejidades que se presentan al analizar los diferentes sentidos en torno al concepto de inclusión educativa, sus diferentes miradas sobre los problemas que justifican los programas de inclusión, las diferentes lógicas presentes, ciertas conceptualizaciones e identidades subyacentes (por ejemplo sujeto de la educación) y finalmente el discurso hegemónico actual en relación a estas temáticas. Más que dar cuenta de afirmaciones, esta investigación significa un aporte a problematizar aspectos presentes en el campo educativo y social, que lejos de corresponder a lógicas “naturales” o “necesarias”, dan cuenta del carácter construido y socio histórico de las diferentes dimensiones en torno a estos campos.

ABSTRACT

The following work is part of the Master's thesis in Psychology and Education in Facultad de Psicología (Udelar). It comprises a research into discourse construction of policies and programs of inclusion in education within basic secondary school education in Uruguay between the years 2005 and 2012.

Based on this, our interest revolves around “*how educational meanings are historically constructed*” (Buenfil,1994), or more specifically, analyze which are the assigned and/or created meanings, through policies and programs of inclusion, related to secondary education in Uruguay today. Our theoretical framework is mainly based on contributions by

Political Discourse Analysis (Buenfil 1994, Laclau 1993). The methodology applied is qualitative based on a selection and analysis of public documents related to educational and social policies, as well as interviews conducted to selected respondents.

In the work we show the complexity of analyzing the different meanings of the concept of inclusion in education, the different views on the problems that give grounds to inclusion programs, some underlying conceptualizations and identities, and also the current hegemonic discourse regarding these topics. This research is a contribution to the discussion of aspects present in the educational and social field that show that these aspects are socially and historically constructed rather than "natural" or "necessary".

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo corresponde a la Tesis de Posgrado de la Maestría en Psicología y Educación de la Facultad de Psicología (Udelar). El mismo es producto de nuestro trabajo de investigación sobre el tema vinculado a la construcción los discursos de las políticas y programas de inclusión educativa, en enseñanza media básica en Secundaria. Dicho problema-objeto de estudio es ubicado específicamente para nuestro país en el período 2005-2012.

El interés por esta temática surge a partir de varias interrogantes generadas desde nuestro rol como educadores, de los intercambios con colegas y profesionales de otras disciplinas en el marco de espacios académicos y de estudio¹, y de inquietudes personales con relación a diferentes aspectos vinculados a lo social, lo político y lo educativo.

En función de esto, nuestro interés se centró en ver “*como se construyen los significados educativos históricamente*” (Buenfil,1994), o en términos más específicos, analizar cuales son los sentidos que se asignan y/o se construyen, a través de las políticas y programas de inclusión educativa, vinculados a enseñanza media en nuestro país hoy.

Para ello nos planteamos una serie de objetivos generales y específicos² articulados de la siguiente manera:

En primer lugar nos propusimos “*Analizar los discursos que fundamentan las políticas y los programas de inclusión educativa en la enseñanza Media Básica en el Uruguay*”.

En esta línea específicamente nos planteamos “*Analizar la construcción de discursos sobre inclusión educativa en las políticas a nivel de organismos internacionales y organismos estatales nacionales.*”, así como “*Analizar la construcción de los discursos sobre inclusión educativa a nivel de los diferentes programas de inclusión educativa para Educación Media (PIU, PAC, Tránsito Educativo, Áreas Pedagógicas*³” e “*Indagar las continuidades y rupturas entre los niveles discursivos de las líneas políticas y los programas de inclusión*”

1 La presente Tesis fue realizada en el marco de mi participación en la Línea de Investigación “*Alternativas Pedagógicas y Educación en Uruguay y América Latina*”, perteneciente al Departamento de Pedagogía, Política y Sociedad, del Instituto de Educación de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. (Udelar), coordinado por el Prof Agdo Dr Pablo Martinis.

2 Los siguientes objetivos corresponden a el planteo inicial realizado en el Proyecto de Tesis presentado en agosto de 2012, y aprobado por la Dirección Académica de la Maestría el 27 de setiembre de 2012.

3 Este programa si bien fue planteado en primera instancia, como su surgimiento es anterior al período acotado para esta tesis no fue abordado en el proceso de investigación, priorizando las otras tres propuestas que se enmarcan efectivamente entre el 2005-2012.

Por otra parte un segundo objetivo general fue *“Analizar efectos de los programas de inclusión educativa en relación a los formatos escolares institucionales de la Enseñanza Media Básica.”* y en este sentido nos planteamos por un lado *“Indagar sobre la concepción de sujeto de la educación desde la perspectiva de los programas”* así como *“Indagar acerca de las formas de articulación de los programas con la institución educativa Secundaria Ciclo Básico”*.

Siguiendo estos objetivos en el proceso de investigación fuimos observando otros elementos que consideramos significativos y que a nuestro entender resultaban pertinentes con los objetivos planteados. De esta forma observamos, entre otras cosas, diagnósticos sobre la educación desde la lectura de los actores, qué problemas fundamentan la aplicación de estrategias de inclusión, las lógicas que caracterizan a estas propuestas, las tensiones existentes, y las continuidades y rupturas con discursos de otros momentos históricos.

En relación a la perspectiva metodológica, optamos por una metodología cualitativa.

La misma se basó en la selección y análisis de documentos y la realización y análisis de entrevistas a informantes calificados.

En el primer caso realizamos una búsqueda documental, realizando una selección de aquellos documentos de carácter oficial y público vinculados a políticas sociales y políticas educativas. En el caso de los documentos a nivel internacional, optamos por un organismo que fuera referente en términos de planteos y orientaciones en torno a lo educativo, y específicamente aquellos documentos producidos en la instancia de la 48° Conferencia Internacional de Educación (CIE) (UNESCO)

A nivel nacional priorizamos en la selección, documentos considerados claves para el período en términos de política social (Plan de Equidad y ENIA) y en materia educativa (ANEP).

En articulación con lo anterior, la muestra de documentos vinculados a los programas la hemos realizado en función, de sus proyectos de diseños, consultando además documentos de elaboraciones propias de las propuestas, complementando la información anterior (Evaluaciones, presentaciones, sistematizaciones)

En todos los casos consideramos que el material seleccionado fuera de total acceso público

En relación a las entrevistas, realizamos una muestra de ocho entrevistados, organizada de acuerdo a su conocimiento y vínculo con las instituciones referentes a las políticas y programas de inclusión. Considerando los criterios éticos sugeridos por la Facultad de Psicología (Udelar), no hemos hecho mención institucional directa de los entrevistados, pero damos cuenta que se trató de abarcar al menos dos referentes en relación a las instituciones vinculadas, y por lo menos uno de cada programa seleccionado. El número

reducido de la muestra corresponde a que se trata de un abordaje en niveles de gestión de estas propuestas, donde el número de referentes no es muy elevado.

Las entrevistas las hemos realizado en base a una pauta orientadora, pero de carácter flexible, y tuvieron una duración promedio de 45 minutos, siendo luego desgrabadas detalladamente para su análisis. Para esto último, tomamos una perspectiva propia del Análisis Político del Discurso según la cual el sujeto nunca se constituye plenamente, por lo cual se busca comprender significados más que buscar la coherencia y la continuidad absoluta en sus palabras. Ello ubica a la investigación en una tradición netamente cualitativa (Taylor y Bogdan, 1992; Alonso, 1998; Rockwell, 2009).

De esta forma en las próximas páginas presentaremos los seis capítulos que conforman el cuerpo de esta tesis, organizados de la siguiente manera:

En el **Capítulo 1** planteamos los elementos teóricos que estructuran esta tesis y que resultan fundamentales para abordar los distintos aspectos vinculados a lo social y lo educativo. Para ello en dicha instancia abordamos la concepción de Análisis Político del Discurso (Buenfil, 1994, Laclau 1993) y su pertinencia como herramienta de análisis y conceptualización en torno a lo social y lo educativo, constituyendo un aporte fundamental para dar cuenta de las complejidades que la temática implica. Por otro lado realizamos una aproximación a la noción de educación, como campo problemático (Puiggrós, 1990) para finalizar con una revisión de los principales elementos del modelo de educación moderno.

En el **Capítulo 2** presentamos algunas claves de lectura para comprender la inclusión educativa. El mismo tiene como objetivo dejar planteada una primera aproximación al concepto en términos teóricos y, fundamentalmente presentar tres perspectivas de lectura que dan cuenta de tres formas de entender la inclusión educativa. Sin duda las expuestas aquí no son las únicas posibles, pero son las que hemos considerado pertinentes desde nuestro enfoque. En una segunda parte del capítulo exponemos algunos antecedentes de investigaciones realizadas en el medio, respecto a los problemas que fundamentan la aplicación de políticas de inclusión educativa en enseñanza media. Dicha perspectiva presenta una serie de conceptualizaciones respecto a desafiliación y conceptos vinculados, así como a los factores explicativos del problema. Si bien esta no es una perspectiva en la línea metodológica de nuestro trabajo, consideramos pertinente presentar a modo de referencia otras miradas posibles sobre el tema. En la última parte del capítulo dedicamos unos párrafos a revisar en clave histórica, las referencias de políticas educativas y específicamente a inclusión educativa en otros períodos en nuestro país. Dicha revisión se fundamenta en que los conceptos encuentran continuidades y rupturas con relación al pasado, de ahí nuestra intención de examinar estos planteos al menos en forma sucinta.

A partir del **Capítulo 3** nos dedicamos a presentar diferentes aspectos vinculados a los documentos oficiales que formaron parte de nuestro análisis. En esta instancia nos concentramos en el análisis de una selección de documentos vinculados a educación de organismos internacionales (UNESCO), documentos nacionales relacionados a políticas sociales y de infancia y adolescencia (Plan de Equidad y ENIA), y documentos nacionales vinculados a política educativa (Proyectos y rendiciones de Cuentas de la ANEP). Por último realizamos una primera aproximación, de tipo descriptivo, a las propuestas programáticas “Programa Aulas Comunitarias” (PAC), “Programa de Impulso a la Universalización del Ciclo Básico” (PIU), y “Tránsito entre Ciclos Educativos”. Todos estos documentos han sido producidos en el período que consideramos. en esta investigación

En el **Capítulo 4**, a los documentos consultados sumamos las entrevistas realizadas a informantes calificados, para desde allí profundizar en algunos ejes de análisis fundamentales para esta tesis. En esta instancia, indagamos en las conceptualizaciones sobre la inclusión, las miradas sobre los problemas que fundamentan las propuestas, las lógicas que caracterizan las líneas de inclusión, así como el lugar que tiene el concepto en el escenario político y educativo. El análisis de las entrevistas es articulado con las perspectivas documentales que comenzamos a trabajar en el capítulo 4.

En el **Capítulo 5** continuamos la tarea de análisis, haciendo especial énfasis en los elementos discursivos que plantean y caracterizan a las propuestas programáticas de inclusión. Si bien consideramos que los programas no pueden ser analizados separadamente de líneas generales de política educativa, en la medida que todos conforman niveles distintos de construcción discursiva, en esta instancia nos centramos en plantear los elementos que resultaron significativos en este marco. Para ello revisamos los antecedentes de estas propuestas, sus procesos de diseño, sus objetivos, sus lógicas de ejecución e intervención metodológica, aspectos vinculados a la institucionalidad y gestión, y por último, el perfil de evaluaciones y seguimientos.

Luego presentamos, en una perspectiva más general, algunos ejes de tensión que entendemos caracterizan a las propuestas de inclusión educativa, así como observaciones de los actores y /o documentos en términos de debilidades y fortalezas de las propuestas.

El último apartado lo dedicamos a plantear algunas categorías en torno al sujeto en el marco de estas propuestas de inclusión, categorización que nace de todo el proceso de análisis de esta tesis. Al igual que en el capítulo anterior todos estos elementos surgen de los documentos y los actores en forma articulada.

Por último, el **Capítulo 6 y** a modo de cierre, realizamos una síntesis de los aspectos teóricos y metodológicos que consideramos importante resaltar, así como los principales

hallazgos vinculados al proceso de investigación. Tratamos más que llegar a conclusiones, explicitar los aspectos que consideramos significativos, además de algunas interrogantes que quedan abiertas para próximas instancias de investigación y reflexión.

DISCURSO, SOCIEDAD Y EDUCACIÓN.

Indagar acerca de políticas y programas de inclusión educativa en la enseñanza media básica nos exige plantear una serie de aspectos que permitirán comprender desde qué perspectiva pretendemos analizar este objeto. No sólo implica una concepción metodológica específica, sino que requiere de un marco teórico más amplio que explicité qué concepciones de lo social y lo educativo sostenemos.

Optamos por tomar una referencia teórica que nos permita dar cuenta de las contradicciones y complejidades que se ponen en juego al abordar estos temas, y más específicamente en aspectos relacionados a políticas educativas.

La opción surge además por el interés de presentar un tema habitualmente investigado en nuestro medio en los últimos años, (Fernández, 2010; Mancebo, Filardo 2012), cuya perspectiva realiza una lectura específica de los factores que inciden en los problemas vinculados a la inclusión, siendo ésta tomada como fundamento de líneas políticas y programáticas en el sistema educativo formal. Dichos planteos parten y hacen referencia a los resultados de pruebas estandarizadas aplicadas en el país⁴ (Fernández, 2009) poniéndolos en relación al problema y, a su vez, dando cuenta de una mirada que coloca su énfasis sobre las características y las trayectorias individuales, así como el “estado social” en el que se encuentran los sujetos. En nuestro trabajo pretendemos realizar una perspectiva distinta que no se enfoque en el problema y sus posibles soluciones como un aspecto “objetivo”, sino que intentamos apreciar las diversas construcciones de sentido que se presentan en tales prácticas (definición del problema y diseño de política). Nos interesa analizar cuáles son los sentidos que se asignan y se construyen a través de las políticas educativas y, más específicamente, en los programas y sus líneas políticas de inclusión, dicho en términos más generales, “*cómo se construyen los significados educativos históricamente*” (Buenfil, 1994: 41).

El objetivo de nuestro análisis será, más que dar cuenta de las conceptualizaciones existentes sobre el objeto de investigación, intentar “desedimentar categorías” que aparecen desde diversos ámbitos como naturales en el contexto actual. Se trata del “*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, 2010).

⁴Pruebas Pisa.

En las siguientes líneas abordaremos elementos que nos permitirán acercarnos a “lo social” y “lo educativo” a través del Análisis Político del Discurso, particularmente desde la perspectiva desarrollada por Ernesto Laclau y sus seguidores.

Para ello, en la primera parte de este capítulo abordamos los aspectos conceptuales en relación a la concepción de discurso como perspectiva de análisis, enunciando sus características generales y su relevancia como herramienta de análisis.

Luego articulamos el concepto de discurso con una mirada sobre lo social, donde serán centrales los aportes de Laclau y Mouffe (2004), y su concepto de hegemonía y política.

Por último, y siguiendo la misma línea, abordamos aspectos en torno a lo educativo, entendiendo que, como parte de lo social, se define como campo problemático (Puiggrós, 1990) de carácter socio histórico, tomando como ejemplo el proyecto educativo moderno.

1.1) ¿Qué que entendemos por discurso?

Para abordar el concepto de discurso tomamos como referencia teórica la línea conceptual de Ernesto Laclau (2004), como referente de la Escuela de Essex, y en esta línea a Rosa Nidia Buenfil (1994) y Adriana Puiggrós (1990) (quienes trabajan en esta perspectiva en el campo pedagógico, en el marco del Proyecto APPEAL⁵). Tales autores establecen una aproximación a la noción de discurso, y en este último caso, más específicamente para el análisis del discurso educativo. Se caracterizan por una postura antiesencialista y antifudancionalista, con aportes de la teoría política post marxista y de la lingüística post estructuralista. (Buenfil, 1994).

¿Qué se entiende por discurso desde esta perspectiva?

“Toda configuración social es significativa. Es impensable la posibilidad alguna de convención social al margen de todo proceso de significación. Independientemente del tipo de lenguaje que se trate, la necesidad de comunicación emerge paralelamente con la necesidad de organización social. Discurso se entiende en este sentido como significación inherente a toda organización social” (Buenfil, 1994: 8)

Más allá de que la idea de discurso remite habitualmente al lenguaje, la noción en el sentido aquí tomado, amplía los elementos que pueden formar parte del mismo y pone su foco en la significación de tales elementos, más allá del tipo de objeto discursivo.

El concepto de significación es tomado de la lingüística (Saussure) donde se ponen en relación el significante (imagen acústica) y el significado (concepto). Este proceso por el cual

⁵Alternativas Pedagógicas y Prospectiva Educativa en América Latina.

estos elementos se encuentran en relación es el que se denomina efectivamente *significación*.

En la comunicación cotidiana, la relación conocida entre el significado y el significante establece la comprensión de ambos sujetos participantes. Ahora, el establecimiento arbitrario de un significante y un significado pensado en términos sociales y/o educativos no puede establecerse de forma esencial. Por lo tanto, la significación nunca es absoluta, sino que cambia su valor según su lugar en el marco de un contexto más amplio de signos, formando parte de una "*cadena discursiva*" (1994: 4).

El discurso, en este sentido, se caracteriza por ser *diferencial, inestable y abierto* (Buenfil, 1994: 7). Es diferencial en la medida que no puede considerarse como una significación independiente en la relación de sus elementos, y estos no pueden ser considerados como "positividades" (Laclau, 2004; Buenfil, 1994), sino que su significación resulta de la relación de sus elementos en el marco del discurso. Por lo tanto, en este sentido también es definido como relacional.

Resulta inestable, porque en la medida que se construye en la relación de sus elementos, la significación estable será posible mientras permanezca tal relación, pero ésta no puede considerarse absolutamente fija ya que la significación de los elementos integrantes puede variar y, de igual forma, el propio discurso.

Tomando en cuenta las características anteriores, el discurso es considerado como una construcción abierta, ya que en tanto relacional y relativamente inestable, no tiene una significación definitiva, y da la posibilidad de nuevos sentidos que lo modifiquen.

De esta forma, al pensar lo social (y también lo educativo) como entidad discursiva, estamos considerando las características precedentes, desde la perspectiva de significación mencionada, donde están implicados una serie de procesos analíticos que abordaremos en breve.

Es así que :

"Es imposible separar el carácter significativo de los objetos y procesos, sin abandonar al mismo tiempo la posibilidad de integrarlos a la vida social. Pensar la sola percepción de lo empírico, al margen de su inserción como objeto de significación, es renunciar a su inteligibilidad. Todo objeto o práctica es significada de alguna manera al ser apropiada por los agentes sociales. Toda configuración social es discursiva en este sentido". (Buenfil, 1994:9)

Vemos que la perspectiva del discurso no niega la existencia empírica de los objetos, sino que, por el contrario, permite su comprensión y contextualización. Conceptualizaciones como la *desafiliación educativa en enseñanza media básica* dan cuenta de la significación

que tienen ciertos procesos concretos de abandono, ausentismo, etc, descritos a través de registros y cifras exactas en la actualidad. Ahora, pensar en qué es lo que expresan estos datos con relación a un contexto; cuál es la significación que se le asigna en el marco de determinado barrio, institución, sujetos, políticas de Estado; implica un abordaje analítico desde lo discursivo, que no se limita a la constatación empírica de cifras. En este sentido, Buenfil sostiene: *“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).

Manteniendo el foco en el discurso como significación desde la perspectiva planteada, implica los siguientes aspectos que permiten entenderlo como:

a) *Constelación de significados, como estructura abierta, incompleta, precaria, que involucra el carácter relacional y diferencial de los elementos y la posibilidad de construir los significados, que puede ser analizado en el plano paradigmático y en el sintagmático*⁶. (1994:9-10).

Ya mencionamos algunas de las características que están presentes aquí. A nuestro entender esta dimensión permite visualizar los diferentes elementos presentes en el discurso a analizar, y su condición, así como también ciertos significados que se desplazan a través de diferentes significantes, o significantes iguales que van cambiando su significación según el contexto. En esta lógica son fundamentales los análisis que toman su referencia desde la lingüística, ya que permiten aclarar ciertas lógicas usuales en la construcción simbólica de la realidad.

b) *Significado cuyo soporte material puede ser lingüístico (oral y escrito) o extralingüístico (gestual, arquitectónico, práctico icónico, de vestimenta, etc).* (1994:10).

Un solo elemento (palabra, acción, etc.), puede ser considerado como discurso. Para nuestro caso el solo concepto de “inclusión” se transforma en un término que engloba posiciones, definiendo programas y prácticas en torno a ciertas concepciones de sociedad y educación, y que forma parte de un contexto sociohistórico, y en este sentido un posicionamiento específico.

c) *“Condición de comunicación de sentido socialmente compartido y accesible”*(1994:10). Pensar en esta dimensión no significa dar por supuesto la naturalización y el consenso de procesos de significación como socialmente compartidos.

⁶El plano sintagmático alude a las relaciones entre los términos en una cadena discursiva. El valor de los signos se establece por la contigüidad con otros signos, de aquí que lo que se enfatiza en este plano sea el orden de sucesión y las posiciones que ocupan los signos en la linealidad de la cadena discursiva. Es en este plano donde se expande la lógica de la combinación, donde se constituye la diferencialidad y donde opera el desplazamiento de significado de un signo a otro. ... “El plano asociativo o paradigmático se analiza las formas en que se sustituye un termino en la cadena sintagmática por otro equivalente en su significado contextual. Este es el ámbito donde los criterios para seleccionar un reemplazo posible son cruciales, donde la posibilidad de sustitución es puesta de relieve, donde la analogía es un mecanismo constitutivo y donde las operaciones de condensación pueden ser analizadas. Este es el campo de la equivalencia. (1994: 45-46)

De todos modos, sí es importante la explicitación y la comprensión como marco para entender ciertos procesos sociales.

d) *“Construcción social de la realidad”*. Esta dimensión nos interesa particularmente porque pone en cuestión la realidad como aspecto objetivo y la sostiene como discurso. Como plantea Buenfil: *“el discurso ni es irreal ni se opone a la realidad sino que forma parte de ella y es más, que la constituye como objeto definible, pensable y compartible”* (Buenfil, 1994: 10)

e) *Discurso como accesible por su relación con otros discursos y cuya identidad puede ser accesible mediante el análisis del uso”* (1994:10)

En este caso lo discursivo no da cuenta del uso de los significados, sino que en el acto mismo del uso de los objetos del discurso, existe significación. Pensamos que la propia ejecución de programas que tienen como objetivo la inclusión educativa hoy, dan cuenta de estas características. El que se apliquen diversidad de estrategias, que se realicen énfasis en determinados aspectos y no en otros (por ejemplo: carácter universal o focalizado, programas con mayor o menor cobertura según el tipo de propuesta, los recursos que implica, etc.), es muestra de un accionar que no puede ser comprendido al margen de lo que significan los diferentes aspectos que allí se ponen en juego, como por ejemplo , qué significa inclusión para estos programas, cómo se articulan con y en el sistema educativo o cómo consideran a los sujetos.

Por lo tanto, a través de lo planteado, observamos que las construcciones de sentido pueden ser múltiples. No hay lugar para las oposiciones tradicionales entre “discurso y realidad”, “discurso y pensamiento”, “discurso y práctica”. La “realidad”, el “pensamiento” y “la práctica” también son considerados como elementos constitutivos de construcciones discursivas, y solo pueden ser comprendidos en esos términos.

1.2) Lo social en términos de Análisis Político del Discurso.

En las líneas anteriores planteamos en términos generales la conceptualización de discurso que es tomada como referencia en este trabajo. Es desde allí que nos interesa poder pensar lo social y lo educativo como marco de nuestro objeto de estudio. Cómo se piensa lo social y lo educativo, cómo se relaciona y “significa” permitirá comprender cómo son pensadas, entendidas y diseñadas las líneas políticas que apuntan en primera instancia a la inclusión educativa. Cómo se considera lo social y lo educativo nos permitirá entender cómo se piensa el concepto de inclusión.

Ya mencionamos que toda configuración social es construida discursivamente. Ernesto Laclau (1993) nos plantea la *“imposibilidad de la sociedad”* al presentar una postura teórica antiesencialista y antitotalizante. Desde esta perspectiva lo social no es considerado como totalidad cerrada, positiva y definida, como una topología estructurada de diferentes elementos, sujetos, etc., sino que se trata de una construcción abierta, indefinible de manera absoluta, de carácter relacional de diversos elementos. Esta primera aproximación establece una concepción de lo social como discurso en el sentido amplio del término.

“el hecho de que todo sistema estructural es limitado, que está siempre rodeado por un “exceso de sentido” que le es incapaz de dominar y que, en consecuencia, la sociedad como objeto unitario e inteligible que funda sus procesos parciales, es una imposibilidad” (Laclau, 1993: 104).

En estas líneas el autor no contradice el concepto de estructura social, en la medida en que se trata de la relación de diversos elementos que la constituyen. Ahora, esto no implica que sea necesario pensarla de manera cerrada, sin por el contrario, la posición de Laclau rompe con una visión estructuralista de lo social, considerando en este caso la “no fijación” (de lugares, de sentidos) en la estructura como una característica de esta *imposibilidad* de lo social. De esta forma, mientras que en una lectura estructuralista las diferencias se organizan en un sistema, cerrado, en este caso lo social se identifica con el juego infinito de las diferencias, es decir, con lo que en el sentido más estricto podemos llamar discurso (Laclau, 1993).

Esta concepción desde la perspectiva del discurso nos permite pensar lo social (y lo educativo como parte de lo social), como un escenario en tensión, donde se generan diferentes prácticas (que forman parte también de lo discursivo), y que ponen en cuestión el discurso dominante. Estas prácticas se encuentran atravesadas por una concepción *política* que supera perspectivas racionales y funcionales de lo social. Más que pensar lo social desde sus elementos constituyentes, lo que resulta central es pensarlo desde esta tensión.

En este sentido, desde la perspectiva del discurso, es fundamental el concepto de “hegemonía” y “prácticas hegemónicas”. El mismo es central en la obra de Laclau y Mouffe *“Hegemonía y estrategia socialista”* (2004), pero es tomado también por Buenfil en su obra (1994).

Según esta última, la hegemonía es entendida como práctica discursiva, lo que implica *“reconocer que las operaciones específicas involucradas en una práctica hegemónica, tienen como condición el estar enmarcadas en redes significativas socialmente”*

compartidas” (1994:14) Esto hace que pensemos a la hegemonía no como una estructura establecida, no como una ideología absoluta, sino como una “práctica de construcción”.

En esta línea, Buenfil plantea dos ejes que nos permiten comprender esta relación de lo social desde la perspectiva de discurso.

En un primer eje, hace alusión específicamente a la “*práctica discursiva (hegemónica) en la que se articulan posicionalidades diferenciales, enfatizando y construyendo equivalencias entre ciertos polos de diversos antagonismos, propugnando por subvertir un orden social y reemplazarlo por otro*” (Buenfil, 1994:15). Este eje permite analíticamente “desarmar y rearmar” los diferentes aspectos que forman parte de lo discursivo considerando lo social como un entramado relativamente estable de identidades (Buenfil 1994: 16). Así, la autora sostiene que las “*condiciones para una práctica hegemónica se pueden destacar desde la mirada de lo social como orden dado, o enfatizar la dimensión constitutiva de identidades sociales* (Buenfil, 1994:16) donde es posible encontrar un *orden simbólico*⁷. Dicho orden simbólico de lo social implica:

“Multiplicidad de polos de identificación que configuran la unidad inestable de la identidad social; dispersión de elementos (identidades sociales) que permite su articulabilidad; relación entre elementos que fija temporalmente sus identidades; no fijación total, posibilidad de dislocación de un sistema de diferencias; puntos nodales o significantes que parecen significar un campo donde las identidades sociales parecen fijar; la tensión, la imposibilidad de fijación absoluta, la necesidad de contingencia y la contingencia de la necesidad” (Buenfil, 1994:16).

Ante este “escenario” tan complejo de lo social, es posible identificar diferentes procesos y hablar de *desarticulación del orden simbólico (que involucra una serie de operaciones analíticas) y de rearticulación* donde se reconstruye este orden y por el cual surgen “*nuevos modelos de identificación y una nueva relación entre elementos que modifica las identidades previas a dichos elementos*” (Buenfil, 1994:17). Es a través de este doble proceso de desarticulación-articulación que se da el intento por construir una nueva hegemonía a la vigente, y se establece la práctica hegemónica en el marco de lo discursivo.

En la configuración de elementos, en la desarticulación y rearticulación, encontramos una serie de lógicas, operaciones y conceptualizaciones que es pertinente considerar a los efectos de un posterior análisis.

⁷Castoriadis (2010)

En primer término especifiquemos qué se entiende por *Identidades sociales*. Se trata de aquellos elementos del discurso que son

“conceptualizados como articulaciones precarias de múltiples polos de identificación relativamente estables pero nunca totalmente fijos. Las relaciones entre estos polos de identificación no tienen un carácter necesario derivado de una esencia o un centro sino que están sujetos a la irrupción de la contingencia como cualquier otra configuración social” (Buenfil 1994: 15).

Considerar en el ‘ámbito de las políticas educativas y los programas específicos los elementos que se ponen en relación, nos permitirá analizar qué identidades están presentes. Será necesario identificar tales identidades en el discurso y ver hasta qué punto en nuestro objeto las mismas están fijadas de forma más estable, o su significación se establece de manera precaria.

Otro aspecto central dentro de la perspectiva planteada es la comprensión de *la práctica articuladora* propiamente:

“viene a restaurar la identidad negada ligando y recomponiendo la totalidad discursiva desarticulada, proponiendo un nuevo imaginario colectivo que reemplace el orden simbólico estallado, organizando y reconstruyendo un orden con fragmentos de identidad negada y nuevos elementos con las ruinas de los anteriores edificios simbólicos (Castoriadis⁸) y proyectos inéditos (Buenfil, 1994: 18).

Es a nuestro entender el elemento central del proceso de significación que implica el discurso, en la medida que los elementos se ponen en relación y se constituyen en esa relación. Es propiamente la práctica hegemónica.

También la autora menciona dos lógicas que corresponden a la posibilidad de análisis paradigmático y sintagmático, respectivamente. En primer lugar la *Lógica de Equivalencia*, es decir, *“la posibilidad y capacidad de sustitución de significantes. Cuando la equivalencia se expande se reducen los lugares de antagonismo ya que, al ser sustituibles entre sí, se simplifica el espacio político condensándose los antagonismos en una polarización.”* (1994:17). En segundo lugar, la *lógica de Diferencia*, donde se incrementan *“los lugares del antagonismo complejizando su combinatoria”* (Buenfil, 1994:17).

⁸“Todo simbolismo se edifica sobre las ruinas de los edificios simbólicos precedentes, y utiliza sus materiales incluso si no es más que para rellenar los fundamentos de los nuevos templos, como lo hicieron los atenienses después de las guerras médicas” (Castoriadis, 2010: 194)

En relación a estas operaciones de análisis, Buenfil también plantea un concepto que además resulta muy importante con relación al concepto de Hegemonía: el de *Antagonismo*, al que entiende como “*vínculo que se establece entre dos subjetividades que se niegan recíprocamente. Evidentemente esta negación se inscribe en algún marco significativo/social*” (Buenfil, 1994: 19). A diferencia de la oposición y/o contradicción donde los elementos mantienen su identidad independientemente uno del otro, el antagonismo supone la constitución de tales elementos en relación, es decir, son antagónicos en el marco de un campo discursivo. Este concepto resulta fundamental a la hora de pensar los discursos sobre lo educativo que establecen la relación “inclusión-exclusión”.

Por último, plantea en este conjunto de operaciones analíticas la *interpelación*. La misma es definida como:

“el acto mediante el cual se nombra a un sujeto, es decir, la operación discursiva mediante la cual se propone un modelo de identificación a los agentes sociales a los cuales se pretende invitar a constituirse en sujetos de un discurso” (Buenfil, 1994: 20).

El concepto de interpelación es importante, en la medida en que toda práctica hegemónica supone una interpelación, es decir, se trata de interpelar en términos de convencer y desde ahí constituir un sujeto. Es un elemento central en la medida en que nos preguntamos si las políticas y programas de inclusión resultan operaciones discursivas que proponen un modelo diverso de identificación para los sujetos frente al modelo ciclo básico.

Un segundo eje del modelo conceptual que establece la autora como constitutivo de lo social es el de “*los procesos mediante los cuales un nuevo orden es necesitado, inventado o construido*” (1994: 15) es decir, procesos estructurantes del discurso. En este sentido hace referencia a los aportes de Castoriadis (2010), y sostiene que se ponen en relación tres elementos: *lo simbólico, lo real, y lo imaginario*.

En primer lugar, se entiende por *orden simbólico* aquellos aspectos vinculados a las elaboraciones o representaciones que los “*agentes sociales hacen del mundo empírico*” (Buenfil,1994:23). Esta dimensión es socialmente instituida y tiene un carácter sociohistórico, ya que entre otros aspectos utiliza signos socialmente compartidos, de acuerdo a su contexto.

“lo racional y funcional de un símbolo solo es definible dentro de un orden dado, es decir, ya instituido. Las relaciones sociales como entidades no poseen una racionalidad o funcionalidad inmanentes, sino que siempre son instituidas en el sentido

de que han sido propuestas, presentadas, seleccionadas, depositadas, establecidas y han llegado a ser asumidas” (Buenfil, 1994:25).

Es importante entender que no es el mundo empírico quien “determina” el orden simbólico, sino que éste solo puede ser comprendido simbólicamente. Castoriadis (2010) plantea que en el orden de lo social no hay elemento que pueda ser considerado fuera de una red simbólica. No hay orden simbólico natural, ni mucho menos exterior, anterior y predeterminado al mundo social. En este sentido plantea:

“La sociedad constituye su simbolismo pero no en total libertad. El simbolismo se agarra de lo natural, y se agarra de lo histórico (a lo que ya estaba allí); participa finalmente lo racional. Todo esto hace que emerjan unos encadenamientos significantes, unas relaciones entre significantes y significados, unas conexiones y unas consecuencias a los que no se apuntaban, ni estaban previstos. Ni libremente elegido, ni impuesto a la sociedad considerada, ni simple instrumento neutro y medio transparente, ni opacidad impenetrable y adversidad irreductible, ni amo de la sociedad, ni esclavo dócil de la funcionalidad, ni medio de participación directo y completo en un orden racional, el simbolismo a la vez determina unos aspectos de la vida y de la sociedad (y no solamente aquellos que se suponía que determinaba) y está lleno de intersticios y de grados de libertad “ (Castoriadis, 2010: 201-202).

Por lo tanto, no se trata de la construcción de un orden diferente sobre la realidad, sino que la realidad es construida y comprendida simbólicamente.

En segundo término, se entiende por *real* ⁹“el ámbito que introduce la negatividad, que se ubica en los límites del orden simbólico para mostrar la imposibilidad de su sutura, de estabilidad absoluta” (1994: 23), es el elemento que pone en cuestión el orden simbólico. Es la dimensión “no dicha” de lo discursivo, aquellos aspectos inaprensibles, pero que ponen en tensión a conceptualizaciones y prácticas del orden existente.

Por último, *lo imaginario*

“es un orden estructurante cuyo grado de sedimentación es menor que el del orden simbólico, en su acepción más elemental, puede ser entendido como lo inventado, lo imaginado, también como el lapsus y el cambio de significado de las palabras“ (Buenfil, 1994: 25)

⁹El concepto no debe confundirse con realidad, la cual está medida por lo simbólico, ni por una identificación con el mundo empírico. Este concepto la autora lo aborda desde perspectivas psicoanalíticas (Lacan)

Lo imaginario implica una complejidad mayor en la medida que es el elemento que, frente al “quiebre” que genera lo real en el orden simbólico, implica una forma de reconstitución. Se trata de un componente que incorpora lo nuevo al orden simbólico y es de carácter claramente estructurante.

En este sentido, a modo de hipótesis sobre nuestro objeto de estudio, podríamos sostener que el entramado de políticas educativas en general y aquellas de inclusión en particular, configuran un escenario que es tensionado por diferentes actores y resultados de datos, o en definitiva por el propio “problema” que se plantean solucionar. La política de inclusión se encuentra tensionada por lo “no incluido”, por la existencia de la exclusión. Esta tensión podríamos identificarla como una relación entre lo simbólico (prácticas que implican un discurso que establece el acceso a la educación para todos) y lo real (sujetos que si bien acceden, no logran llevar a adelante su trayectoria en el sistema educativo formal). Esta relación refuerza el escenario, revalorizando el lugar de los programas focalizados por parte de los actores estatales y, de alguna manera, colocándolos en un lugar central, generando un imaginario de éstos como prioritarios para solucionar “la crisis educativa”.

En síntesis, en relación a lo planteado, sostiene Buenfil:

“La realidad está ineludiblemente mediada por estos tres registros donde lo simbólico alude a un ordenamiento instituido (relativamente estable), lo real introduce la ruptura de dicho orden, la negatividad, impidiendo que dicha estabilidad sea absoluta y obstaculizando la total fijación y sutura del orden simbólico, el imaginario dota de orientación y sentido al orden simbólico y compensa la disrupción que lo real introduce, mediante la ilusión de completud y estabilidad absolutas” (Buenfil, 1994: 27).

En esta revisión conceptual con relación a lo social como discurso se plantea el concepto de sobredeterminación, es decir *“la lógica que rige los momentos de estabilidad, desarticulación y rearticulación de un orden social”* (Buenfil, 1994: 31).

¿Qué implica este concepto y cuál es su importancia en relación al análisis político del discurso?

Según Laclau y Mouffe (1987) *“Es un tipo de fusión muy preciso que supone formas de reenvío simbólico y una pluralidad de sentidos”* (...). El concepto de sobredeterminación *se constituye en el campo simbólico y carece de toda significación al margen del mismo* . (Laclau y Mouffe, 1987:110) Esto tiene una serie de implicancias particulares, como multiplicidad de determinaciones, determinación recíproca, fusión de contradicciones.

Si bien el concepto es tomado de Althusser y del psicoanálisis, Laclau y Mouffe lo utilizan, pero desde una versión no esencialista, y reconceptualizándolo¹⁰.

La noción de sobredeterminación complejiza las posibilidades de análisis ya no de causalidad o determinación, es decir, de una forma reduccionista, sino que *“...permite dar cuenta de la multiplicidad de articulaciones posibles de un mismo discurso en el tiempo y en el espacio”* (Buenfil, 1994: 33).

En relación a nuestro tema de estudio, si nos ubicáramos desde una lógica determinista, encontraríamos, por ejemplo, una asociación necesaria entre pobreza y bajo rendimiento escolar y, en consecuencia, procesos de desafiliación y exclusión que justificarían mecanismos necesariamente focalizados de intervención diversos. Desde una lógica de sobredeterminación, esta relación necesaria no es posible de ser pensada y la asociación de estos conceptos debe ser entendida en términos de los sentidos que tienen (en un determinado contexto) estos dos elementos puestos en relación.

Por último, y retomando nuestro planteo inicial de lo social como configuración discursiva, podemos considerar que:

“lo social se entiende como el intento por fijar un orden, intento siempre precario y sujeto a la negación y la subversión. La inestabilidad (orden tentativo) de lo social aparece entonces como el terreno constitutivo de los diversos órdenes sociales existentes, que son a su vez intentos inciertos por fijar una lógica, por domesticar el campo de la diferencia” (Buenfil, 1994: 29).

En este sentido, toma relevancia el concepto de “lo político” como constitutivo de lo social. De acuerdo con Mouffe (2007), es necesario especificar a qué hacemos referencia en relación a este término y su diferencia con “la política”. Sostiene:

“concibo lo político como una dimensión de antagonismo que considero constitutiva de las sociedades humanas, mientras que entiendo a la política como el conjunto de prácticas e instituciones a través de las cuales se crea un determinado orden, organizando la coexistencia humana en el contexto de la conflictividad derivada de lo político” (Mouffe, 2007: 16).

¹⁰ Condensación: *“se conceptualiza como el punto que representa múltiples significados; implica el reenvío simbólico y la pluralidad en la que la especificidad de sus elementos no se elimina en la fusión (poseen su propia coherencia)”*

“Desplazamiento: alude a la circulación de un significado a través de diversos significantes... Alude al tránsito, circulación, remisión, transferencia, paso, de una carga significativa de un significante a otro” (Laclau y Mouffe, 1987: 32).

La autora cuestiona la “*incapacidad para percibir de un modo político*” (2007:16) muchos de los problemas en nuestra sociedad. Sostiene que esto se debe a una hegemonía del liberalismo que no resulta cuestionada, que niega “*el carácter inerradicable del antagonismo*”, y se basa en un “*enfoque racionalista e individualista*” (Mouffe, 2007: 17). El eje central sobre el que plantea su análisis pone en cuestión el carácter del liberalismo como discurso que sostiene la existencia de una pluralidad que se constituye como un conjunto armonioso y no conflictivo, fundado en la idea de un consenso basado en la razón. En relación a lo educativo, esto nos resulta central, en la medida que un pensamiento que niegue las diferencias, que establezca “*naturalmente*” y de forma racional ciertas prácticas educativas, estaría desconociendo su carácter político.

“lo político como la posibilidad siempre presente de antagonismo requiere aceptar la ausencia de un fundamento último y reconocer la dimensión de indecidibilidad que domina todo orden. En otras palabras, requiere admitir la naturaleza hegemónica de todos los tipos de orden social y el hecho de que toda sociedad es el producto de una serie de prácticas que intentan establecer orden en un contexto de contingencia” (Mouffe, 2007: 24).

De esta forma, el carácter discursivo de lo social deja abierta la posibilidad de pensar con mayor complejidad las relaciones que se establecen entre los diferentes campos y lo educativo, rompiendo con cualquier pretensión de establecer relaciones esenciales o necesarias. A partir de esta perspectiva analítica, podemos repensar al “sistema educativo”, como parte de este discurso, desnaturalizándolo y por lo tanto reafirmando su carácter político, y socio-histórico.

1.3) Una aproximación a la noción de educación.

1.3.1. Educación como campo problemático.

Nos queda en esta última parte abordar el concepto de educación. Generalmente la pregunta por lo qué es la educación implica más interrogantes que certezas. De acuerdo con la línea teórica que venimos planteando, el concepto de educación será entendido (tomando los aportes teóricos de Adriana Puiggrós) como de carácter antiesencialista y socio histórico. Por lo tanto no es posible desde esta perspectiva encontrar un concepto universal de educación. Toda definición que pretendamos implicará necesariamente una referencia al contexto y sólo será comprensible en ese marco.

“Hay dificultades para explicar ese fenómeno o conjunto de fenómenos que se denomina educativo o pedagógico en su especificidad y no deductivamente, a partir de premisas de disciplinas que atienden otros problemas” (Puiggrós, 1990: 15).

En este sentido la autora sostiene el concepto de *campo problemático* para entender la educación. ¿Qué implicancias tiene el mismo? Por un lado implica establecer un marco en base a ciertos criterios para definir cuáles son los problemas en relación a lo educativo, criterios no determinados esencialmente sino en base a aspectos socio históricos (Puiggrós, 1990). Por otro lado considerar el campo implica *“expresar sus límites y sus relaciones con otros campos”* (Puiggrós, 1990: 26). La relación con otros campos no necesariamente debe ser vista como “continuidad”, sino que cabe la posibilidad de *“aceptación de la ruptura, la discontinuidad e imposibilidad de la suturación final entre la educación, la política, la sociedad”* (Puiggrós, 1990: 26).

Otro criterio para comprender a la educación desde esta dimensión es entender que, ante la imposibilidad de la educación como proceso cerrado, esta *“nunca cumple totalmente con sus objetivos (...) El ciclo de transmisión cultural no debe suturar para que la historia siga”* (Puiggrós, 1990: 26). De ahí que pensar a la educación únicamente como “reproductora” de la cultura dominante o como factor de transformación absoluto encuentra limitaciones.

Si bien no es posible establecer criterios a priori, siguiendo a Puiggrós, podemos identificar algunos elementos que constituyen lo educativo como campo problemático.

En primer lugar, la trasmisión de la cultura, la cual nunca se da en carácter absoluto, sino que es posible de ser modificada:

“de donde estamos restringiendo el uso del término educación, a aquellos procesos de trasmisión de la cultura que poseen cierta capacidad de ser disruptos, de ser penetrados, de ser violentados por la contingencia. Aquellos susceptibles de engendrar fuerzas capaces de hacer la historia” (Puiggrós, 1990: 33).

Esta condición no absoluta de la transmisión es la que da lugar a las rupturas “contrahegemónicas”, a los intersticios que pueden permitir el cambio; por lo tanto, un segundo elemento es la *transformación*.

Es en la existencia de estos dos elementos donde se encuentra la especificidad del campo:

“es precisamente esa negativa a reducir la educación a la transmisión y otorgarle posibilidades en la gestación del cambio social, (...) que es simultánea con la afirmación de una imposibilidad última de la educación, es la que esconde los secretos más importantes” (Puiggrós, 1990: 35).

Y aclara la autora:

“no es posible definir tal construcción solamente desde la interioridad de la pedagogía, puesto que la interioridad está definida solamente en la pedagogía idealista, en la positivista y en las formas liberales y socialistas que ha tomado el grupo de teorías pedagógicas que llamaremos “pedagogías modernas (...) podemos analizar la interioridad de cada una de las mencionadas opciones pedagógicas porque ya han sido formuladas, pero no la interioridad de las formulaciones alternativas que están siempre en proceso de construcción” (Puiggrós, 1990: 35).

En síntesis, no sólo no es posible encontrar una definición de educación por lo que venimos diciendo, sino que a su vez la definición del campo educativo, de los problemas que implica el mismo, se enmarca en la teoría pedagógica, y en ese sentido es que resultan importantes las condiciones en las que estas se producen.

Lo que planteamos da cuenta de un proceso analítico que tiene como objetivo poner en cuestión discursos establecidos sobre lo social, pero fundamentalmente sobre lo educativo, entendidos como esenciales y/o naturales. Ahora bien, en las situaciones concretas se genera una complejidad donde estos elementos se interrelacionan de diversas maneras. De esta forma, plantea Puiggrós,

“la presencia de otros procesos sociales en los educativos, así como la presencia de elementos educacionales en todos los procesos sociales, complica la tarea pero, al mismo tiempo, el reconocimiento de tales presencias y de su carácter intensamente conflictivo, abre otra puerta importante”.(1990:35)

En términos de políticas educativas y políticas de inclusión educativa lo planteado resulta fundamental. Desde nuestra perspectiva surge la interrogante sobre los elementos que pueden definir, como parte de lo educativo, a los programas de inclusión educativa, y a la vez qué elementos los pueden definir como parte de las políticas sociales en sentido de protección social.

En síntesis:

“Consideramos al campo problemático de la educación, tentativamente, poblado por las luchas entre los procesos de transmisión de culturas hegemónicas y no hegemónicas y aquellos que pugnan por prevalecer e imponerse como parte de nuevas hegemonías. La necesaria ubicación histórica de tal campo es tan importante

como la comprensión de sus articulaciones específicas entre los procesos educativos y entre ellos y otros procesos sociales” (Puiggrós, 1990: 36).

Ahora bien, si hablamos del lo educativo como campo problemático hoy, *“es ya un lugar común sostener que en la actualidad la educación se encuentra en crisis”* (Pineau,2009,:3) Más allá de no resultar muy específica esta afirmación, en realidad pretende dar cuenta de los cambios y fracturas de un modelo o definición de educación, de carácter hegemónico desde hace más de un siglo.

Esta crisis, según Puiggrós tiene origen en ciertos problemas específicos:

“El fracaso del proyecto de instituir sistemas educativos con capacidad de control social completo”, haciendo referencia al modelo de educación planteado por los estados nacionales en América Latina.

-“los cambios educativos que son consecuencia de la reorganización capitalista”.

-“los problemas que afectan a los sistemas educativos en los países capitalistas avanzados, en los cuales muestra fracturas el modelo educativo moderno de los estados nación.”

- El conjunto de alternativas que se presentan como contrahegemónicas. (Puiggrós, 1990: 36-37)

Es decir, que lo que está puesto en cuestión en la actualidad y desde hace algunas décadas no es el concepto de educación, sino es el “proyecto moderno” de educación. Sostiene la autora:

“El secreto del funcionamiento incorrecto de las instituciones educacionales o del fracaso de muchas experiencias educativas, es que, fracaso o incorrección, lo son desde la óptica que heredamos del iluminismo, que creyó en el carácter eternamente perfectible de mediaciones educativas como la escuela, cuya función sería ordenar el ejercicio de la razón para llegar a construir de tal modo una sociedad dominada por el hombres” (Puiggrós, 1990:50).

Nos preguntamos: ¿Qué implica este proyecto? ¿Perduran en nuestro sistema elementos de esta narrativa? ¿Qué aspectos dan cuenta de su crisis en el campo educativo? ¿Existen proyectos alternativos? Nos interesa para finalizar este capítulo realizar una breve revisión sobre algunos aspectos que implica este modelo, así como su concepción (y construcción) de sujeto de la educación.

1.3.2 La Educación Moderna.

Sostiene Pineau que *“la modernidad plantea una forma específica de referirse al hecho educativo y que la escuela logró apropiarse de ella y llevar al acto dicha concepción”* (Pineau, 2009: 3).

Es decir que es necesario (una vez más) considerar el carácter histórico de la escuela moderna, que

“implicó una especial articulación de elementos que se fueron ensamblando, muchas veces de forma conflictiva y contradictoria para construirla. Este proceso no fue armónico ni natural, único punto de llegada posible de la “evolución” de la humanidad y su devenir educativo, sino producto de fuertes conflictos, contradicciones y oposiciones. (Pineau, 2009: 4).

De todos modos, existen algunos elementos que podemos identificar en el proyecto de sociedad moderno y que se ven reflejados en su concepción de educación. Una clásica definición para este modelo puede sintetizarse en las siguientes palabras ya conocidas de Durkheim:

“la educación es la acción ejercida por las generaciones adultas sobre las que no están maduras para la vida social. Tiene por objeto suscitar y desarrollar en el niño un número de estados físicos, intelectuales y morales que exige de él la sociedad política en su conjunto y el medio especial al que está particularmente destinado” (en Pineau, 2009: 4)

La definición abre camino para identificar varios elementos que forman parte de esta concepción. Siguiendo el planteo de Pablo Pineau (2009) y Da Silva (1995) veamos algunos de ellos:

En primer término, la educación desde este paradigma es un fenómeno que tiene lugar en el sujeto individual, aut centrado, de carácter racional, consciente de sí mismo, sin contradicciones, fracturas, incoherencias, etc. Se plantea la esencialidad del sujeto moderno como individuo autónomo, que *“es consciente y responsable de sus decisiones, que son tomadas libremente guiado por la razón que le da sentido”* (Pineau, 2009: 7). A su vez este sujeto racional, trata de expandir esta razón en su relación con el mundo, donde él resulta el sujeto activo frente a un mundo exterior pasivo. En este sentido se pondrán en relación tres elementos considerados esenciales desde la mirada moderna: el propio sujeto; la razón/educación (como medio para llegar al tercer elemento); la verdad.

Un segundo aspecto es la educación como fenómeno constituyente del carácter humano de este sujeto racional, y prescindente de otredad. (Pineau, 2009: 8). La educación es el medio para el dominio y el control de aquellos aspectos considerados “no humanos” (los excesos, los impulsos, los deseos, etc) y de esta forma “*la modernidad convierte a la educación en el proceso por el cual el hombre se vuelve hombre*” (Pineau, 2009: 9).

Un tercer elemento se vincula a la ya conocida idea de emancipación y progreso. Esto se relaciona con un cambio en la concepción de tiempo que se produce a partir de la modernidad, concebido como una linealidad (regular y ordenada) de carácter teleológico. Pero estas ideas de emancipación y progreso no se producen por azar, sino que se relaciona con la idea anterior de un sujeto consciente y racional que es “*artífice de su futuro y de su propio destino*” (Pineau, 2009: 10). De esta forma la educación se torna un medio o instrumento para el logro del progreso individual y social.

Otro elemento constitutivo del modelo moderno de educación es su condición de práctica de gubernamentalidad. Este concepto, planteado por Foucault y que abordaremos con más detalle en el siguiente capítulo, permite entender al dispositivo escolar como una institución que ejerce control sobre la población, generando lógicas de gobierno y auto gobierno. Esto implicó el establecimiento de diferentes dispositivos de control, así como parámetros de normación a partir de los cuales conocer, clasificar y controlar a los sujetos.

Otro elemento que desde la crítica pos-estructuralista (Da Silva; 1995) se identifica en este modelo es el carácter disciplinar de los saberes, a su vez que se establecen ciertos saberes básicos que todos los sujetos tienen que tener para pertenecer a la sociedad (Pineau: 2009).

Por último en esta breve revisión, diremos que la modernidad, (y en relación a lo educativo el formato escolar), no solo parte de un sujeto racional e individual, sino que construye a su propio sujeto de la educación, a partir de la concepción de infancia, estableciendo sus características particulares e identificando este período como el período por excelencia para el proceso educativo. Se construye así un sujeto pedagógico en términos modernos, es decir, *el alumno*.

Plantea Narodowski que

“la pedagogía diseña una infancia discriminada en tanto tal en virtud de la constatación de una carencia o un conjunto de carencias, no posee autonomía ni el tino y juicio propio del adulto. Son cuerpos débiles, ingenuos, manipulables en formación” (Narodowski 1994: 109).

Para este niño, se establece un proceso de desarrollo homogéneo, único, gradual un “*modo de desarrollo deseable y cultural e históricamente valorado*” y se confunde “*con el desarrollo normal o natural*” (Baquero 2006: 21).

La modernidad valoró ciertas formas de desarrollo vinculadas a la cultura escriturada, las formas de pensamiento científico, el progreso según ritmo homogéneos. Estos son algunos de los parámetros desde donde se evalúan criterios de lo que se considera “naturalmente normal”. A su vez las modalidades de enseñanza y aprendizaje están formalmente establecidas (gradualidad, simultaneidad, regulación de tiempos y espacios, etc.). Todo sujeto que no se ajuste a estos parámetros, que manifieste diferencias, las mismas serán significadas como déficit, retraso y desvío.

Sin duda los cambios sociales, económicos y culturales de las últimas décadas han ido modificando muchos elementos que constituyen el modelo educativo moderno. La escuela de hoy no es la misma que la de años atrás. Sin embargo, existen otros aspectos que nos dan la pauta de que aún forman parte de los sistemas educativos manteniendo plena vigencia. Cuando se utilizan expresiones como “*fracaso escolar,*” “*jóvenes con problemas de vinculación con la educación media formal*” “*acciones compensatorias*” (ANEP, 2005- ANEP-2007), implícitamente se está haciendo referencia a parámetros “normales” en términos de lo que se pretende por un rendimiento académico específico (que luego podrá ser medido), un tipo de perfil de estudiante esperado y acciones que compensen lo que no logra el sujeto (y no la institución) en el sistema establecido.

De esta forma volvemos a pensar como las significaciones que se establecen en torno a lo educativo resultan de una construcción discursiva en base teorías pedagógicas y concepciones políticas, siempre en el marco de un contexto socio-histórico.

A través de la perspectiva del discurso es necesario pensar la enseñanza media básica hoy. La definición de sus problemas, la “naturalidad” adjudicada de un “estado de crisis”, las estrategias llevadas adelante, sus conceptualizaciones desde los actores que las diseñan , sus “silencios”, tienen que ver con estos elementos mencionados, que dan cuenta de cuales son o pueden ser los sentidos (históricos y/o actuales) de este nivel educativo. La presencia en los últimos años de programas paralelos o transversales, cogestionados, con lógicas que oscilan entre lo educativo y la protección social, entre lo universal y lo focalizado también debe ser comprendido desde esta perspectiva.

Sin duda el sentido no es unívoco ni esencial, tal como venimos planteando desde la perspectiva teórica de este trabajo. Asumiendo este principio y, en el marco de un trabajo de corte cualitativo como el presente, no es nuestro objetivo llegar a conclusiones absolutas. El

sentido de lo educativo jamás puede ser pensado en forma aislada, siempre deberá ser comprendido desde sus coordenadas socio históricas, estructurales, coyunturales, y en relación a otros ámbitos.

ALGUNAS CLAVES DE LECTURA PARA COMPRENDER LA INCLUSION EDUCATIVA.

El relato sobre la inclusión educativa no resulta novedoso en nuestro medio. La escuela moderna históricamente ha establecido como prioritario la posibilidad de integración y el acceso de todos bajo el lema de formación de ciudadanía e igualdad. En el contexto de consolidación de los *Estados Nación* a fines siglo XIX en América Latina y la apuesta a la formación de ciudadanos, el término igualdad es tomado como sinónimo de homogeneidad (Dussel, 2004:308).

Esta referencia a los comienzos no es aleatoria, en la medida en que el esquema de escuela moderna, como mencionamos en el capítulo anterior, no solo ha incidido en la construcción de un imaginario sobre lo que significa “educación” hasta nuestros días, sino que mantiene vigencia en nuestros propios sistemas educativos.

En la segunda mitad del siglo XX, si bien se han dado grandes avances en la universalización de la educación (específicamente en el nivel medio) dicho proceso se ha generado paradójicamente en contextos de mayor desigualdad educativa y social (Gentili, 2009 19; Narodoski, 2008, Tenti Fanfani 2009). Para nuestro país, sostienen De Armas y Retamoso “*se podría afirmar que el país no ha logrado alcanzar los objetivos propuestos hace casi cuarenta años en materia de educación media básica*” (De Armas y Retamoso: 2010: 14).

En este sentido, en las últimas décadas (tanto a nivel internacional, regional, como nacional) se han explicitado discursos, políticas y programas que apuntan a la “*inclusión educativa*” como categoría central, en tanto tratan de promover el acceso a la “*educación para todos*” apostando a mejorar la cobertura en los diferentes niveles (fundamentalmente en el inicial y secundario), como más concretamente a intervenir con dispositivos específicos para impedir el abandono del sistema educativo a nivel medio, y/o abordar las dificultades de los sujetos en relación a las condiciones y logros de los procesos de aprendizaje.

En Uruguay, en los últimos años, y fundamentalmente en el marco del *Plan de Equidad* (2008), y la *Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia* (2008) se plantea como uno de los objetivos prioritarios para “*los jóvenes de 12 a 15 años abordar la Reducción de la deserción en ciclo básico y revinculación a la enseñanza media*” (Plan de Equidad:2008),

el cual, en primera instancia, apunta a ser un objetivo con claro perfil hacia la inclusión educativa.

En este marco, creemos que es necesario problematizar varios de los factores que entran en juego al pensar conceptualmente que implica la inclusión educativa. ¿Desde qué dimensiones podemos pensarla? ¿En qué medida el concepto de inclusión educativa establece a la educación como derecho humano? ¿Qué relación se da entre la inclusión educativa y la inclusión social? ¿Se generan efectos y cambios en los formatos escolares con la existencia de los programas de inclusión? ¿Qué concepción de sujeto de la educación presupone o se constituye a través de los programas de inclusión educativa?

Para intentar avanzar en la comprensión de algunas de estas preguntas, en este capítulo nos proponemos:

En primer lugar, profundizar en el concepto de inclusión educativa. Para ello abordamos las complejidades del mismo y lo relacionamos con algunas perspectivas de lectura desde donde comprenderlo. En este sentido, tomamos la conceptualización de la inclusión como ejercicio del derecho a la educación; como “contracara” de procesos de exclusión (social y educativa) ;y la relación de este concepto con la idea de gubernamentalidad. La opción por estas perspectivas surge de una mirada específica sobre el tema (de carácter social y político), a la vez que de diferentes lecturas de aportes bibliográficos y documentales, los cuales dan cuenta de la centralidad del concepto desde esta óptica.

Tales perspectivas serán un marco de referencia así como herramientas conceptuales que, sumadas a la perspectiva de análisis planteada en el capítulo anterior, permitirán profundizar en el análisis de las construcciones discursivas

En segundo lugar, realizamos una aproximación a construcciones conceptuales en relación a la definición de los problemas que fundamentan las políticas y programas de inclusión en la actualidad. Para ello serán tomadas como referencias investigaciones realizadas en el medio durante los últimos años, y que tienen estrecha relación con algunas de líneas políticas que se han llevado a cabo en el sistema educativo. Si bien consideramos que tales estudios permiten una de las posibles miradas sobre el problema vinculado a la inclusión, es relevante tomarla en cuenta y articularla con los planteos en torno al objeto de estudio.

Por último, creemos pertinente realizar una breve revisión histórica de las políticas educativas en nuestro país para el período 1985-2012, tratando de visualizar en qué medida está presente el concepto de inclusión en los diferentes períodos, específicamente en relación al Ciclo Básico de Secundaria.

2.1) ¿Por qué inclusión educativa?

El término inclusión, y más específicamente inclusión educativa ha tomado una relevancia central en los últimos años. Sin embargo, no se trata de un concepto nuevo¹¹, pero resulta significativo cómo es utilizado desde diversos ámbitos en la actualidad. Esto nos lleva intentar aproximarnos a las definiciones posibles del concepto, lo que implica establecer los criterios desde los que se parte a la hora de definirla, ya que se trata de un concepto complejo. La noción de “inclusión educativa”, en tanto construcción discursiva, como ya plateamos anteriormente no es posible de ser conceptualizada y comprendida fuera de los marcos socio históricos y políticos en los que se produce. De esta forma lo que pretendemos aquí es realizar una aproximación de algunos usos y significados que el término ha tomado desde distintos escenarios, así como problematizar el concepto a través de algunas perspectivas de análisis.

A través de varios autores y documentos podemos identificar diferentes enfoques:

Por ejemplo, existen diferencias entre definir la inclusión como integración de niños y niñas con necesidades educativas especiales (discapacitados), y la consideración de la “inclusión” de grupos “vulnerables a la exclusión” (Mancebo, 2010). Esta última acepción es la que implica generalmente variables socio demográficas que caracterizan a determinados sectores de la población, y es la que predomina en los discursos en relación a América Latina¹².

Por otro lado, podemos diferenciar la inclusión como la posibilidad de “acceso a la educación” o como la posibilidad de “acceso al conocimiento”. (Aguerrondo, 2008, Tenti Fanfani, 2009). En este sentido, *“incluir o excluir hoy requiere no solo de ofrecer plazas escolares, sino también garantizar, para todos los alumnos, la oportunidad de aprendizaje significativo”* (Aguerrondo, 2008: 65)

Otros autores realizan una diferenciación entre los conceptos de *integración* e *inclusión*. La idea de integración hace énfasis en la incorporación de los sujetos al sistema de escolarización, donde son estos los que deben adaptarse al mismo (Blanco, 2006), mientras que inclusión implicaría *“la adaptación de la enseñanza a la diversidad de necesidades educativas del alumnado, que son fruto de su procedencia social y cultural y de sus características individuales en cuanto a motivaciones, capacidades e intereses”* (Blanco, 2006: 4) Esto implica modificaciones del propio sistema en función de sus

¹¹En décadas anteriores se utilizaban términos como “equidad” para hacer referencia a procesos que en la actualidad forman parte de las políticas y programas de “inclusión”

¹²Las desigualdades en función del origen socioeconómico son las más significativa en los países de América Latina, y la pobreza está asociada a otros tipos de desigualdad como vivir en la zona rural o pertenecer a pueblos originarios, lo cual sitúa a un buen porcentaje de la población en posición de gran vulnerabilidad” (Blanco, 2006: 3)

alumnos para permitir *“la plena participación y el aprendizaje (Blanco,2006: 4)”*. A diferencia de la integración, donde el proceso se focaliza en aquellos sujetos denominados con “necesidades educativas especiales”, inclusión desde esta perspectiva *“representa un impulso fundamental para avanzar en la educación para todos”* (Blanco, 2006: 5). De esta forma se sostiene que *“la inclusión está relacionada con el acceso, la participación y los logros de todos los alumnos, con especial énfasis en aquellos que están en riesgo de ser excluidos o marginados”* (UNESCO, 2005 en: Blanco, 2006: 5). Desde la perspectiva planteada por Blanco (2006) la inclusión implica modificaciones en el sistema que permitan atender la diversidad de realidades de enseñanza y aprendizaje escolar; *“transformar la cultura, la organización y las prácticas educativas de las escuelas comunes para atender la diversidad de necesidades educativas de todo el alumnado, que son resultado de su origen social y cultural, y de sus características personales”* (Blanco,2006:6). Consideramos interesante el planteo del concepto, enfatizando el análisis sobre los dispositivos escolares. Sin embargo, se recurre al concepto de *diversidad del alumnado* que es necesario profundizar.

Por último, existe habitualmente una relación entre la inclusión educativa y la inclusión social, siendo la primera la condición necesaria para alcanzar la segunda. Así, según la autora,

“la educación inclusiva también puede ser una vía esencial para superar la exclusión social que resulta de ciertas actitudes y respuestas antes las diferencias socioeconómicas, culturales y de genero, por nombrar algunas de ellas, y que lamentablemente muchas veces se reproducen al interior de las escuelas” (Blanco, 2006: 8).

Desde la concepción de la *“Educación para todos”* (Unesco 2008), la inclusión educativa es definida de la siguiente manera:

“La educación inclusiva puede ser concebida como un proceso que permite abordar y responder a la diversidad de las necesidades de todos los educandos a través de una mayor participación en el aprendizaje, las actividades culturales y comunitarias y reducir la exclusión dentro y fuera del sistema educativo. Lo anterior implica cambios de modificaciones de contenidos, enfoques, estructuras y estrategias basados en una visión común que abarca a todos los niños en edad escolar y la convicción de que es responsabilidad del sistema educativo regular, educar a todos los niños y niñas.” (Unesco, 2005: 13¹³)

13Versión original en Inglés.

Esta definición nos brinda algunos indicios de cómo se puede construir discursivamente este concepto. Si realizamos una primera lectura de los elementos significativos vemos que:

_ *la exclusión* (no específica en qué términos) se entiende como condición a ser reducida “en y desde la educación”.

_ Se establece en términos generales *el cambio* como estrategia para la inclusión a través de los contenidos y enfoques.

_ Se plantea el criterio de una “visión común” considerando un corte por edad.

_ Se adjudica la responsabilidad en el sistema regular.

Si bien es claro que se trata de una definición general, el peso y la dimensión de algunos conceptos allí presentes son muy relevantes cuando se piensa luego en aspectos más particulares. Por ejemplo, el considerar a la educación como un medio para superar la exclusión, la necesidad de un cambio del modelo educativo, y establecer la responsabilidad estatal instala supuestos desde los cuales se parte.

Los planteos anteriores dan cuenta de la complejidad y la diversidad de elementos posibles de incorporar al concepto. A su vez, sumamos a esto que dicho concepto es pensado y articulado desde una dimensión práctica, (que forma parte también de lo que aquí consideramos construcción discursiva) en la medida que implica estrategias, acciones, etc. Si bien desde algunas miradas se plantea la centralidad del concepto de inclusión como la emergencia de un nuevo paradigma¹⁴ (Mancebo, 2010), creemos que es necesario relativizar esta postura planteando a modo de hipótesis que el mismo implica conceptualizaciones que ya estaban presentes anteriormente, quizá en otros términos, basándose en problemas de larga duración en América Latina. A nivel nacional esto es observable a través del corte cronológico de las políticas educativas desde la restauración democrática, que abordaremos al final de este capítulo.

2.2) Claves de lectura en torno a la inclusión educativa.

Al tratarse de una construcción discursiva, resulta pertinente pensar el concepto de inclusión educativa desde diversas dimensiones para intentar dejar planteadas cuáles son las posibles aristas que el mismo puede implicar. Esto no solo nos permitirá comprender con mayor claridad a qué se hace referencia, sino también analizar las posibles consecuencias en el diseño de las políticas con este objetivo. Nos preguntamos, por ejemplo, por qué en la actualidad resulta casi un imperativo el modelo de “inclusión” a través de diversos

¹⁴Lo cierto es que al igual que en un tejido cada hebra aporta a la densidad del entramado, quienes trabajan en este campo sea en la actividad académica o en la implementación de programas con vocación inclusiva, contribuyen a la construcción de un nuevo paradigma” (Mancebo, 2010: 3)

dispositivos específicos, en relación a los sistemas educativos formales. Esto nos lleva a pensar en diversos aspectos ¿se trata de alcanzar a través de ellos el efectivo ejercicio del derecho a la educación por parte de los sujetos? ¿Se apunta a través de la educación a un cambio en relación a la exclusión social? En otro orden, ¿es posible hacer una lectura de estos programas como dispositivos de control, para sectores vistos como “disfuncionales” en una lógica de orden social?

Planteamos a continuación tres claves de lectura del concepto de inclusión educativa.

2.2.1 Como ejercicio de derecho

Una primera dimensión desde donde podemos pensar la “inclusión educativa” es a partir del principio de la educación como derecho. Existen varios documentos que dan cuenta de la importancia de esta dimensión a partir de la segunda mitad del siglo XX. Debemos enmarcarla en forma inicial desde la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948¹⁵, pero es un principio recurrente en posteriores documentos (Convención de Derechos del Niño (1989), Educación para Todos (1990) Declaración del Milenio (2000)). Asimismo, a nivel nacional la Ley de Educación (Nº 18.437) establece en el artículo 1:

“(de la educación como derecho humano fundamental) declárase de interés general la promoción del goce y el efectivo ejercicio del derecho a la educación como un derecho humano fundamental. El Estado garantizará y promoverá una educación de calidad para todos sus habitantes a lo largo de toda la vida, facilitando la continuidad educativa. (Ley 18437,2008:Art. 1)

Ahora bien, ¿Qué implica ejercer efectivamente el derecho a la educación?

Algunos elementos que supone son:

- “1) acceder sin barreras o restricciones a la enseñanza;*
- 2) poder desarrollar en el proceso educativo un conjunto de capacidades, conocimientos y aptitudes socialmente valoradas;*
- 3) ser parte activa de un proceso educativo que estimule a los agentes involucrados;*

¹⁵Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos. 2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos y religiosos; y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz” (Frag. Art 26 DUDH)

4) *permanecer y progresar en los sucesivos ciclos educativos que la sociedad ha definido como socialmente valiosos y por ende deseables para todos*¹⁶;

5) *finalizar la educación formal en condiciones que permitan acceder a oportunidades de desarrollo.*” (De Armas, Retamoso, 2010: 22).

El establecimiento legal de la educación como derecho fundamental resulta marco de referencia a la hora de pensar las políticas educativas en términos de un acceso a la educación de carácter democrático. Fundamentalmente se debería garantizar “*el efectivo ejercicio*” para todos por parte del Estado. También genera un marco de referencia para los actores involucrados en las tareas educativas. Sabemos que en la actualidad, estamos lejos de alcanzar este objetivo.¹⁷

De cualquier modo, considerar la perspectiva de derecho da la posibilidad de “*pensar espacios de intervención y de disputa que permitan consolidar y ampliar las fronteras de la educación como un bien público y social, como un derecho humano fundamental*” (Gentili: 2009:50). También permite “*revisar fundamentos y radicalizarlos*” (Gentili, 2009: 54)

En estos términos se produjo el proceso de universalización de la escuela durante la segunda mitad del siglo XX¹⁸, aunque no necesariamente siempre se haya planteado en clave de derecho¹⁹. De todos modos, son claras las debilidades que ha presentado esta perspectiva, en relación a la brecha entre la declaración de principios y su verdadero alcance.

Al respecto, Gentili expresa:

“La debilidad de la declaración es parte constitutiva de un proceso de confrontación y disputa que debe ser enfrentado por todos los que asumen la defensa y la construcción de la educación como un derecho de la humanidad, (...) “abre dos campos de disputa fundamental: el de la lucha por su implementación efectiva y el de la lucha por su reconocimiento como principio ético, como valor y sentido fundamental para organizar la vida y las relaciones humanas en una sociedad determinada” (Gentili, 2009: 23 - 24).

¹⁶En estas definiciones también encontramos elementos discursivos que podrían ser analizados con mayor profundidad, y que exceden al objetivo del planteo que estamos realizando en este apartado. Sin embargo, Expresiones como : “*Conjunto de capacidades, conocimientos y aptitudes socialmente valoradas*” o “*sucesivos ciclos educativos que la sociedad ha definido como socialmente valiosos y, por ende, deseables para todos*” da por supuesto una perspectiva donde ya se sostienen criterios específicos implícitos.

¹⁷Según los datos de 2005, el 96% finaliza la enseñanza primaria, mientras que egresan del ciclo básico el 71 %, y el 39 % logra finalizar el nivel

¹⁸En América Latina este proceso se registra en el incremento de la matrícula, el aumento del plantel docente, disminución de la brecha de género, y los avances en la legislación sobre educación” (Gentili: 2009

¹⁹Es en la última ley de educación donde se hace un claro énfasis de la educación como derecho humano... no así en las otras leyes anteriores.

Desde esta óptica la inclusión educativa es entendida como:

“un proceso que se construye en oposición a las fuerzas y tendencias que han producido y producen históricamente la negación del derecho a la educación de los más pobres y excluidos. Afirmar que en América Latina ha habido un proceso de inclusión educativa efectiva, sin analizar las particularidades que caracterizaron su desarrollo, puede resultar engañoso.” (Gentili: 2009: 35).

Por lo tanto, el establecimiento de la educación como derecho significó un avance en la línea de universalización del acceso durante las últimas décadas. De todos modos su *“potencial democrático aún depende de dotar a estas experiencias y oportunidades de ciertas condiciones políticas, revirtiendo tendencias que (...) limitan o niegan las posibilidades efectivas de afirmación de este derecho”* (Gentili; 2009: 35).

A pesar de este avance, existen condiciones que conviven generando lo que Gentili denomina como “exclusión incluyente” (2009) esto es:

“un proceso mediante el cual los mecanismos de exclusión educativa se recrean y asumen nuevas fisonomías en el marco de dinámicas de inclusión e inserción institucional que acaban resultando insuficientes o, en algunos casos, inocuas para revertir los procesos de aislamiento, marginación y negación de derechos que están involucrados en todo proceso de segregación social, dentro y fuera de las instituciones educativas” (Gentili: 2009: 33).

En este sentido el acceso a la escuela no implica inclusión en el sentido del ejercicio de derecho. Se generan dos situaciones en estas condiciones. Por un lado se trata de una *“universalización sin derecho”* es decir, *“proceso de acceso a la escuela producido en un contexto de empeoramiento de las condiciones necesarias para que la permanencia en la institución permita hacer efectivas las dimensiones atribuidas y reconocidas al derecho a la educación en 1948”*. (Gentili, 2009: 36)

Por otra parte, el autor habla de *“Expansión condicionada”*, es decir,

“un proceso mediante el cual los sistemas nacionales de educación han tendido a crecer en el marco de una intensa dinámica de segmentación y diferenciación institucional, que otorga a los sujetos que transitan por los circuitos que constituyen estos sistemas un estatus y un conjunto de oportunidades altamente desiguales”(Gentili, 2009: 36).

En síntesis, pensar la educación como derecho humano, es fundamental como marco de referencia de toda política educativa. En este sentido, la inclusión educativa sería entendida como las prácticas y acciones que apuntan al efectivo ejercicio de este derecho. Por lo tanto, es función del Estado fortalecer las garantías para que esto sea viable, lo cual instala, entre otras cosas, la dimensión de política de la educación. Ahora bien, inclusión, si es tomado desde la perspectiva de principio de derechos, no solo debe considerarse como universalización de la educación, ni la aplicación focalizada de programas. Si bien resultarán relevantes los niveles de acceso, es necesario considerar dimensiones que profundicen en otros aspectos un proceso de inclusión educativa. Es necesario considerar factores de desigualdad, que exceden el campo educativo, para comprender el no ejercicio de este derecho con la perspectiva que no existen desigualdades que puedan ser comprendidas fuera de sus marcos de producción. Es necesario pensar en qué medida se está ejerciendo el derecho a la educación a través de diferentes prácticas de inclusión (universales y focalizadas). La principal debilidad al considerar la dimensión enunciada, sigue estando en la distancia o contradicción entre la declaración y la práctica, o en otras palabras, lo que establece una ley de educación y lo que ocurre efectivamente en distintos centros educativos. Desde nuestro enfoque esto implica el análisis de los discursos más allá de lo lingüístico, analizando tanto las declaraciones como las prácticas. Entendemos que esto no significa una oposición de dos posturas antagónicas, sino que corresponde a la propia complejidad que toda construcción discursiva implica.

Esto, lejos de pensarse como un obstáculo, debe significar el desafío mayor para todos los actores vinculados al ámbito educativo.

2.2.2 Inclusión en relación a la exclusión.

Otra clave de lectura que elegimos implica pensar a la inclusión desde su relación con la “exclusión”. Desde aquí el concepto de inclusión educativa, fundamentalmente en América Latina, puede ser considerado desde la dimensión que incluye los procesos de desigualdad económica y social. Esto nos lleva a revisar una serie de conceptos que están implícitos a la hora de decir “inclusión” desde esta línea discursiva, tratando de problematizar el tema y no simplificar a través del binomio *inclusión-exclusión* que genera esta perspectiva. Habitualmente el concepto de inclusión educativa se plantea frente a su antagónico “*exclusión educativa*” y se relaciona directamente con los conceptos de inclusión y exclusión social. Ahora bien, así planteado este binomio, a primera vista puede permitir ver el proceso de una manera sencilla en la medida en que, dicho metafóricamente “quienes están fuera” es deseable, o necesario que “estén dentro”. Pero este discurso dualista no muestra las diversas aristas del problema, en la medida en que no pone en cuestión sobre las razones por las que se está “dentro o fuera”, y exactamente dentro y fuera de qué. Así, la mirada en

clave de binomio “*configura un discurso anclado en posiciones dicotómicas que disuelven rápidamente la complejidad y facilita la rearticulación de hegemonías moralizantes y conservadoras*” (Redondo, 2013:22).

En este sentido, nos preguntamos qué elementos están implícitos en la dimensión de la inclusión educativa desde la relación con la exclusión.

Patricia Redondo (2013) realiza un revisión de algunos conceptos que nos resultan pertinentes a los efectos de mostrar cómo, históricamente y desde la teoría social, se han construido diferentes categorías vinculadas a las desigualdades sociales y dónde, en las últimas décadas, se han centrado en el concepto de exclusión. Dice la autora:

“las definiciones de “pobreza” marginalidad y exclusión conllevan implicancias sociales culturales y políticas. Es en el marco de procesos no estáticos de inclusión y exclusión que se torna urgente y necesario repensar la relación entre educación y pobreza, enfatizando la mirada en los sujetos, quienes diariamente se ven expulsados a los bordes de una sociedad dualizada y profundamente desigual” (Redondo, 2013: 40).

Es interesante ver cómo las diversas denominaciones implican también diferentes énfasis, perspectivas teóricas que tienen relevancia en los discursos de las políticas educativas. Por un lado, vemos cómo desde el presente mantienen vigencia algunos aspectos que han sido construidos en otro momento socio histórico, estableciéndose continuidades. Por otro lado, como plantea la autora:

“las diferencias entre los conceptos de “pobreza” “marginalidad” y “exclusión” nos permiten, por una parte, analizar sus significados y usos “de lo mismo en lo diferente”, y por otra, ver cómo en la nominación de sujetos como “pobres”, “marginales” o “excluidos” se refuerza la naturalización y el ocultamiento de nuevos, diferentes y múltiples proceso de diferenciación social” (Redondo, 2013: 36).

En las siguientes líneas, nuestro objetivo es abordar algunos conceptos y rasgos particulares a través de la autora mencionada.

La pobreza, en tanto categoría social considerada como privación de medios de vida, probablemente sea la más antigua, con una clara implicancia en la aplicación de políticas de asistencia. Este concepto, tanto en el pasado como en la actualidad, da lugar a lecturas que trascienden la perspectiva de imposibilidad de acceso a los recursos, trasvasando significados hacia dimensiones como la cultural²⁰, la relación con el territorio²¹,

²⁰Oscar Lewis y su concepto “cultura de la pobreza” en los años 60

²¹Escuela de Chicago; Guetización de la pobreza Wacquant (2001)

miradas economicistas²² o la asociación de otros significados al de pobreza, como por ejemplo “peligrosidad”²³.

También, en algunas conceptualizaciones se pierde la dimensión relacional de la pobreza con respecto a la sociedad y queda establecida como condición individual, natural u objetiva. Así, *“el proceso de individualización se traduce luego en un sesgo focalizador de las políticas sociales, desarticulando las tramas colectivas y operando sobre “individuos pobres asistibles, antes que sobre actores colectivos”* (Redondo, 2013: 57). La autora plantea que, más allá de las diferencias socio históricas de cómo se concibe a la pobreza, existe un elemento común que es la relación entre pobreza e inferioridad social (Redondo, 2013: 42).

“Desde este punto de vista, la pobreza, definida como carencia, incluye un sistema de valores propios de una cultura que se reproduce a sí misma; de esta manera, los pobres los carentes, carenciados, desposeídos. Concebidos en términos de ausencia, de vacío, los significados sobre “ser pobre” se cargan automáticamente de sentidos enunciados por los políticos, funcionarios y demás agentes estatales que se embanderan en la “lucha contra la pobreza” (Redondo, 2013: 60).

Por otra parte, la categoría de marginalidad agrega algunos aspectos al concepto de pobreza. La misma comienza a utilizarse a partir de la segunda mitad del siglo XX con el surgimiento, en diversos países de América Latina, de asentamientos urbanos periféricos (Nun 2001). Esto dota de una categoría espacial (Los marginados serán aquellos que viven al margen de la ciudad.), pero que trasciende luego esta condición, adquiriendo un nuevo sentido (Por ejemplo, los que viven en *viviendas marginales*) nuevamente asignado a los sujetos, donde están implícitas condiciones de carencias y deficiencias culturales.

En esta categoría nos resulta interesante la crítica que realizan algunos autores, que cuestionan la condición de “marginal” y por tanto “excluido”, *“mostrando hasta qué punto [los marginales] están dentro y no fuera del sistema y resultan víctimas de un sistema capitalista dependiente y distorsionado”* (Nun, en Redondo : 63).

José Nun (2001), a través de la perspectiva marxista, introduce dos categorías que permiten entender a la marginalidad como parte del sistema capitalista monopólico²⁴. En primer

22 Indicadores estadísticos línea de pobreza.

23 Sostiene Martinis desde una perspectiva crítica (...)el fracaso de la escuela tiende a reenviar la responsabilidad a los propios sujetos que son excluidos, ya que el fracaso es responsabilidad de sus propias carencias y de las de su medio. Se constituye así un nuevo tipo de sujeto, negación del sujeto educativo: el niño social y culturalmente carente, antesala, de no mediar una eficaz acción educativa, del adolescente o joven delincuente” (2006)

24 El autor diferencia el capitalista industrial competitivo y monopólico, “En la fase competitiva era lícito suponer que en términos generales, la población excedente tendía a actuar como un ejército industrial de reserva; en la fase monopolista, la propia lógica del sistema a diferenciar la parte que cumple esa función de la que constituye una masa marginal. En uno u otro caso, no solo variarán en consecuencia mecanismos de respuesta a nivel

término por *superpoblación relativa* se entiende a aquel sector de la población que se define en relación a los medios de producción de un contexto socio histórico determinado. “*la forma específica que asume [la combinación de trabajadores y los medios de producción], establece en cada caso el tamaño de la población que puede considerarse adecuada*” (Nun, 2001:41). Por lo tanto, podemos encontrar “población adecuada” o aquella que excede ciertos límites en relación a los medios de producción y “*permanece en estado de mero factor virtual, pues no consigue vincularse ni a los medios de su reproducción ni a los productos (...) es lo que se denomina una superpoblación*” (Nun, 2001:41).

En relación con esto, Nun introduce el concepto de “funcionalidad” y sus variantes (afuncionalidad y disfuncionalidad). La funcionalidad de una población está relacionada con el modo de producción, pero también con contingencias y cambios que, por lo tanto, no pueden ser determinadas como estructurales²⁵.

Así, el “*ejército industrial de reserva*” se traduce como la superpoblación relativa específicamente en el marco del sistema capitalista industrial que resulta *funcional* al sistema en la medida en que significa la mano de obra disponible para los períodos de máxima expansión de producción. (Nun 2001,74). En palabras del autor:

“Esta es la función “directa” que cumple en el sistema el excedente de población y de ella deriva su nombre: constituye una reserva, lista para responder a cualquier aumento de la demanda de fuerza de trabajo debida a procesos expansivos del capital” (Nun, 2001: 75).

También se establecen funciones indirectas como las que surgen por la competencia de la mano de obra y la presión que esta ejerce sobre los salarios.

Ahora, esta situación cambia a medida que el sistema requiere de mayor calificación y especificidad en la producción. En la etapa monopolística, el *ejército industrial de reserva* no resulta relevante en la medida que la tecnología y la ciencia sustituyen el tiempo de trabajo y, a su vez, porque se requiere de mayor calificación (Nun, 2001). Así:

“lo que no tiene sentido es seguir tratando a todo el excedente de la población como si constituyera un ejército industrial de reserva desde que, en su mayoría, no trascenderá el estado de mero factor virtual respecto a la organización productiva dominante” (Nun, 2001: 85).

Plantea Nun que en la etapa monopólica del capitalismo industrial ciertos sectores resultan afuncionales o disfuncionales. Sostiene:

económico sino que cambiarán los efectos del fenómeno en las instancias política e ideológica”. (Nun, 2001: 90)

²⁵Nun cita ejemplos en los cuales una superpoblación relativa resulta afuncional para el sistema, mientras que a partir del crecimiento de la misma, se torna una amenaza “disfuncional” para la clase dirigente (Nun 2001,46)

“en esta fase, un análisis en términos de su funcionalidad resulta necesario pero no suficiente para caracterizar las relaciones entre la superpoblación relativa y el sector dominante de la economía, que deben ser concebidas también desde el punto de vista de su afuncionalidad y de su disfuncionalidad posibles.” (Nun, 2001: 86).

Es en este sentido que Nun plantea la necesidad de introducir la categoría de “masa marginal” definida como la parte,

*“afuncional o disfuncional de la superpoblación relativa. Por lo tanto este concepto - lo mismo que el de ejército industrial de reserva - se sitúa a nivel de **las relaciones que se establecen entre la población sobrante y el sector productivo hegemónico**²⁶. La categoría implica así una doble referencia al sistema que, por un lado, genera este excedente y, por el otro, no precisa de él para seguir funcionando” (Nun, 2001: 87).*

La masa marginal entonces, a diferencia del

“ejército industrial de reserva clásico indica ese bajo grado de “integración del sistema”, debido a un desarrollo capitalista desigual y dependiente, al combinar diversos procesos de acumulación en el contexto de un estancamiento crónico, genera una superpoblación relativa no funcional respecto de las formas productivas hegemónicas” (Nun, 2001: 137).

Así, la conceptualización de Nun no solo complejiza el concepto de marginalidad, sino que lo ubica desde una perspectiva relacional con el sistema económico hegemónico.

Esto nos permite, por un lado, visualizar elementos explicativos de la situación de pobreza y marginalidad que resultan habitualmente ausentes en los análisis de las políticas sociales y educativas, siendo enunciados como naturales. Por otro, pone en cuestión el adjudicar condiciones estructurales a sectores de población, así como características sustantivas a los individuos, revisando su relatividad en relación al sistema hegemónico económico, que desde esta perspectiva determina la formación social.

Los conceptos anteriormente planteados nos introducen en el concepto central desde las últimas décadas: la exclusión. Nos preguntamos: ¿por qué **exclusión**? ¿Qué particularidades implica el uso de este concepto en la actualidad? Aquí Redondo nos da algunas claves para comprender la cuestión: “es en la condensación de nuevos sentidos

²⁶El subrayado es nuestro

entre pobreza y exclusión, en la expresión de una inscripción diferenciada de los sujetos en la trama social donde hoy se produce una dimensión cualitativa diferente de dichos procesos” (Redondo, 2013: 68).

Es decir, que lo significativo no está en dimensiones diferentes de la pobreza o en aspectos cuantitativos del fenómeno, sino en las asignaciones de sentido establecidas. Como dice la autora

“los actuales procesos de pauperización expresan una nueva fijación de significados y sentidos que se ponen en juego respecto a qué es ser pobre, qué es ser marginal y qué es ser excluido (...). Así, señala como “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 tiene su expresión directa en la construcción de políticas sociales, incluidas las educativas” (Redondo, 2013: 68).

Es decir, que ser pobre, marginado o excluido se torna un sustantivo, sin profundizar en explicaciones de las causas que llevaron a esa condición.

Ahora bien, este concepto utilizado desde la década del 80 del siglo XX, pero que se torna discursivamente visible a partir de los años 90 y a comienzos de este siglo, resultó satisfactorio para el establecimiento de políticas que apunten a la inclusión educativa en nuestro medio; el concepto es pasible de críticas. Se lo visualiza como un concepto ambiguo y *“se le critica que en su desarrollo no recupera el protagonismo de los sujetos en el enfrentamiento con los procesos de exclusión” (Redondo, 2013 : 73).*

A su vez, al igual que algunas conceptualizaciones sobre pobreza y marginalidad, al no profundizar en las causas que generan la exclusión, *“su uso puede significar la aceptación del orden excluyente y por eso mismo, la lucha por la inclusión puede legitimar la sociedad que produce la exclusión” (Redondo, 2013: 73).* Esta última crítica nos parece sustancial, fundamentalmente pensando en las políticas y programas de inclusión educativa. En la medida en que no se problematizan cuáles son los mecanismos de la exclusión (en términos generales y educativos también), se establecen las respuestas posibles a la “solución” del problema como naturales. En este sentido, ya no llama la atención que el formato escolar de enseñanza media se vea atravesado por programas transversales, paralelos o alternativos, específico para algunos sujetos.

Luego de haber revisado estos conceptos que atraviesan y fundamentan algunos discursos sobre la inclusión, no preguntamos ¿Qué efectos tiene considerar la inclusión desde esta perspectiva?

Plantea Narodowski que

“los programas de mejora del sistema educativo otorgan al par inclusión-exclusión un lugar privilegiado, funcionando como criterio de análisis de caso, y como guía para la elaboración de políticas (Braslavsky 1999, et al) y constituyéndose en referente teórico discursivo central para el abordaje de problemas educativos en diferentes niveles: el aula, la escuela, el sistema” (Narodowski, 2008: 20).

Al establecer las condiciones de exclusión en los propios “excluidos” y no en los procesos que las generan, las respuestas serán acciones para “nivelar” las desigualdades; políticas públicas que apuesten a través de programas a compensar “las carencias de los sujetos” como por ejemplo, el nivel educativo, entre otros. Esta mirada no solo es posible únicamente desde los órdenes políticos y de gestión, sino que las instituciones educativas y sus actores también construyen discurso sobre la inclusión y, en la medida que sea pensado desde esta perspectiva, incidirá en la mirada sobre el estudiante con el cual trabaja. Es importante subrayar cómo se considera desde el ámbito educativo al sujeto, y esto nos orienta, a plantear desde que categorías de sujeto de la educación se enuncia en varios casos la *inclusión educativa*. Consideramos para ello los aportes de Baquero (2006) y Martinis (2006).

Plantea Baquero (2006) que en América Latina *“un problema tan viejo como el de la inclusión escolar de los niños castigados por la pobreza o pertenecientes a minorías, aparece con recurrencia en la discusión en diferentes ámbitos educativos, desde organismos internacionales a la producción académica”* (Baquero, 2006: 9). Pero sostiene el autor que lo significativo no es el planteo de la temática, sino que *“ha sido cuestionable y triste la significación dada en ocasiones a este viejo problema, al enunciarlo como una sospecha sobre si los niños y jóvenes que atraviesan duras condiciones de crianzas y vida, resultan sujetos educables”* (Baquero, 2006: 9). Esta posición pone en duda la condición de educabilidad de los sujetos en base a una condición *“deficitaria de los niños y sus familias”* (Baquero, 2006: 11), cuestión no menor en términos de llevar adelante políticas que focalizan en adolescentes y jóvenes debido a su “riesgo de desafiliación” o “bajo rendimiento escolar”. Así, una mención aparentemente “carente de intención”, genera efectos en relación a la concepción discursiva que sostiene, el foco en el propio sujeto y su entorno.

Por su parte, Martinis (2006) sostiene que la construcción discursiva de la relación entre educación y pobreza²⁷ sustituye al sujeto de la educación por la idea de “niño carente”, teniendo como consecuencia esta conceptualización la “*renuncia a la posibilidad de la educación*” (2006:1). Esta condición adjudicada al niño (o joven) genera a su vez dispositivos específicos de “atención” y técnicos que trabajen con ellos, como, por ejemplo, para “*promover acciones compensatorias en aquellos liceos donde existen mayores dificultades socioeducativas (PIU)*” (ANEP-Codicen, 2008: 190)”

Frente a esto, el desafío o “*la tarea central tiene que ver con postular la posibilidad de lo educativo, independientemente del contexto del que proviene el educando y de su situación familiares, sociales y culturales*” (Martinis, 2006: 2). Romper con la idea de “déficit” o de carencia significa una posición política en relación a la acción educativa. Retomaremos más aspectos en relación al sujeto de la educación en los últimos capítulos de este trabajo.

2.2.3. Inclusión como práctica de gobierno.

Por último, en esta línea de “claves de lectura” nos interesa plantear la dimensión que nos permita pensar el concepto de inclusión desde la lógica de **gobierno y gubernamentalidad** (Foucault 2011; de Marinis,1999) Tomamos esta perspectiva porque, de acuerdo con Rose,

“un análisis de las gubernamentalidades es aquel que busca identificar estos diferentes estilos de pensamiento, sus condiciones de formación, los principios y saberes de los que se apropian y los que generan, las prácticas en las que consisten, cómo son llevadas a cabo, sus polémicas y sus alianzas con otras artes del gobierno” (Rose, 2012:116).

Tomar este punto de vista nos permite problematizar a la inclusión educativa y pensar a los programas como “dispositivos de gobierno”.

Veamos algunos conceptos necesarios para comprender esta perspectiva. En este sentido, seguimos la línea teórica de Foucault (2011) con aportes de De Marinis (1999. 2002) y Rose (2012).

En primer lugar, diremos que, al analizar el concepto de gobierno, en una entrevista realizada en el 1978, Foucault dice: “*entiendo el ensamble de instituciones y prácticas a través de las cuales se conduce a los hombres, desde la administración a la educación*” (en

²⁷El autor ubica este discurso en las reformas educativas de los años 90 en América Latina.

De Marinis 1999: 7). En otras instancias recupera el origen de este concepto (y del de gubernamentalidad) para la sociedad occidental en la tradición *pastoral* (Foucault, 2011), la cual implica entre otras características, la conducción sobre los hombres (y no únicamente sobre el territorio, como lo ejemplifica para el caso de la soberanía), un poder esencialmente benéfico, y su rasgo individualizador, a la vez que no se pierde la mirada sobre el colectivo (Foucault, 2011). A través de este análisis, Foucault nos permitirá entender cómo, a partir de las sociedades modernas (siglo XVIII), se establecen procesos de gubernamentalidad. Estos procesos implican acciones y prácticas específicas que el autor denomina “tecnologías de gobierno”, a través de las cuales ejerce conducción sobre determinadas poblaciones. Tales tecnologías implican una lógica específica de control, una lógica de la seguridad. Definiremos en los siguientes párrafos cada uno de estos conceptos.

¿Qué se entiende por gubernamentalidad? Foucault establece tres miradas sobre este concepto de las cuales nos interesa tomar la dos primeras. Por un lado, sostiene que por gubernamentalidad

“Entiendo el conjunto constituido por las instituciones, los procedimientos, análisis y reflexiones, los cálculos y las tácticas que permiten ejercer esa forma bien específica, aunque muy compleja, de poder que tiene por blanco principal la población, por forma mayor de saber la economía política y por instrumento técnico los dispositivos de seguridad” (Foucault, 2011: 136).

En segundo término plantea que

“por gubernamentalidad entiendo la tendencia, la línea de fuerza que, en todo occidente, no dejó de conducir, y desde hace mucho, hacia la preeminencia del tipo de poder que podemos llamar “gobierno” sobre todos los demás: soberanía, disciplina y que indujo, por un lado, el desarrollo de toda una serie de aparatos específicos de gobierno, [y por otro] el desarrollo de una serie de saberes.” (Foucault, 2011: 136).

Así, el concepto permite problematizar para nuestro caso, los dispositivos que en el sistema educativo tienen como objetivo la inclusión, no solo desde una mirada acotada al mismo, sino como parte de instituciones, poderes, saberes, prácticas, etc., de carácter más general en las cuales se insertan. Este concepto implica considerar el posicionamiento del Estado como actor central en el proceso de gobierno, y una especificidad en el tipo de poder que engloba, donde se torna hegemónica su presencia, y por lo tanto, siendo quien construye y determina el discurso sobre la inclusión, entre otras cosas, a través de sus líneas políticas y programáticas.

En palabras de Foucault, se trata de: *“Buscar detrás de la institución para encontrar, no solo detrás de ella sino en términos más globales lo que podemos denominar tecnologías de poder [...]. Análisis genealógico que reconstituye toda una red de alianzas, comunicaciones, puntos de apoyo”* (Foucault, 2011: 141).

Es necesario plantear dos conceptos centrales para comprender las lógicas de la gubernamentalidad. De acuerdo con los autores aquí seguidos diremos que no existe una única forma de gobierno, sino que encontraremos según el contexto socio histórico *“racionalidades políticas”* y *“tecnologías de gobierno”* predominantes. Sería un error considerar que se trata de lógicas estrictamente sucesivas; sin embargo, es posible que encontremos ciertas tecnologías o racionalidades con carácter predominante sobre otras, en determinadas épocas (2011:23, de Marinis 1999: 15).

Aproximémonos a estos conceptos. Por *racionalidades políticas*, Rose y Miller entienden los *“campos discursivos de configuración cambiante, en cuyo marco se produce una conceptualización del ejercicio del poder”* (Rose y Miller en de Marinis, 1999:13) Esta definición implica la consideración no únicamente de la racionalidad estatal, sino que considera la *“diversidad de ámbitos en los que puede ejercerse el poder”* (de Marinis 1999: 14). Como plantea de Marinis *“las racionalidades políticas se enfrentan (...) con la compleja temática de saber quién puede gobernar, qué es gobernar, qué o quién es gobernado”* (de Marinis, 1999: 14). Se trata de racionalidades preponderantemente prácticas, y su significado es:

“relativo a determinadas prácticas históricas, se trata una forma de concordancia de reglas, formas de pensar, procedimiento tácticos, con un conjunto de otras condiciones, bajo las cuales, en un determinado momento, resulta posible percibir algo como un “problema”, tematizarlo como tal y generar alternativas prácticas de resolución del mismo, aun pese a las resistencias que precisamente esto pueda generar por parte de otros actores” (de Marinis, 1999: 14).

Así, debemos entender la racionalidades políticas como un complejo que involucran elementos morales, diferentes saberes, lenguajes, etc., y que *“ellas constituyen una parte de la trama de nuestros modos de pensar y actuar sobre otros y sobre nosotros mismos”* (Barry y otros en : de Marinis, 1999:15)

Por otro lado, las *Tecnologías de gobierno* son aquellos

“mecanismos prácticos y reales, locales y aparentemente nimios, a través de los cuales los diversos tipos de autoridades pretenden conformar, normalizar, guiar,

instrumentalizar las ambiciones, aspiraciones, pensamientos, y acciones de otros, a los efectos de lograr los fines que estos consideran deseables(...) (Miller y Rose en de Marinis, 1999: 16).

En las tecnologías de gobierno encontramos diversos elementos (técnicas de registro y cálculo, monitoreos, evaluación, dispositivos de informes, etc.) así como las diversas formas que pueden asumir las relaciones sociales (1999:16). De Marinis, analizando la condición de “tecnología” de estos mecanismos, plantea que las tecnologías de gobierno encuentran diferencias con otros tipos de tecnologías (por ejemplo, las de producción). Sin embargo, ubica un rasgo común que en nuestro caso nos resulta particularmente interesante: se trata de diversos pasos en el despliegue: primero:

“las tecnologías son lanzadas a un campo para ser experimentadas a modo de ensayo, luego sobre la base de analizar la resistencia del “material”, estas se perfeccionan, se les pulen sus efectos, y luego se las vuelve a lanzar al campo de las prácticas sociales y así sucesivamente, en un proceso que reviste una cierta circularidad” (de Marinis, 1999: 16).

Es interesante esta lógica a la hora de pensar en las políticas y programas de inclusión educativa actuales, en la medida como son diseñadas y planteadas. Muchos de los programas comienzan como experiencias pilotos, se van evaluando en relación a sus resultados (cualitativos y cuantitativos) y en esos términos redefinen sus estrategias. A modo de hipótesis, esto puede ser entendido en clave de flexibilidad ante las contingencias que se suceden en la práctica o frente la dificultad de alcanzar de logros esperados en base a objetivos estratégicos previamente planteados.

Otro elemento necesario a la hora de comprender la clave de lectura planteada es el de *población*, en tanto sujeto político de las tecnologías de gobierno. Se trata de

“un nuevo sujeto colectivo absolutamente ajeno al pensamiento jurídico y político de los siglos previos [al XVIII] la población comienza a aparecer allí con sus complejidades y sus cesuras. (...) aparece tanto en cuanto objeto, es decir, el blanco al cual apuntan los mecanismos para obtener de ella determinado efecto, [como en cuanto] sujeto, se le pide que conduzca de tal o cual manera” (Foucault, 2011: 63)

En las sociedades de seguridad, como las llama Foucault, la mirada será colocada sobre la población. A partir del siglo XVIII,

“la población va a dejar de presentarse como un conjunto de sujetos de derecho, un agrupamiento de voluntades sometidas que deben obedecer la voluntad del soberano por intermedio de los reglamentos, las leyes, los edictos, etc. Se la considerará como un conjunto de procesos que es necesario manejar en sus aspectos naturales y a partir de ellos” (Foucault, 2011: 93).

Así, la población se transforma en un objeto técnico político de una gestión o un gobierno (Foucault, 2011:93).

Es interesante la distinción que Foucault hace entre población y pueblo (2011:65). Este último es definido como *“el elemento resistente a la regulación de la población, el elemento que trata de sustraerse al dispositivo por cuyo conducto la población existe, se mantiene y subsiste”* (2011:65). Esta idea de población nos genera dos formas de considerar a los sujetos de forma conjunta. Por un lado, da la idea de un objeto más que un sujeto activo, en tanto la población es el campo sobre los que se establecen los “porqués” (diagnósticos y estadísticas), los “cómo” (intervenciones y ejecuciones de programas) y del cual se espera un “deber ser” (resultados). En primera instancia, no se visualiza un rol activo de la población en estos aspectos. A la vez, la gubernamentalidad genera, en parte, cierta “responsabilidad” (individual y colectiva) de esta población sobre esos “porqués”, “cómo” y “resultados posibles.”

Ahora bien, ¿Qué implican los *dispositivos de seguridad* de los que habla Foucault (2011:51) sobre esta población?

El proceso de gubernamentalización de alguna forma “atraviesa” a la población con sus racionalidades y tecnologías. Basadas en información sobre la población, como por ejemplo los datos estadísticos, diagnósticos, etc., generan una serie de dispositivos que pretenden abarcar todas las instancias de la vida. Es interesante la perspectiva desde la cual, en el proceso de gubernamentalización, se trabaja sobre datos y probabilidades y así, *“la seguridad tratará de acondicionar un medio en función de acontecimientos o series de acontecimientos o elementos posibles, series que será preciso regularizar en un marco polivalente y transformable.”* (2011:40)

Foucault plantea algunas características de la lógica de seguridad en contraposición a los dispositivos disciplinarios. Así, en las sociedades de seguridad se naturalizan determinados problemas, y en base a ellos se interviene, tratando no de evitar, Otra entrevista confirma esta hipótesis del lugar de la inclusión:

“la prioridad son los programas de educación media básica, esos son nuestras prioridades y los programas y las acciones y en lo que tenemos la cabeza puesta es

ahí "(Entrevista 2) no de prever, sino de compensar. Plantea, analizando el ejemplo de la escasez de alimentos en Francia del siglo XVIII, que *"hay un trabajo sobre el elemento mismo de esa realidad que es la oscilación abundancia/escasez, carestía/baratura, y al intervenir en ella pero sin tratar de impedirla por anticipado, se introducirá un dispositivo que es precisamente un dispositivo de seguridad"* (Foucault, 2011: 57).

Los dispositivos de seguridad se caracterizan por ser centrífugos, donde se integran sin cesar nuevos elementos en oposición a los de disciplina, que son de carácter centrípetos y tienden a la concentración limitando cierto espacio y estableciendo control (Foucault, 2011: 67). Por otro lado, mientras la disciplina reglamenta y organiza entre lo prohibido y lo permitido, la seguridad "deja hacer", estableciendo los procesos como inevitables, no manteniendo una lógica de prohibición, sino de *regulación*. En este sentido, la lógica de seguridad permite que se dé cierto nivel de un determinado problema *"dentro de los límites de lo económico y socialmente aceptable y alrededor de una media que se considere, por decirlo de algún modo, óptima para un funcionamiento social dado"* (Foucault, 2011: 20).

De esta forma, el predominio de la gubernamentalidad reconfigura el escenario social y sus formas de gobierno. Resulta significativo el análisis realizado por Rose, donde sostiene que en la actualidad se ha generado un cambio en las *"formas de pensar y actuar que solían desarrollarse a través del lenguaje de lo social"* (2007: 118). Este cambio se expresa a través del lenguaje político (en el sentido general del concepto) donde

"una serie de cuestiones son problematizadas-hechas asequibles para la acción de la autoridad- en términos de características, fuerzas, culturas, y patologías de la(s) comunidad(es). Estos lenguajes moldean las estrategias y los programas que se dirigen hacia tales problemas, tratando de actuar sobre la dinámica de las comunidades. Configuran el territorio imaginado sobre el cual estas estrategias deberían actuar- como la salud mental de la comunidad. Se extienden hasta especificar los sujetos de gobierno como individuos que son también, de hecho o potencialmente, sujetos de lealtades para un conjunto particular de valores comunitarios, creencias y compromisos." (Rose, 2007: 118).

Entendemos que, a la vez que lo social se modifica en términos de "comunidad", dando lugar a proceso de gubernamentalidad, esta misma lógica es la que construye la nueva lógica social, a través de la construcción discursiva de los problemas sociales y de las propias comunidades. Pensamos que esta línea es una de las posibles formas de analizar y

comprender los diferentes programas que en la actualidad se llevan adelante con un objetivo de inclusión social y fundamentalmente de inclusión educativa. No es a todos los sujetos que se pretende incluir en el sistema educativo, es la “comunidad de riesgo”, los “desafiliados”. Se genera un recorte poblacional que es caracterizado (en términos de edad, nivel socio económico, geográficamente, etc.) y sobre el cual se aplican los dispositivos. Significativamente en la mayoría de los casos no es el sistema educativo en sí que se modifica para impedir el problema “diagnosticado”, sino que se utilizan dispositivos visualizados como externos, complementarios o paralelos.

Ante la crisis del Estado de Bienestar, lo que podría ser entendido como una retirada del estado en clave “neoliberal”, supone desde la mirada de Foucault y de los anglofoucaultianos “*técnicas positivas de gobierno*”, donde

“se trata de una autonomización del estado de otras numerosas entidades de gobierno, con las que, sin embargo, permanece vinculado a través de complejas cadena de relaciones, responsabilizaciones, empoderamiento de diferentes sectores y agencias distantes del centro estatal, mecanismos indirectos por los cuales se produce una nueva alineación de la conducta personal, social y económica con objetivos sociopolíticos del más amplio espectro” (de Marinis 1999: 19))

Ahora bien, pensando nuevamente en las políticas de inclusión educativa, a modo de hipótesis vemos que en la actualidad, frente a la imposibilidad de “retener” a un sector de la población, en el marco de una concepción de sociedad fragmentada, basada en una conceptualización sobre poblaciones asociadas fundamentalmente a la pobreza y marginalidad, se adjetiva sobre estos sectores la condición de “riesgo” (De Marinis) y “vulnerabilidad”. La noción de riesgo, según Rose, trae implícitas dos perspectivas: el “*riesgo a los que se enfrentan los individuos si no pueden manejar adecuadamente sus vidas dentro de la comunidad*” y, a la vez, “*los riesgos que los individuos pueden plantear a la comunidad en razón de su fracaso en gobernarse por sí mismos.*” (2007: 141) La noción de riesgo es recurrente en los discurso sobre educación, la encontramos en diversos discursos como los “*estudiantes con mayor riesgo de no continuar sus estudios*”²⁸ o “*riesgos que se agudizan en condiciones de vulnerabilidad social.*”

Dicha conceptualización sobre “los otros” es la que establece una determinada racionalidad política que prioriza “*intervenciones de poder*”, aplicando tecnologías específicas y focalizadas. Sostiene de Marinis:

²⁸En material de difusión de Tránsito Educativo

*“a diferencia del tratamiento correctivo y normalizador integrados que recibían las viejas clases peligrosas, a las nuevas se procura meramente **contenerla**, a veces por simples y brutales medios de intervención espacial, en lugares destinados especialmente para tal fin. Se trata de impedir las mezclas y los contagios, de reforzar las barreras simbólicas de no pertenencia, de nominar determinadas zonas como “zonas problemáticas” y con ello construir también como problemáticos a los sujetos que allí lo habitan” (de Marinis, 2002: 329).*

La perspectiva en clave de gubernamentalidad nos permite analizar alguno de los aspectos planteados en el marco del sistema de enseñanza secundaria. Para este sistema educativo, viéndolo en clave histórica, podemos pensar que no ha cumplido con el carácter *normalizador* y *disciplinador* adjudicado a los sistemas de enseñanza en la modernidad. En primer lugar, es posible que esto se deba, porque a diferencia de la escuela primaria, este no ha sido su objetivo histórico²⁹. Si bien desde 1912 en nuestro país podríamos identificar una aproximación de democratizar el acceso a la enseñanza media³⁰, no será hasta la década del 80 donde se dé un significativo proceso de expansión de la matrícula. El claro carácter propedéutico de este nivel, que surge con la Universidad de la República y se separa en el año 1935, da cuenta de su objetivo histórico. En la actualidad, probablemente nadie sostenga que los fines de la enseñanza secundaria sean los mismos que a comienzos del siglo XX; sin embargo, la matriz de origen perdura en cierto modo.

En segundo término, una vez que se ha producido el proceso de masificación, secundaria tampoco ha logrado establecer dentro de sí prácticas que apunten al disciplinamiento y normalización de amplios sectores, más allá de un discurso legislativo de obligatoriedad del nivel. A su vez, en la actualidad se torna central desde diversos ámbitos (legislativos, educativos, culturales y hasta económicos) la importancia adjudicada a la enseñanza media, y por tanto, la necesidad de universalizar el nivel en todos los sectores, con la paradoja que el sistema tiene de la imposibilidad “retener” a una parte de sus estudiantes.

Frente a esto, la racionalidad política establece nuevos dispositivos, en clave de programas, que buscan “reparar” las deficiencias del sistema.

Es posible que en dichos dispositivos existan matices con relación a la racionalidad con que se conciben. De alguna forma, y en términos generales, la racionalidad de las políticas de inclusión no puede pensar “al otro” por fuera de la institución, por lo que se pone acento en el reingreso, la no deserción, etc., generando un lugar central de la inclusión social frente a la educativa. De esta forma, “se lo incluye”, pero a la vez, también se lo puede “controlar”, “contener”. También es posible que exista una racionalidad, que se plateen

²⁹Su objetivo histórico es preparar para la enseñanza universitaria.

³⁰La ley de creación de liceos departamentales

mayor énfasis en los procesos del sujeto cuando está *incluido* en la institución, en sus aprendizajes, en el vínculo pedagógico, etc., tomando relevancia lo educativo en este caso. Seguramente, según el contexto socio histórico en los que se han producido las políticas, se hará más o menos énfasis en estos matices³¹. Analizaremos algunos de estos aspectos a nivel documental y de entrevistas en los últimos capítulos de este trabajo.

2.3) Una lectura sobre los problemas que fundamentan la aplicación de las políticas de inclusión educativa

En los párrafos anteriores abordamos una serie de dimensiones de carácter teórico que intentan problematizar el concepto de inclusión educativa. Como venimos estableciendo en este trabajo, este concepto se trata de una construcción discursiva, por lo tanto, el pensar la inclusión desde las causas, los problemas y sus soluciones, dependerá del lugar y la significación desde donde se construya tal discurso.

En las siguientes líneas trataremos de aproximarnos a algunos estudios que dan cuenta de los problemas que en la actualidad fundamentan y hacen que se lleven adelante estrategias de inclusión educativa con relación al sistema de enseñanza secundaria

Para ello, en primer término, plantearemos una aproximación al problema de la situación de la enseñanza secundaria básica en los últimos años. Luego, abordaremos aquellos conceptos claves que no solo están presentes en las investigaciones revisadas, sino en las construcciones discursivas de las políticas y programas, que, también, desde nuestro punto de vista, resultan producto de una mirada específica sobre el problema. Por último, revisaremos algunas perspectivas que han investigado sobre los factores que explican y que se establecen en el abandono en enseñanza media (ciclo básico).

En nuestro país, ya desde la década del 60, ha tomado cierta relevancia el tema de “*la crisis de la enseñanza media*”, específicamente en el marco de las dificultades que se vienen presentando para *retener* a los jóvenes dentro del sistema educativo estatal o lograr la finalización del nivel. Si bien el tema es bastante complejo, consideramos que la centralidad que ha tomado, se trata entre otras cosas, de la explicitación de un entramado de planteos donde existen miradas e intereses de diverso tipo. Esto va generando y legitimando un estado de situación sobre la enseñanza media que se plantea como hegemónico. Poner en cuestión la construcción de estos discursos no significa que consideremos una falacia las dificultades que el sistema tiene para garantizar el derecho a la educación de los adolescentes uruguayos hoy, pero este problema no es novedoso y debe ser abordado con

³¹Desde esta perspectiva también podemos pensar a las políticas de inclusión educativa en el conjunto de políticas de “gobierno de la pobreza” en tanto “*la generación de macropolíticas tendientes al control de las poblaciones que viven en situación de pobreza*” (Martini, 2006)

la mayor amplitud y profundidad posible, evitando toda posibilidad de caer en “lugares comunes”.

Sostienen de Armas y Retamoso (2010)

“se podría afirmar que el país aún no ha logrado alcanzar los objetivos propuestos hace casi cuarenta años en materia de acceso y egreso de la educación media básica. Más inquietante resulta constatar que la brecha que existía a comienzos de los años setenta del siglo pasado entre la realidad y los objetivos declarados en el marco legal no se ha reducido significativamente en las últimas cuatro décadas, o que, en todo caso, la disminución de ese gap ha sido modesta” (de Armas y Retamoso, 2010: 14).

Por otro lado, un informe del Sistema de Información de las tendencias Educativas en América Latina (SITEAL) expresa:

“una peculiaridad del caso uruguayo es la elevada tasa de abandono, lo que incide en que sea el país del grupo con menor porcentaje de población con secundaria completa” (Siteal 2007, en Fernández ,2010:13).

De esta forma:

“en las últimas décadas, de cada 100 niños y niñas que fueron ingresando año a año al sistema educativo, 96 lograron finalizar los seis años de educación primaria, solo 71 consiguieron culminar la educación media básica (alcanzaron tres años más de escolaridad) y apenas 39 completaron la educación media superior (doce años de escolaridad)” (de Armas y Retamoso, 2010:18).

En lo que hace a lo específico del Ciclo Básico, sostienen los autores citados que no se han modificado en los últimos 20 años el porcentaje de jóvenes que finalizan este nivel³².

Por lo tanto, se trata de un problema de larga duración, y no simplemente de una coyuntura actual, aunque sí se establezca en las últimas décadas un incremento de la fragmentación y desigualdad, que ha afectado cualitativamente el problema.

Comprender y conceptualizar esta problemática, así como pretender explicarla, implica múltiples factores a la vez que opciones teóricas desde donde abordarlas.

³²Los porcentaje de egreso en el Ciclo Básico son 67,5 % en 1991 y 69,3 % en 2008) (De Armas, G Retamoso 2010:20)

Esto ha dado espacio a una serie de investigaciones en relación al problema del abandono y ha instalado una serie de categorías que creemos pertinente plantear en la medida que resulta uno de los fundamentos de los programas de inclusión que abordaremos en los siguientes capítulos.

Las investigaciones consultadas³³ dan cuenta de que en nuestro país existe un problema en relación a los niveles de cobertura y permanencia en la enseñanza media pública. La dificultad en este nivel diríamos que no se encuentra en el acceso, ya que hay un 90% de jóvenes entre 18 a 29 años que, egresados de educación primaria (nivel que tiene una cobertura prácticamente universal) ingresaron al nivel medio³⁴. De ese porcentaje, el 40% abandona sin finalizarlo (Filardo, Manceno, 2013: 58).

Ahora bien, ¿cómo se conceptualiza el problema? “Deserción”, “desafiliación”, “ausentismo”, “abandono”, “desvinculación”. Todas estas palabras pretenden dar cuenta de una situación. Dichos conceptos corresponden a opciones y construcciones teóricas de fondo y/o a formas de medición, a la vez que generan una mayor complejidad de un fenómeno que no se limita a establecer “quiénes asisten” y “quiénes no” a la escuela media. En algunos casos, la teoría y la medición no se corresponden estrictamente, lo que suma mayores dificultades sobre lo que efectivamente se está considerando³⁵

El término “deserción” ha sido puesto en cuestión, en la medida que connota una irreversibilidad del fenómeno, así como un “estado social” negativo en relación a la integración educativa (Fernández, 2009).

“Además de la ganancia conceptual de inscribir el fenómeno en un marco más amplio, el término “deserción” nos parece objetable porque su connotación moral, marcial y penal terminan por ocultar el conjunto de factores individuales y sobre todo, organizacionales que pueden conducir a la decisión de dejar de asistir a organización educativa” (Fernandez, 2009: 165).

La línea de investigación citada ha optado por el término de “**desafiliación**”. Por este término entienden:

33Se tomaron como referencia: Fernández y otros (2010) y Filardo, Mancebo (2013)

34Los datos tomados por la autora corresponden a la encuesta Nacional de Juventud (2008)

35Plantea Fernández (2009) "la delimitación teórica metodológica discrepa con las medidas corrientes sobre este fenómeno, sean administrativas o estadísticas, fundamentalmente porque asimila la desafiliación a la no asistencia a la educación formal"

“...como el último y más visible resultado de un proceso en el que se objetiva la decisión de una persona de no continuar rigiendo (parte de) su vida por las instituciones de la enseñanza Media o Superior” (Fernández, 2009: 167)

Además en otra publicación agregan:

“una trayectoria de transición al mundo adulto que deja a quien la sigue en un estado de vulnerabilidad social. Se caracteriza por el truncamiento (o falta de acreditación) de la trayectoria académica en el ciclo medio, la pérdida de expectativas respecto al bienestar futuro que podría derivarse de la educación y por el relevamiento a una posición social vulnerable o directamente excluida de la protección social asociada a la asistencia a la escuela” (Fernández, 2010: 25)

Ahora bien, para llegar a la desafiliación, esta línea plantea una serie de “eventos” que posiblemente incidan en el proceso final. En los extremos de integración al sistema escolar medio y la inexistencia de cualquier tipo de referencia a este, existen una serie de elementos que es pertinente considerar, ya que en muchos casos están presentes en aquellos estudiantes que circulan año a año por las instituciones y son “foco” de muchos de los programas de inclusión educativa. A esta sucesión de eventos los denominan como *“trayectoria de riesgo”*.

Fernández plantea la siguiente conceptualización donde se ubican tres conceptos:

Ausentismo, Abandono, y finalmente “Dropout” o “Desafiliación”

En este sentido se entiende por Ausentismo el

“atributo de un estudiante que caracteriza su comportamiento regular de estudiante durante un año lectivo o ciclo escolar. Surge de la contabilidad de eventos simples (las inasistencias) y requiere de la determinación de un umbral (límite de faltas). Puede hipotetizarse que los estudiantes ausentistas han experimentado una ruptura (un tránsito) de la continuidad del proceso de enseñanza y aprendizaje, en particular, el vínculo con sus profesores, aunque no necesariamente una ruptura del vínculo con sus pares” (Fernández, 2010: 17).

Por otro lado, Abandono es el

“evento simple que tiene como consecuencia la reprobación del curso y la baja de registros de la escuela. ...lo distintivo aquí es la ruptura de vínculos con la escuela,

pero la situación es potencialmente reversible. Este es el dato que con el que la administración educativa construye el indicador de “deserción del sistema”, siendo que de lo que se trata es de “no asistencia” (Fernández, 2010: 17).

Por último, definen el “Dropout”, o en nuestro medio “Desafiliación”. A los efectos de su constatación empírica al

“estado caracterizado por la desvinculación del joven de su escuela, de cualquier otra escuela y, por lo tanto, es una desvinculación del sistema y el truncamiento de su trayectoria educativa. La medición de este concepto se realiza a través de la constatación de tres eventos: dos decisiones en años sucesivos de no matricularse y que no haya acreditado el nivel educativo a través de programas alternativos. (Fernández, 2010: 17).

La conceptualización planteada por Fernández, conjuntamente con las explicaciones del fenómeno, se caracteriza, a nuestro entender, por un énfasis en la dimensión individual. También al considerar los eventos presentes de ausentismo y abandono en la trayectoria del estudiante hacen de este problema una cuestión de proceso. Por otro lado, se establecen “trayectorias de riesgo” para el joven, que se expresa en las acciones individuales del estudiante, que hacen que sea categorizado como “vulnerable” o “en riesgo de”, análogamente a lo que sucede con los factores que establecen condiciones de exclusión social.

Una última apreciación identificada en esta perspectiva es que, al tratarse la desafiliación como una consideración de carácter racional, evaluando de costo_beneficio, se hace énfasis en los procesos de integración desde lo socioeconómico que se relacionan al concepto.

El por qué se genera este problema es un tema complejo, de ahí que se establezcan diferentes factores explicativos. Desde distintos actores (académicos, institucionales, políticos, etc.) existen diversas versiones de cuáles son (o pueden ser) las causas y los efectos de los altos índices de abandono. En este sentido, la relevancia de las variables a considerar como definición del problema, así como los conceptos que los enmarcan, responde, una vez más, a una construcción discursiva en los términos en que es considerado en este trabajo.

Fernández (2010) plantea que los abordajes explicativos de la desafiliación pueden enfocarse desde distintas perspectivas, lo cuales implican niveles de análisis diferentes.

En este sentido, hay distintos tipos de explicaciones que hacen énfasis en diversos aspectos:

_Las explicaciones que plantean que *“la desafiliación es una conducta desviada individual producto de una sucesión de eventos individuales.*

_Las que hacen énfasis en lo *“micro social y/o racional instrumental”*, que la explican como decisión individual, luego de una evaluación por parte del sujeto de los beneficios o costos de la educación en relación a la entrada en el mercado de trabajo.

_Las que priorizan las condiciones estructurales, donde *“las trayectorias educativas están determinadas por la posición en la estructura social”*.

_Las explicaciones que hacen énfasis en *“el clima institucional y la integración al mismo por parte del estudiante”* (Fernández, 2009: 169-170).

Plantea Fernández desde sus investigaciones: *“En nuestra perspectiva la desafiliación es una acción dotada de sentido racional e inteligible para los demás. Sea mediante un modelo instrumental o un modelo valorativo”* (2009:170). Sostiene a modo de hipótesis que la desafiliación *“tiene que ver con una autovaloración de las propias capacidades para continuar estudiando, valoración que se verifica dentro de un balance costo-beneficio realizado, claro está, en una posición de clase y en un horizonte de movilidad inter-generacional”*. Esta explicación se combina con una variable meso, como la contención (o más bien la falta de) por parte de la institución educativa (“clima organizacional”). El enfoque de Fernández prioriza determinantes micro-sociales, individuales, conjuntamente con algunos determinantes meso-sociales (organizacionales) y macro-sociales (coyunturas e instituciones) (2009:170). Si bien consideramos que es pertinente esta mirada, entendemos que se trata de un recorte de explicación que no prioriza aspectos más estructurales. Aunque permite visualizar el fenómeno en forma concreta (la decisión individual), inclina el problema a decisiones “racionales” que, a nuestro juicio, no se dan en forma tan pura. A modo de hipótesis, y en base a algunas experiencias de trabajo docente, creemos que muchas veces el abandono por parte de los estudiantes no condice con esta evaluación costo-beneficio tan específica. Se generan procesos casi cíclicos y reiterados incluso en los mismos estudiantes que ingresan y reingresan al centro educativo. Se genera cierta inercia en los procesos de abandono y no siempre está claro un “plan alternativo” que suponga mayores beneficios.

Otros autores también realizan categorizaciones para las posibles variables explicativas. En general, agrupan una serie de factores por los cuales se genera el problema (Filardo, 2013; Tenti Fanfani, 2009): *“factores económicos, factores vinculados a la estructura y dinámicas familiares de los sujetos, factores culturales de las nuevas generaciones,*

factores escolares, vinculados a las características de la oferta educativa en el nivel medio. (Tenti Fanfani: 2009: 46).

Por su parte, Filardo y Mancebo (2013), en base a los datos de la ENAJ (2008), mencionan que entre las respuestas de los jóvenes ³⁶sobre los motivos de por qué dejaron de estudiar en el sistema se encuentran la falta de interés (32%) por la opción, por comenzar a trabajar (30%) y por causas familiares (10%) (Filardo y Mancebo: 2013) En otra parte la investigación, a través de entrevistas a informantes calificados, plantean cuáles consideran que son los obstáculos para la universalización de la educación media. De allí, los más mencionados resultan: la brecha oferta-demanda, el carácter propedéutico de la educación media y la falta de instrumentos legales para sancionar el no cumplimiento con la obligatoriedad de la educación media (Filardo, Mancebo, 2013:150).

Las referencias anteriores dan cuenta de cuáles son las lecturas específicas sobre el problema del abandono y/o desafiliación en educación media, estableciendo sus principales factores explicativos que interactúan y relacionan en distintos niveles y varían según la población a la que se hace referencia (por cortes de edad, género, etc.). Optar por alguna de estas explicaciones implica un recorte y corre el riesgo de establecer miradas unidimensionales.

“Por el contrario, solo será posible una mejor comprensión de las causas que determinan la realidad del sistema educativo uruguayo, si se apela a una mirada sistémica (sobre todo el sistema educativo y no solo sobre el ciclo medio), multidimensional e histórica” (de Armas Retamoso; 2010:23).

2.4) Aproximación histórica a las políticas educativas (Uruguay 1985-2012)

“¿Cómo puede explicarse más allá de la anécdota, la orientación y direccionalidad de la toma de decisiones en las políticas educativas? ¿ A qué responde que se escojan ciertas alternativas, se desechen otras y que la mayor parte ni siquiera se considere?” (Bentancur, 2012: 65).

Estas preguntas resultan centrales para nuestro trabajo y se tornan un disparador para pensar cuáles han sido las líneas fundamentales en relación a las políticas educativas en general y a la inclusión educativa en particular durante los últimos años.

³⁶Si se discriminan estas respuestas según género o edad las frecuencias de las respuestas varía

En la región, durante la segunda mitad del siglo XX, se han generado diferentes estrategias caracterizadas por distintos énfasis sobre la problemática de la exclusión educativa y sus manifestaciones, así como sus posibles soluciones.

De forma general, en nuestro país es posible identificar diferentes períodos caracterizados por políticas con perfiles diferentes, por ejemplo, el asistencialismo (40 y 50) , el psicopedagogismo (60 y 70), la compensación (80 y 90), llegando hasta la actualidad donde toma lugar central el concepto de inclusión (Mancebo, 1998).

La preocupación y explicitación de conceptos como *igualdad* o la *equidad* han estado presentes en diversos momentos. Sin duda, los términos como sus significados han ido variando, pero creemos que es necesario explorar cuáles son los rasgos característicos de las políticas en este sentido más allá del lenguaje utilizado. Para ello resulta pertinente realizar una revisión de las principales líneas en política educativa de las últimas décadas. No se pretende una revisión exhaustiva, sino que en cada caso se tomarán diferentes elementos que resulten significativos en términos generales y aquellas vinculadas a la enseñanza secundaria en particular. A su vez, se busca indagar en el concepto de inclusión educativa en el marco de estas políticas, tratando de visualizar los principales cambios, las continuidades y/o rupturas, elementos de larga duración, etc. Para ello hemos tomado como punto de partida cronológico el comienzo de la reinstitucionalización democrática en nuestro país (1985), pasando por las reformas de la década del 90, para, de esta forma, llegar hasta los últimos años en el marco de las políticas del Plan de Equidad y la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (ENIA), período, este último, en el cual se enmarca nuestro objeto de estudio.

2.4.1 La Reinstitucionalización (1985-1995):

Se enmarca en el período pos dictatorial, el que puede ser entendido como fase de transición, implicando cambios cuantitativos y cualitativos a nivel de las políticas educativas, así como la antesala de lo que serán los procesos de los años 90.

En términos generales, según Mancebo (1998), el análisis de este período muestra tres elementos claves: a) numerosos intentos de aportar soluciones al sistema, fundamentalmente a nivel medio; b) falta de un verdadero cambio en la organización, administración y gestión; y c) ausencia de un “*enfoque sistémico y una mirada de largo plazo*” que fuera más allá de los cambios puntuales (Mancebo-1998: 102)

A nivel general, la recomposición institucional del sistema educativo en el marco de un nuevo escenario democrático fue fundamental (Ley 15739, creación de ANEP, restitución de funcionarios, restitución de las ATD).

A nivel de educación media, el aumento de la matrícula entre los años 1985 y 1994³⁷ implicó el ingreso de sectores históricamente excluidos de este nivel, de acuerdo con una línea

³⁷La cobertura a nivel medio pasó de 186.000 a 226.000 entre esos años (Mancebo, 1998)

política de expansión de la cobertura, para lo cual se crearon nuevos centros educativos, extensión de los bachilleratos diversificados y la creación de liceos rurales (Mancebo, 1998) En este marco, una primera aproximación a las construcciones discursivas en relación a la inclusión educativa plantea la generación de nuevos dispositivos curriculares, un nuevo plan de estudios creando el Ciclo Básico Único (CBU) para la incorporación de *“los sectores excluidos, mediante la ampliación de oportunidades de acceso y de permanencia en el ciclo de estudios”* (Ces 1994, En: Mancebo, 1998: 104). Claramente se trata de una reforma fundamentalmente de tipo curricular (tanto el Plan 86 como sus modificaciones posteriores), en donde se trataba con la creación de único Plan “[de asegurar] *la igualdad de oportunidades*”. Por otra parte, se establecen como *“mecanismos de retención”* las denominadas **“Compensación”** y **“Recuperación”** (Mancebo, 1998: 104). Las mismas constituyen espacios específicos paralelos a la cursada (Compensación en distintas áreas³⁸) o posteriores al ciclo de estudio (Recuperación) de aquellos estudiantes derivados especialmente. Estos últimos dispositivos resultan los primeros esbozos de las *políticas focalizadas* y significaban instancias de apoyo fundamentalmente pedagógico.

Sostiene Mancebo, a modo de hipótesis, que las modificaciones a nivel curricular de este período no *“cuajaron positivamente porque “la institución educativa (con su estructura, recursos y cultura organizacional) no podía albergarlas”* (Mancebo, 1998: 105).

Ya desde este momento, y a través de diagnósticos, se explicita una *“situación crítica” a nivel de la “calidad del sistema educativo, la dinámica de las instituciones y la condiciones de sus recursos humanos”* (Mancebo, 1998: 105). Se observan además discursos y datos que dan cuenta de la segmentación social de los aprendizajes en el nivel medio. *“El fantasma de la segmentación en el campo educativo apareció con crudeza en una sociedad que tradicionalmente ha ostentado altos niveles de integración”* (Mancebo; 1998: 105)

2.4.2 “La Reforma” (1995-2005):

A partir del año 1995, en el marco de un proceso de cambios en las líneas políticas educativas en la región que caracterizaron a la década y teniendo como ante sala una serie de estudios e ideas generadas desde la oficina CEPAL en Montevideo, en nuestro país se llevó a cabo una reforma educativa en los diferentes niveles de enseñanza. La misma sigue algunas de las características de estos conjuntos de cambios regionales³⁹, pero se

³⁸Este programas se dividía en cuatro áreas de compensación: Area 1 Expresión oral y escrita, Area2: Razonamiento, Area 3: Técnicas de Estudio, Area 4: dificultades múltiples.

³⁹Las reformas impulsadas en América Latina en los años noventa exhiben algunos aspectos en común: a) la mejora de la calidad educativa y el fortalecimiento de la equidad, como objetivos principales. b) La participación activa y en algunos casos protagónicas de técnicos “intelectuales reformadores o “analistas simbólicos” (...) encargados del diseño y la implementación) La transferencia al mercado de parcelas más o menos extensas de la provisión de servicios. d) Y en su caso la descentralización a niveles sub regionales y municipales de los servicios de enseñanza que permanecen en el sector público. e) Cierta tendencia a descentralizar la toma de decisiones y la gestión en los propios centros educativos. f) Adopción de enfoques administrativos próximos al

diferencia también por su impronta heterodoxa en relación a otros países, fundamentalmente en su grado de centralización y carácter fuertemente estatal (Lanzaro, 2004)

Entre los objetivos centrales de esta reforma, de los cuatro que se plantean, dos hacen referencia a **la calidad y la equidad en educación**⁴⁰. Como sostienen de Armas y Garcé *“puede decirse que el binomio calidad-equidad constituyó el eje principal de la propuesta reformista”* (2004: 75).

Nos interesa puntualizar algunas características de esta reforma desde su marco institucional, así como los objetivos y cambios a nivel de la enseñanza media.

A nivel institucional se da una relación entre la financiación por parte de organismos internacionales y una serie de programas y políticas que resultaron centrales en la reforma. No es nuestro objetivo describir cuáles fueron esos cambios, pero sí es significativo cómo se generó una dinámica organizacional paralela al sistema de rápido impacto en el proceso de cambios. (Lanzaro, 2004, 24)

En términos generales, las políticas apuntaron a un incremento de la matrícula en todos los niveles de enseñanza.

En enseñanza secundaria la reforma hizo foco nuevamente sobre la modificación del régimen curricular (Plan 1996) y aumento del tiempo pedagógico para este nivel, ejecutados en primer término como “experiencias pilotos”, pero que se fue extendiendo gradualmente durante el período, no logrando igualmente alcanzar a la totalidad de los centros, coexistiendo con otros planes de estudio.

“La reforma del ciclo básico consistía fundamentalmente en que el curriculum (fuera) organizado en cinco áreas con base en asignaturas en una jornada liceal de 5 horas y media a lo largo de 6 días por semana” (en Lanzaro.2004: 20)

En relación a este período son varios los autores que puntualizan algunos aspectos y críticas para América Latina. Sostiene Jacinto (2009) que,

“en términos generales, las reformas educativas de los 90 se apoyaron en la transformación curricular, eludiendo la temprana especialización y haciendo prevalecer los contenidos generales sobre los específicos, con la intención de promover circuitos institucionales y curriculares diferenciados. Los balances de estas políticas a nivel regional han sido desalentadores: la educación no logró compensar los efectos nocivos de modelos sociales excluyentes, y no ha logrado que cambiara “lo que pasa

paradigma del new publica managment.g) para procesar las innovaciones es usual acudir a la creación de estructuras paralelas a la burocracia de carrera (normalmente con el apoyo de instituciones financieras internacionales) (Lanzaro, 2004: 11)

40 “mejorar la calidad educativa, fortalecer la equidad, modernizar la gestión, y “dignificar” la profesión docente.

en el aula”, además existe una gran distancia entre la retórica de los cambios institucionales curriculares y la realidad de las escuelas”. (Jacinto, 2009: 2).

En relación a las políticas de inclusión educativa, el concepto claramente predominante es el de equidad;

“los noventa se caracterizaron por la implementación de programas que intentaron mejorar la equidad educativa por medio de la focalización en conjuntos específicos de alumnos, escuelas o zonas, particularmente desfavorecidas social y educativamente, a través de estrategias de discriminación positiva” (Jacinto, 2009: 2).

Así, para el caso de la Argentina (pero creemos que aplicable a nuestro país), sostiene Redondo que

“Este discurso se organizó alrededor del sentido democratizador de la extensión de la obligatoriedad escolar, ponderando su supuesto carácter incluyente, al mismo tiempo que velaba y ocultaba, en momentos de avance significativo de los procesos de pauperización en nuestro país, el papel profundamente disciplinador y diferenciador de la escuela” (Redondo, 2013: 41).

2.4.3 “La Reformulación” (2005-2012)

El período que va desde el año 2005 a la actualidad se caracteriza en gran parte de América Latina por el marco político de asunción de gobiernos por parte de partidos denominados de izquierda, o “gobiernos progresistas” (Mancebo, Goyeneche, 2009) definidos por tendencias en políticas públicas con énfasis en la igualdad y la inclusión. Para nuestro país, el período puede ser dividido en dos partes, de acuerdo a las administraciones correspondientes ([2005-2009](#), [2010-2012](#)). Si bien ambas fueron llevadas a cabo por el mismo partido político, sin duda están marcadas por momentos y procesos diferentes, y esto no es ajeno a la hora de pensar las políticas educativas.

[2005-2010:](#)

En este primer período se desarrolla una gestión basada en rasgos “transicionales” que implican “*precondiciones*” para el buen funcionamiento del sistema educativo (Bentancur, 2010). En esta línea se ubica el incremento presupuestal y la ingeniería institucional planteada por la Ley de Educación. Priorizar estos aspectos no dio lugar a “*alternativas de reestructura radical de la organización y funcionamiento del sistema*” (2010:3). Hay una clara explicitación de no generar grandes reformas, sino “transformaciones constantes”, y esto se

observa entre otras cosas a través de los cambios programáticos que “reformulan” los elementos ya existentes, en varios casos retomando aspectos ya utilizados de décadas anteriores.

El período se caracteriza por mantener la continuidad de políticas básicas⁴¹ que apuntan a la expansión de la cobertura. Por otro lado, se identifican algunos espacios de innovación como el Plan de Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea (Ceibal); temas de nueva generación “derechos humanos, y *“diversos programas orientados a la búsqueda de mayores niveles de equidad educativa, como parte del rearmado del sistema de protección social (PAC; PIU; Maestros comunitarios)”* (Bentancur, 2010:4). Analizaremos algunos de los cambios mencionados con mayor profundidad en el capítulo siguiente. Compartimos con el autor que resulta significativo que las innovaciones a nivel de las políticas educativas se dan en coordinación con ámbitos institucionales externos a la ANEP y, en algunos casos, el marco del Plan Equidad llevado adelante por el gobierno (2008). Esto será claramente visible en nuestro análisis de campo.

2010-2012:

En este período se ubican tres elementos documentales como marco de las políticas en relación a infancia y adolescencia y, por lo tanto, con las políticas educativas. Estos son: el Programa de gobierno del Frente Amplio para el período [2010-2015](#) (2008); los documentos de la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (ENIA), producto del Comité de Coordinación Estratégica (CCE) y, por último, el acuerdo interpartidario sobre educación (Bentancur, 2010).

En primer lugar, el Programa de gobierno del Frente Amplio en su apartado *“Educación para todos y todas a los largo de la vida”* (2008) establece una serie de objetivos generales, entre los cuales destacamos:

_“El fortalecimiento del sistema educativo formal para la incorporación de niñas, niños y adolescentes que hoy están fuera de él.

_Implementar programas de formación integral que facilite la culminación de la educación obligatoria.

_garantizar la universalización de la educación inicial y el fortalecimiento de la Educación Media Básica son objetivos estratégicos que apuntan a la mejora de la educación y el tiempo pedagógico” (2008: 85).

Bentancur sostiene que

⁴¹Son denominadas también de “primera clase”, y corresponden aquellas políticas que el autor denomina como “menos conflictivas” (Bentancur, 2010: 4)

“más allá de la tradicional dedicación a la expansión de la matrícula, el escueto programa del FA no manifiesta una sintonía demasiado estrecha con ese plan surgido durante la administración Vázquez. Ideas rectoras de la ENIA vinculadas a la mejora de la calidad y equidad de la educación, encuentran escasa recepción en la plataforma pre-electoral, más allá de la persistencia de las ya asentadas políticas focalizadas, aunque revisadas en clave de inclusividad” (Bentancur, 2012: 78).

En el *“Plan para la acción 2010- 2015⁴²”* (2010), se establece como prioridad para el nivel medio básico ampliar la cobertura de la oferta educativa pública, mejorando su acceso, calidad y equidad. En este sentido, se enuncian aspectos vinculados al tamaño de los centros y grupos, a la gestión de los mismos.

Explícitamente el plan propone la revisión y articulación de los diferentes programas existentes de inclusión educativa (PAC PIU, FPB, CECAP, Áreas pedagógicas).

Por último, el *“Documento de acuerdos sobre educación”* (2010) del acuerdo interpartidario, es donde, entre otros aspectos, se establece que:

“existe acuerdo en otorgarle un tratamiento prioritario en los próximos cinco años a las políticas educativas en educación media básica, vinculándolas además a otras políticas dirigidas a los adolescentes” (2010: 8) .Se establece explícitamente *“trabajar en sentido estratégico hacia la inclusión”*. (2010: 8)

Así, este documento sostiene que

“Los objetivos fundamentales que deben alcanzarse en forma integral son: 1) que todos los adolescentes culminen la educación media básica, 2) reducir las tasas de repetición y, 3) la mejora de los aprendizajes para una adecuada integración social de los adolescentes” (2010: 8).

Se establecen objetivos vinculados a la cobertura del Ciclo Básico nuevamente (cobertura universal para el 2015), así como en relación al nivel educativo, tomando como referencia de evaluación las pruebas PISA.

Plantea Bentancur, considerando que no se puede realizar aún una evaluación final de estas líneas políticas en la medida en que se encuentra en proceso; sin embargo, es posible explicitar algunos aspectos:

⁴²Documento en el marco de la Estrategia Nacional Infancia y Adolescencia.

_La centralidad de la educación en el discurso de gobierno, así como su condición de tema de Estado, a través, entre otros aspectos, de la búsqueda de un apoyo de todos los actores político partidarios.

_El escenario de definición y decisión resulta sumamente complejo desde la conformación y participación en ciertas instancias (por ejemplo, el acuerdo interpartidario) de diferentes actores (autoridades, miembros de consejos, sindicatos), lo que claramente repercute en la ejecución de las líneas políticas y programáticas.

Sostiene el autor que la imposibilidad de generar un cambio cualitativo en la educación pública, altamente demandada, es una *“misión pendiente que recae sobre los actores protagónicos de este nuevo período de gobierno”*. Plantea, a partir del análisis de los documentos y líneas programáticas expresadas, *“que se denuncia en primer lugar una ausencia de una propuesta de transformación educativa propia del partido de gobierno, cuyo programa sectorial es escueto y vago”* (Bentancur, 2010: 19).

Es significativo que las líneas vinculadas a educación surgen en marcos de definiciones de políticas sociales, y *“en relación a otras instituciones no especializados en la cuestión educativa y de un espacio de entendimiento multipartidista”*. (Bentancur, 2010: 26) Esto último enuncia algunos de los aspectos que resultan relevantes para este trabajo. En la medida en que todo discurso educativo es un discurso político, las opciones específicas (o la falta de ellas) estará afectando el sentido del mismo. Entendemos que cierta indefinición de propuestas pedagógicas frente a una impronta de lo social en lo educativo, se refleja entre otras cosas, en la implementación de recursos y cogestión con el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) en programas de inclusión. En la perspectiva que aquí sostenemos, lejos está de ser pensado esto como parte de un proceso lógico, racional o natural. A modo de hipótesis, podemos sostener que la línea de centralidad de la protección social en el marco de lo educativo ha sido heredada de períodos anteriores (aunque esto no sea explicitado por los actores involucrados), pero que mantiene vigencia en nuestro sistema actual.

Sintetizando estos dos períodos, podemos ver que las modificaciones realizadas a partir del 2005 en la enseñanza media pueden entenderse como *“pautada por un contraste con las principales orientaciones antecedentes [fundamentalmente el periodo de reforma]”* (Cardozo: 2008: 21).

A nivel del Ciclo Básico de educación media asistimos a una nueva reforma del plan de estudios y tiempo pedagógico: la “Reformulación 2006” aplicada en todos los centros educativos diurno hasta la actualidad, que retoma elementos del plan del 86 (a nivel de las asignaturas), a la vez que extiende el tiempo pedagógico, aunque no de manera significativa. Otras líneas se orientaron a la gestión institucional con mayor número de

recursos, horas remuneradas de coordinación docente, así como cambios a nivel de sistema de evaluaciones. (Cardozo 2008).

Frente a este conjunto de modificaciones que apuntan a cambios universales, en el marco de la estructura interinstitucional enunciada, es que desde el 2005 nuestro país ha venido ejecutando un amplio conjunto de programas focalizados bajo la denominación general de “inclusión educativa” para la educación media, los cuales en primera instancia se caracterizan por su baja escala, o experiencias pilotos. *“A partir del 2005 la universalización de la educación media se ha constituido en un issue central de la agenda pública, tanto a nivel social como político”* (Filardo, 2013: 16).

En el próximo capítulo abordaremos con mayor profundidad este proceso de constitución de las políticas y programas de inclusión educativa, tomando como referencia algunos documentos generales y, más específicamente, los registros que dan cuenta de las políticas educativas en la Administración de Educación Pública (ANEP) y particularmente en el Consejo de Educación Secundaria (CES).

MARCOS DE REFERENCIA EN RELACIÓN A POLÍTICAS EDUCATIVAS. PROGRAMAS DE INCLUSIÓN EDUCATIVA EN SECUNDARIA CICLO BÁSICO (2005-20012).

El presente capítulo tiene como objetivo abordar diferentes documentos de carácter institucional vinculados a líneas políticas educativas (tanto a nivel internacional como local), haciendo especial énfasis en aquellas que se definen como de *inclusión educativa*.

El mismo se fundamenta en que las propuestas educativas llevadas adelante desde el Estado, por un lado, se encuentran relacionadas con discursos de organismos internacionales y regionales en torno a educación, de allí que nos resulta pertinente tener una visión de los mismos. Por otro lado, tales propuestas implican una posición política que se refleja en sus objetivos, metas y acciones a nivel general, así como en los planteos programáticos específicos. La relevancia que en los últimos años ha adquirido el problema de “*la desafiliación en la Enseñanza Media*” o la enunciación de “*su crisis actual*”, dan cuenta de un discurso que se manifiesta en diversos niveles de la política educativa, y que es nuestro objetivo analizar.

Para ello, en las siguientes líneas realizamos una primera aproximación a estos discursos, seleccionando documentos de carácter público, correspondientes a organizaciones de nivel internacional y nacional que se vinculan a la educación.

Tomamos como referencia internacional a la UNESCO y su abordaje de la inclusión educativa en la Conferencia Internacional de Educación (CIE) del año 2008.

A nivel nacional nos referimos al Plan de Equidad (2008) y la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (ENIA) (2008). Estos últimos documentos resultan los marcos de referencia oficiales de las políticas sociales de protección social y de atención a la Infancia y Adolescencia en los últimos años.

Más específicamente vinculado al área educativa, consideramos necesario analizar los documentos de Proyectos y Rendiciones de Presupuestos realizados por la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) durante el período seleccionado para este trabajo. [\(2005-2012\)](#). Allí observamos los discursos en los que se construyen, desde dicha administración, diferentes aspectos con relación al sistema educativo, a través de los principios en que se fundamenta la política educativa, así como lineamientos estratégicos, objetivos y metas.

Por último, realizamos una presentación en primera instancia descriptiva de los programas de inclusión educativa para el Ciclo Básico de Secundaria, seleccionados en este trabajo (PAC, PIU y Tránsito Educativo), y que serán retomados en los siguientes capítulos.

3.1) Inclusión educativa desde los organismos internacionales: La perspectiva de la UNESCO

El interés por la inclusión educativa, como mencionamos, es un tema que trasciende el nivel nacional y se ha establecido en espacios internacionales de encuentro y discusión sobre lo educativo. Organismos como la CEPAL, BID, la Oficina Internacional de Educación (OIE) en la Organización de las Naciones Unidas para Educación Ciencia y Cultura (UNESCO), han incidido en relación a las políticas sociales y educativas en la región, definiendo los ejes en los cuales centrar el análisis y los énfasis sobre las propuestas llevadas adelante por los países miembros, entre los cuales se encuentra Uruguay.

Nos proponemos revisar los elementos del discurso de uno de estos organismos mencionados que han abordado aspectos vinculados a la inclusión educativa en los últimos años. Específicamente elegimos la instancia de la Conferencia Internacional de Educación (UNESCO) realizada en Ginebra en el año 2008 cuyo nombre fue *“Educación inclusiva: el camino hacia el futuro”*. A partir de los documentos seleccionados⁴³ pretendemos observar cuáles son sus planteos conceptuales en relación al tema y dónde se colocan los mayores énfasis.

La elección de este organismo y sus documentos se fundamenta en que se trata de un marco conceptual desde una perspectiva institucional, que incluye actores de carácter diverso (estatales, oenegés, etc.) y está orientado a ser referente para políticas a nivel local. En alguna medida resulta el *“discurso oficial”* a nivel internacional. En este sentido, en el documento de presentación general de la Conferencia se expresa:

“la UNESCO tiene como cometido apoyar a los estados miembros para asegurar la educación de todo los ciudadanos, pero en particular de los marginados o excluidos del sistema con objeto de poner fin a la discriminación en el acceso, así como promover la participación activa y exitosa en todos los niveles de educación”
(UNESCO,2008a,: 5)

43Tomamos para esta presentación y análisis: -UNESCO (2008a) *“la Educación Inclusiva: el camino hacia el futuro”* Presentación general de la 48° Reunión de la Conferencia Internacional de Educación (CIE)

-UNESCO (2008b) *“la Educación Inclusiva: el camino hacia el futuro”* Documento de Referencia. 48° Conferencia internacional de Educación Ginebra. (disponibles en web: enero 2014

--UNESCO (2008c) *“la Educación Inclusiva: el camino hacia el futuro”* Conclusiones y recomendaciones de la 48° Reunión de la Conferencia Internacional de Educación (CIE)

A través de la instancia de la Conferencia el organismo se propone:

“(…) transmitir a la comunidad educativa mundial un doble mensaje. No es un interrogante, sino una certidumbre: por un lado, un mundo, sociedades y sistemas educativos marcados, como sigue siendo el caso, por numerosas formas de exclusión que no son admisibles ni viables; por otro lado, frente a estas problemáticas, aunque haya respuestas y soluciones que pertenecen al presente y al pasado, ya no pueden ser las del futuro y exigen un verdadero “cambio de paradigma” de concepción y visión a largo plazo para elaborar y poner en práctica nuevas políticas” (UNESCO,2008a: 4)

En este marco, el concepto de inclusión educativa se ubica en relación a la Declaración Mundial sobre Educación para Todos⁴⁴(EPT), donde se establece el objetivo de universalizar del acceso a la educación básica para todos los niños, los jóvenes y adultos. En esta línea, definen a la educación inclusiva (o inclusión educativa) de la siguiente manera:

“La educación inclusiva es un concepto en evolución que puede resultar útil para orientar las políticas y estrategias que se ocupan de las causas y consecuencias de la discriminación, la desigualdad y la exclusión en el marco holístico de los objetivos de la EPT.

La eliminación de los obstáculos a la participación de todos los educandos en el aprendizaje constituye el núcleo del concepto de una educación inclusiva verdaderamente arraigada en los derechos y exigirá que se revisen y reformulen todos los aspectos del sistema educativo. La educación inclusiva puede interpretarse como un proceso continuo en un sistema educativo en permanente evolución que prioriza a los que actualmente no pueden acceder a la educación y en los que están escolarizados pero no aprenden. No obstante, el concepto de la educación inclusiva no es frecuentemente bien comprendido y hay variadas interpretaciones del mismo en todo el mundo” (UNESCO,2008b:9).

La definición precedente vislumbra varios aspectos que nos interesan:

- inclusión como elemento orientador de políticas vinculadas a la exclusión y desigualdad.
- inclusión vinculada a derechos humanos.
- inclusión en relación a la reformulación de sistemas educativos actuales.
- inclusión como proceso continuo.

44Jomtien 1990

- inclusión como elemento *“que prioriza a los que actualmente no pueden acceder a la educación y en los que están escolarizados pero no aprenden”*.

Algunos de estos aspectos serán retomados en las categorías de análisis en la revisión documental y las entrevistas en el próximo capítulo.

Más allá de las variadas interpretaciones, consideramos que desde la UNESCO se conceptualiza la inclusión educativa fundamentalmente desde dos perspectivas bien definidas.

En primer término, se destaca la idea de inclusión como “principio rector” o marco de referencia para el ejercicio de la educación como derecho humano. Así dice: *“la problemática de la inclusión no es en lo esencial una cuestión educativa o pedagógica, sino una cuestión de respeto de los derechos humanos que afecta prioritariamente a las orientaciones de política general de un país (...)”* (UNESCO,2008a:6).

En este sentido la inclusión apunta al acceso universal a la educación:, basándose entre otras cosas en los marcos jurídicos y declarativos de derechos humanos⁴⁵.

“La educación inclusiva puede considerarse como un proceso de fortalecimiento de la capacidad del sistema educativo para atender a todos los educandos. Por consiguiente, es un principio general que debería guiar todas las políticas y prácticas educativas, partiendo de la convicción de que la educación es un derecho humano fundamental y el fundamento de una sociedad más justa. Esta filosofía cimentada en los derechos se esboza en las declaraciones, convenciones e informes internacionales relevantes para la educación inclusiva.” (UNESCO,2008b:12).

Desde el documento se sostiene que:

“En los últimos quince años aproximadamente, el concepto de educación inclusiva ha evolucionado hacia la idea de que todos los niños y jóvenes, no obstante las diversidades culturales, sociales y de aprendizaje, deberían tener oportunidades de aprendizaje equivalentes en todos los tipos de escuelas. El centro de atención se sitúa en la creación de entornos inclusivos, lo cual implica: a) el respeto, la comprensión y la atención a la diversidad cultural, social e individual (respuesta de los sistemas educativos, escuelas y docentes a las expectativas y necesidades de los alumnos); b)

⁴⁵Respaldo en la declaración de 1848, convención de derechos del niño 1989, más los marcos de referencia específicos

el acceso en condiciones de igualdad a una educación de calidad; y c) la estrecha coordinación con otras políticas sociales. En todos estos puntos se deben tomar en cuenta las expectativas y las demandas de las partes interesadas y los actores sociales". (UNESCO,2008b:10).

De esta forma, se pone en debate la "vigencia" de los sistemas educativos actuales y su capacidad para generar la posibilidad de que todos los niños y jóvenes puedan tener derecho a la educación. Se hace énfasis en la necesidad de modificación de estos sistemas "para la creación de entornos más inclusivos".

Desde otra perspectiva, la UNESCO sostiene que la inclusión educativa implica la consideración especial de sectores de población con "necesidades educativas especiales". Si bien ya hemos visto que el concepto surge del ámbito de la educación especial, en este caso tales "características especiales" del educando incluyen tanto aspectos que van desde lo cognitivo como aquellos vinculados a lo socioeconómico y cultural.

A su vez, hace especial hincapié en la relevancia del concepto para "las necesidades de los pobres y los más desamparados". La educación de carácter inclusivo es considerada como elemento de prevención de la pobreza con relación y de acuerdo a los Objetivos del Milenio ⁴⁶de erradicación de la pobreza y universalización de la enseñanza primaria. De esta forma, sostiene que la inclusión educativa "Contribuye a los objetivos de justicia social e inclusión social" (UNESCO, 2008b:5).

Específicamente se establece una relación directa entre el no acceso a la educación y la consecuente pobreza. "Cuando los niños no tienen la oportunidad de desarrollar su potencial en los años decisivos de la infancia, sus familias están más expuestas al riesgo de empobrecerse o de deslizarse por la pendiente de la pobreza crónica" (2008b:.5)

En esta última perspectiva es que se observan quienes son los sujetos que "deben" ser incluidos. O en otros términos como lo plantea el propio organismo:

"¿Quiénes son las víctimas de la exclusión en la educación?"

Los excluidos en primer lugar son los niños y jóvenes que sencillamente no tienen acceso a la educación. Los que abandonan prematuramente el sistema (drop out)... son también las víctimas del fracaso escolar. del que la repetición es la "punta de iceberg".

46ONU 2000

Los excluidos son, asimismo, según la terminología de la OCDE los niños y adolescentes en situación de riesgo que constituyan a menudo grupos marginados y vulnerables⁴⁷.

Los excluidos en diversos grados son, por último, incluso en los sistemas más eficaces y más desarrollados, todos esos niños y jóvenes para los que la enseñanza y el aprendizaje no responden a sus necesidades y aspiraciones y al que, por consiguiente, no le ven verdaderamente el sentido a la vida...” (UNESCO,2008^a,: 10)

Más allá de los aspectos conceptuales que establece el organismo, ya mencionamos que el mismo tiene el objetivo de incidir en las políticas educativas a nivel regional o nacional. Partiendo del supuesto que *“con la voluntad política y los recursos adecuados, las políticas públicas pueden transformar radicalmente la educación”* (UNESCO,2008b:15) plantean cuáles deben ser las estrategias a adoptar en esta línea.

Se establecen diferentes niveles en los que deben los estados poner énfasis en torno al concepto de inclusión educativa, observando tanto aspectos sociales o aspectos propios del sistema educativo.

“Necesidad de avanzar en democratización efectiva de oportunidades educativas para todos se puede basar en el concepto de inclusión para orientar las políticas y las estrategias nacionales que tratan de las causas y consecuencias de la exclusión. Forjar sistemas educativos más inclusivos exige un fuerte compromiso de trabajar hacia una sociedad más justa, equitativa y pacífica” (UNESCO, 2008b, :5).

Y agrega:

“Es particularmente pertinente en el caso de la construcción de políticas de educación inclusiva pues, para poder ofrecer a todos los niños y jóvenes oportunidades reales de aprendizaje, en primer lugar es preciso preguntarse sobre la pertinencia de los sistemas actuales, de sus estructuras, de su funcionamiento, incluso de la filosofía que se asienta. Una política de educación inclusiva, por lo tanto, necesariamente debe

⁴⁷Nos interesa realizar la siguiente cita en relación a la visión de la Organización para la Cooperación y el desarrollo Económico (OCDE). Si bien no profundizamos en la visión de este organismo, resulta un referente materia de evaluaciones estandarizadas (PISA), que Uruguay aplica en educación media desde el año 2003. Respecto a la equidad en materia de educación sostiene *“(…) comprende dos dimensiones: la primera es la igualdad de oportunidades que supone velar por que la situación personal y social, por ej género, condición socioeconómica o el origen étnico, no sean obstáculo para la realización del potencial educativo. La segunda es la inclusión que supone un nivel mínimo de instrucción para todos, por ejemplo, que todos sepan leer, escribir y contar. Estas dos dimensiones están estrechamente imbricadas: vencer el fracaso escolar ayuda a superar los efectos de la indigencia social que suele ser en sí misma un factor de fracaso escolar (...)Una educación que de las mismas oportunidades a todos y no relegue a nadie es uno de los más poderosos motores de la equidad social (...) la equidad en la educación consolida la cohesión y la confianza sociales”* (en UNESCO, 2008a,:7)

proceder ante todo a un análisis y un cuestionamiento a fondo de la realidad” (UNESCO,2008^a,:11).

Por otro lado, plantea que políticas de inclusión educativa, consideradas desde estas perspectivas como educativas, deben ser pensadas desde una mirada integral con otras políticas de otros sectores: *“Requiere políticas intersectoriales, que aborden los factores sociales, económicos, políticos y culturales que generan la exclusión, tanto en la educación como al interior del sistema educativo” (UNESCO,2008b, :5).*

En síntesis:

“El desarrollo de la educación inclusiva exige una multiplicidad de cambios que abarcan a la totalidad del sistema educativo. Es importante, por consiguiente, que el avance hacia la educación inclusiva no se lleve a cabo aisladamente, por dos motivos en particular: a) la educación inclusiva es difícil de poner en práctica cuando no se han reformado otros aspectos de los sistemas educativos y sociales que tienen efectos de exclusión; y b) en lo que se refiere a crear una dinámica para el movimiento de la educación inclusiva, es más fácil construir el consenso cuando la inclusión se puede considerar como parte de un esfuerzo más amplio para forjar un sistema educativo más efectivo, o una sociedad más inclusiva.” (UNESCO,2008b, 15-16)

Se establecen dos modalidades de cómo llevar a cabo las políticas educativas para la inclusión en relación al sistema. Por un lado, se considera la pertinencia de una “reforma educativa integral”, es decir, considerando en términos generales todos los componentes del sistema educativo y sostiene *“Este es un elemento importante para evitar el peligro que se considere la inclusión como algo que no concierne al sistema educativo en su globalidad y, por consiguiente, no se justifique que se le asignen recursos nacionales (UNESCO, 2008b,:16).”*

Por otro, se refuerza la posición específica y focalizada sobre *“cambiar la situación de los grupos marginados de la sociedad en su conjunto, o puede estar vinculada al intento de resolver los problemas de la pobreza, el analfabetismo y la marginación” (UNESCO, 2008b, : 16).*” En cierta medida, se instala en este ámbito la tensión entre formas de intervención universales o focalizadas que veremos en los planteos locales en torno al tema.

Más allá de cierta tendencia declarativa, el documento de la UNESCO establece explícitamente líneas para las políticas en términos de inclusión educativa. En este sentido plantea:

- Políticas nacionales unificadas e inclusivas, dando importancia a los marcos legislativos y declaraciones de principios en torno al tema.
- La búsqueda de consenso y apoyo en torno a los diferentes actores que, directa e indirectamente, están vinculados a los sistemas educativos.
- Cambios de la cultura del sistema educativo a nivel organizacional, haciendo especial énfasis en el desarrollo de una “*cultura inclusiva*”.
- Importancia de la asignación de recursos humanos y económicos, donde se destaca que no necesariamente pasa por una mayor asignación de fondos.
- La importancia del monitoreo y evaluación, donde los indicadores de “inclusión” se observarán a través de tres elementos: la presencia, la participación y los resultados de todos los educandos (UNESCO, 2008b, ,21).

A su vez, se agregan aspectos vinculados a articulaciones y flexibilidades que tratan de promover la educación inclusiva en el sistema. Resultan centrales las coordinaciones interniveles que permitan la continuidad, los diversos aspectos en los sistemas de escolarización (por ejemplo: aumento de los años de escolaridad), flexibilidad en las modalidades curriculares y pasaje internivel (que permita pasar con facilidad de un sistema a otro).

Por otra parte, se menciona la importancia del rol de la coordinación con otros actores, más allá del sistema educativo. Aquí se incluyen tendencias de descentralización (a nivel local y nivel de escuela), articulación con la sociedad civil, así como una mención a los diferentes actores que deben participar (desde la comunidad, pasando por los educadores y los propios educandos).

Por último, se hace referencia al curriculum y a la formación docente como elementos importantes en relación a la inclusión. El curriculum es entendido como “*dispositivo central mediante el cual se pone en marcha el principio de inclusión en el sistema educativo. Por consiguiente, debe ser suficientemente flexible para responder a las diferentes características de los educandos*” (2008b: 26). En relación a la profesionalización docente, “*debe considerarse parte de un enfoque de cambio que afecta al sistema en conjunto*”, planteando así estrategias de trabajo con docentes y educandos (trabajo colaborativo, intercambio de experiencias en prácticas de enseñanza), y formas de evaluación.

A modo de cierre, en las Conclusiones finales de la Conferencia se expresa:

“Estimamos de común acuerdo que los gobiernos, así como todos los demás actores sociales, desempeñan un importante papel para proporcionar una educación de calidad para todos y, por ello, deberían reconocer que es esencial disponer de un concepto más amplio de educación inclusiva que sea capaz de responder a las distintas necesidades de todos los educandos, y que dicha educación sea al tiempo pertinente, equitativa y efectiva.” (UNESCO,2008c:3)

3.2) Inclusión educativa en el ámbito nacional ([2005-2012](#))

3.2.1 Plan de Equidad.

El Plan de Equidad comienza a partir del año 2008 como una segunda etapa del Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social⁴⁸ (PANES) llevado adelante entre el 2005 y 2007. Se trata de un vasto plan que incluye políticas y programas en los más diversos sectores entre los cuales encontramos: empleo, salud, vivienda, y educación, entre otros.

En el documento inicial se dejan establecidas *“las prioridades sociales determinadas por la situación de los sectores de población que se encuentran por debajo de la línea de pobreza”* (Plan de Equidad,2008: 8). Sin embargo, se sostiene que el *“Plan de Equidad abarca (...) al conjunto de la población, en tanto que sus lineamientos apuntan precisamente a reconfigurar el sistema de protección social en el marco de proceso de reformas sociales”* (Plan de Equidad,2008:8). Así expresa:

“(...) este nuevo plan busca reestructurar el edificio de protección uruguayo, reapropiándose de sus legados históricos en esta materia, innovando en líneas de acción y promoviendo en esta primera fase, un conjunto de reformas sectoriales (tributaria, salud, educación, vivienda y habitat, entre otras)” (Plan de Equidad, 2008:16)

⁴⁸El Plan de Emergencia se crea con la Ley 17 869 y establece en sus dos primeros artículos: Artículo 1°. (Emergencia Social).- Declárase la situación de emergencia social como consecuencia de las dificultades de inserción social comprobada por los indicadores de pobreza e indigencia constatados por el Instituto Nacional de Estadística. Artículo 2°. (Plan de Atención).- Para la atención de la emergencia referida en el artículo anterior se establece el Plan de Atención Nacional de la Emergencia Social cuya vigencia se estima en dos años a p

De esta forma se presentan una serie de conceptualizaciones, decisiones y líneas políticas y programáticas en las diversas áreas que abarca. Plantea, por un lado, *“los componentes estructurales de la matriz de Protección Social”* (Plan de Equidad,2008: 8) entre los cuales se menciona *“la reforma educativa”* (Plan de Equidad,2008:8), mientras que, por otro, se expresan *“los Componentes específicos que conforman una Red moderna de Asistencia e Integración Social”* (Plan de Equidad,2008:9) que implican las estrategias de acción, entre las cuales se ubican las *“políticas de educación para la infancia y la adolescencia”* (Plan de Equidad,2008:9).

Por lo tanto, si bien el documento plantea aspectos integrales en relación a la protección social, incorpora y supone dentro de esta lógica, innovaciones a nivel del sistema educativo. En nuestro caso, observaremos qué planteos realiza el Plan para la educación media básica.

El Plan de Equidad tiene como fundamento central la protección social en el sentido de llevar adelante *“respuestas públicas y privadas para corregir y compensar desigualdades, así como cubrir los distintos riesgos sociales a los que están sometidos los ciudadanos y ciudadanas”* (Plan de Equidad,2008:9). Se basa en dos elementos claves que son la protección y garantía de derechos.

Se fundamenta en el concepto de cuestión social, contextualizada en los cambios generados a partir de la crisis del Estado de Bienestar (a partir de la década del '70 y posteriormente en los 90) fundamentalmente a nivel del empleo y los cambios familiares.

“en este nuevo contexto económico y social se configuran nuevas modalidades de dominación, explotación y exclusión capitalista que cambian la llamada estructura de riesgos que refuerzan patrones de diferenciación y/o desigualdad donde los jóvenes, las mujeres y los estratos de menores ingresos, entre otros grupos sociales, ven negados sus derechos y quedan fuera del trabajo y del acceso y goce de bienes y servicios” (Plan de Equidad, 2008:11)

Desde sus fundamentos conceptuales, en relación a los cambios a nivel educativo, se sostiene:

“Los mayores niveles de pobreza y vulnerabilidad de las familias afectan también a otras de las instituciones clásicas de integración social como lo es la institución educativa”; [y específicamente] “a nivel de secundaria, si bien se ha incrementado

la matrícula, nuestro país presenta niveles de deserción más altos que varios países de la región constituyendo un gravísimo asunto a resolver.” (Plan de Equidad, 2008:13)

Hay un fuerte énfasis en el rol de la educación por un lado, como elemento de integración laboral, y en esa misma línea, de integración social.

“Los problemas presentes a nivel educativo probablemente afecten el futuro de los niños, niñas y adolescentes, en la medida en que la escolaridad se encuentra muy asociada a los desempeños futuros en el mundo del trabajo; amén de afectar también los niveles y la calidad de sus procesos de integración social. “ (Plan de Equidad, 2008:13).

Cabe subrayar como se plantean los problemas asociados al desempeño educativo de niños y adolescentes, *en clave de riesgo* de las capacidades de integración e inclusión social de las nuevas generaciones.

En relación a la política educativa, el documento sostiene que: *“Sin duda constituye una de las prioridades estratégicas para el país y para el gobierno”*(Plan de Equidad,2008:31). En este sentido, el plan es coexistente con el proceso de creación y aprobación de la Ley de Educación, coincidiendo en la consideración de la educación *“como un derecho y un factor de desarrollo social”* (Plan de Equidad, 2008:31). En esta línea, articula un interés por el área educativa y su concepción en clave de derecho, a la vez que como un factor que forma parte del conjunto de elementos de protección social y teniendo como objetivo de integración social. Este último objetivo es significativo, ya que incorpora en sus instrumentos algunos de los programas que forman parte de nuestro objeto de estudio.

“Las acciones que se detallarán comprenden a adolescentes entre los 13 y 18 años, ya que esa población presenta importantes problemas de vinculación a circuitos estables de inclusión social. Según datos de la Encuesta de Hogares Ampliada del INE (2006), el 13,5% de los adolescentes y jóvenes de hasta 18 años no estudia ni trabaja. Asimismo, los niveles de desvinculación en educación media son muy altos y constituyen un problema de primer orden en Uruguay (el 11% de los adolescentes y jóvenes en la franja de edad indicada, no estudian). (Plan de Equidad 2008:43)

Las metas que el Plan de Equidad se propone desde lo educativo en términos de enseñanza media, a nivel secundario, articularán estos aspectos (ejercicio de derecho, protección,

prioridad de sectores vulnerables, inclusión social). Se plantea entonces para ello el aumento de coberturas con el objetivo de la universalización y la reinserción de quienes se encuentran fuera del sistema educativo.

La “*Reducción de la deserción en el ciclo básico y revinculación a la enseñanza media*”, cuya población abarca a “*los adolescentes de 12 a 15 años en situación de pobreza*” (Plan de Equidad 2008: 23), serán objetivo para implementar a partir de los primeros años de este Plan los siguientes instrumentos (programas), entre otros⁴⁹:

- “Programa de Universalización del Ciclo Básico.
- Acciones “puente” para la vinculación entre sextos años de la escuela pública con liceos CES,
- Programa Pintó Deporte,
- Programa Aulas Comunitarias (4000 jóvenes) (2008:23)

El resultado esperado de estas estrategias es la “*Reducción de la deserción adolescente en la enseñanza media formal y la revinculación al sistema educativo*”, tomando como indicadores de cobertura “*la matrícula anual en los centros de educación Media* (al inicio y al final) y como resultados “*disminuye la tasa de adolescentes que no estudia ni trabaja y que no estudia*” (Plan de Equidad, 2008: 23)

El Plan de Equidad será entonces en nuestro análisis un marco de referencia para contextualizar los programas mencionados y, fundamentalmente, para comprender las relaciones que se establecen entre las políticas sociales y las políticas educativas.

3.2.2 Estrategia Nacional para la Infancia y Adolescencia (ENIA).

La Estrategia Nacional para la Infancia y Adolescencia (ENIA) surge a partir del año 2008, tras la convocatoria del Comité de Coordinación Estratégica (CCE) en el área de política de infancia y adolescencia, en el marco del programa Infamilia-Mides. Dicha estrategia se da a partir de un proceso de debate y elaboración entre diferentes actores (estatales, sociedad civil, políticos, académicos), generando como producto de su sistematización el documento “*Estrategia para la niñez y adolescencia 2010-2030. Bases para su implementación*” (ENIA, 2008).

⁴⁹ Algunos de estos programas que forman parte de nuestro objeto de estudio serán profundizados posteriormente.

En dicho documento se da cuenta del proceso de elaboración de trabajos previos que orientaron el debate, así como las líneas centrales sobre las políticas de infancia y adolescencia. Si bien al igual que el Plan de Equidad se trata de un marco de referencia que excede la temática educativa, la misma forma parte de uno de sus puntos claves⁵⁰ en materia de infancia y adolescencia para el período que nos interesa. Por otro lado, la ENIA explicita un discurso de cómo pensar una temática específica (infancia y adolescencia) en el mediano y largo plazo que no es irrelevante a la hora de contextualizar las políticas y programas de inclusión educativa. En el prólogo del documento mencionado, la Ministra de Desarrollo Social en el momento de elaboración de la ENIA sostenía:

“Si algo hemos reafirmado en nuestras convicciones es que no se puede actuar sin tener un marco estratégico que le dé sentido a lo que hacemos y a los cambios que nos proponemos alcanzar.

Los marcos generales de política no pueden ser patrimonio exclusivo de un actor particular, independientemente de la legitimidad con que el mismo cuente. Las estrategias a largo plazo claramente sobreviven a varios períodos de gobierno y requieren de un fuerte compromiso social, tanto como para su diseño como para su implementación y, sobre todas las cosas, para su sostenibilidad en el tiempo” (ENIA,2008: 6)

Además de su introducción, el documento se divide en cinco capítulos donde se abordan: los fundamentos de la estrategia, una mirada en clave prospectiva al año 2030, sus principios orientadores, sus lineamientos estratégicos y, por último, consideraciones sobre su viabilidad. Nuestra lectura se realizará de forma general, tomando aquellos elementos que nos resulten significativos y relevantes en relación a nuestro objeto de estudio y a nuestra perspectiva de análisis.

En primer término, el por qué de una estrategia a mediano y largo plazo en el área infancia se relaciona con un objetivo de planificación en términos de “*desarrollo y sustentabilidad*”

“Definir una Estrategia Nacional para la Infancia y Adolescencia resulta imprescindible para asegurar el cumplimiento de los derechos de las nuevas generaciones y para viabilizar el desarrollo sostenido y sustentable del país. En los últimos cincuenta años, la economía uruguaya se ha caracterizado por la alternancia de períodos de

⁵⁰ La ENIA elaboró cuatro cuadernos con áreas estratégicas, en las cuales “educación” es una de ellas, además de gasto público en infancia, salud y protección especial para niños y adolescentes.

crecimiento y fases recesivas o profundas crisis. Los progresos alcanzados en los períodos de crecimiento se perdieron, en buena medida, en las fases recesivas, generando aumento de la pobreza y la desigualdad y fortaleciendo la propensión emigratoria” (ENIA ,2008:17)

El documento plantea los diversos factores que en los últimos años han incidido en el acceso al bienestar y que han afectado fundamentalmente a niños y adolescentes. Entre otros, se mencionan los cambios en la estructura productiva del país (que requiere mayor calificación,) cambios demográficos diversos según niveles socioeconómicos, transformaciones a nivel familiar,” *las dificultades de adecuación del sistema educativo”, y “la segregación territorial”.* (ENIA, 2008)

Entre estos factores, los dos últimos nos resultan significativos en torno a nuestro objeto de estudio, donde pretendemos analizar algunos aspectos.

Consideramos que, en alguna medida, la ENIA parte del supuesto de un sistema educativo “en función” de la sustentabilidad social y económica del país. Argumenta la falta de “adecuación” a los cambios que vienen ocurriendo en los últimos años.

“El mundo se ha transformado. El mercado de trabajo, las familias, los niños, las niñas, los adolescentes han cambiado, pero las propuestas y espacios educativos, (en particular la relación educador/educando y la labor de los centros educativos) no han acompañado esas modificaciones. Hay una crisis de sentido, que tiene su raíz en el mundo adulto y que interpela a la sociedad toda sobre cómo desarrollar la educación.” (ENIA ,2008:20).

De esta forma, se pone en cuestión una vez más el modelo moderno de educación, de carácter vertical y homogeneizador, con poca capacidad de enfrentar situaciones novedosas (ENIA 2008: 21). A su vez, el documento plantea su perspectiva sobre cuáles son los problemas que enfrenta el sistema educativo formal hoy.

“El problema central se encuentra en la disparidad de los resultados de aprendizaje entre los diversos sectores socioeconómicos, que constituye un factor decisivo en la reproducción de la desigualdad y en la desvinculación en la educación media, particularmente en los sectores de menores ingresos. (ENIA 2008: 21)

Desde el documento se establece una clara relación entre los resultados de aprendizajes y el sector socioeconómico que, a su vez, resulta un factor reproductor relevante en la desigualdad. Se torna así un círculo cerrado, donde a la vez se sostiene el supuesto de la educación como elemento de inserción social, que planteado en estos términos, aparece como determinante.

El documento pone énfasis en la situación problema de la educación media hoy. Sostiene:

“Uruguay logró a mediados del siglo pasado tasas de egreso de la educación media superior iguales o mayores que las de los países más desarrollados de la región y los menos desarrollados del continente europeo. Hoy los resultados están claramente por debajo de los alcanzados por estos países y son notoriamente diversos según estratos sociales. En tanto entre los jóvenes provenientes de los barrios de Montevideo de mayores ingresos las tasas de egreso de la educación media superior (en el entorno del 80%) son similares a las de los países desarrollados, entre quienes residen en los barrios con mayores carencias, solo uno de cada 10 estudiantes consigue alcanzar esa meta.(ENIA 2008:21)

En primer lugar, esta apreciación sobre el egreso en décadas pasadas debería contextualizar el ingreso. Sabemos que históricamente la educación media no cuenta con las tasas de ingreso de la educación primaria, y es, en las últimas décadas, donde se da un mayor crecimiento de las mismas. Por otra parte, la consideración de tasas de egreso en términos comparativos con países desarrollados, da cuenta de un supuesto sobre los resultados esperados en relación a lo educativo.

Por otra parte, el factor territorial también se explicita como elemento determinante en procesos de segregación de la población.

“Las consideraciones sobre el territorio también entraron en juego como escenario de condicionamientos y no como un ámbito de transformación o integración social. El bienestar de las personas se encuentra fuertemente influido por el lugar de residencia (...)Estos movimientos poblacionales en el territorio han generado procesos de segregación social que, una vez instalados, se vuelven difíciles de revertir” (ENIA 2008:22)

Esta mirada condice con políticas que toman sus decisiones en base a criterios geográficos, como cuando se establecen centros educativos “de contextos críticos”. Estos criterios no

son únicamente una clasificación del sistema educativo, sino que se han transformado en un determinante presente en políticas sociales y de seguridad, entre otras.

En relación al rol del Estado en la promoción del bienestar, el documento afirma por un lado las dificultades que se presentan, como la fragmentación intersectorial en la articulación de las políticas y la insuficiente aplicación de los derechos tanto de la Convención (ratificada por Uruguay en 1990), como el Código de la Niñez y la Adolescencia (vigente desde el 2004).

Por otra parte, se resaltan los avances generados en políticas de infancia y adolescencia en los últimos años. En especial, los vinculados a educación destacándose que: *“se han implementado diversos programas tendientes a responder las necesidades de contextos en que está operando el sistema educativo”*⁵¹ (ENIA 2008: 25)

Y específicamente para enseñanza media:

“(…), el Programa de Aulas Comunitarias se orienta en la misma dirección. Las primeras evaluaciones de este programa muestran resultados en general alentadores, pero la cobertura es aún insuficiente para revertir los problemas encarados. Para fortalecer la retención y mejorar los aprendizajes de los adolescentes en el ciclo básico se ha puesto en marcha el Programa de Impulso a la Universalización del Ciclo Básico (PIU). (ENIA, 2008: 25).

El documento plantea algunas líneas en relación a la necesidad de una mirada prospectiva, haciendo énfasis en el concepto de “sustentabilidad”, “equidad”, “ejercicio de derechos” “reconstitución del tejido social “educación de calidad” entre otros.

En el plano educativo se refuerza el sentido de la educación como factor de inclusión y se explicita que *“el sistema educativo debe funcionar como factor de inclusión social, con docentes que puedan vivir de su trabajo, que se integran a un proyecto común, en el que creen”* (ENIA ,2008:30)

Para ello sostiene:

“Se requiere, por tanto, redefinir el modelo de centro educativo, adecuándolo a los requerimientos actuales, aumentando la retención y posibilitando una mejora en la calidad de los aprendizajes en todos los sectores, especialmente en aquellos claramente rezagados en la comparación nacional y regional. Para ello, es necesario mejorar las condiciones en que se enseña, adecuar la oferta educativa a los

51 Para Enseñanza Primaria se llevaron adelante escuelas de tiempo Completo, Programas dirigidos a Escuelas de Contexto Crítico, Programas Maestros Comunitarios y Plan Ceibal. (2008,25)

requerimientos de formación del mundo presente y a los intereses y necesidades del mundo adolescente.(ENIA ,2008:30).

La ENIA se basa en una serie de principios orientadores, considerados pilares normativos para el diseño y ejecución de las políticas. Los mismos pueden considerarse de carácter macro, e integral en relación a la implementación de las políticas de infancia. Se plantean en el siguiente orden:

a) *“la ENIA como componente fundamental de una estrategia de desarrollo social a nivel nacional”* (ENIA,2008:34). Aquí se plantea la relación entre el desarrollo social y económico, y su vínculo con políticas de atención a la niñez y la adolescencia. En base a este principio, citamos un fragmento que da cuenta de la centralidad de este aspecto.

“Construir una sociedad más justa en la que se reduzcan progresivamente las desigualdades, requiere que todos los ciudadanos, pero en especial las nuevas generaciones tengan capital cultural y educativo para ingresar a un mundo del trabajo que va a exigir crecientes niveles de calificación. Sin nuevas generaciones altamente educadas y calificadas, se pone en tela de juicio la sustentabilidad del propio crecimiento económico y la posibilidad de distribuir la riqueza que la sociedad genera. En síntesis en los próximos 20 años nuestro país tiene como tarea fundamental construir la sustentabilidad social del crecimiento económico” (ENIA, 2008: 34)

b) *“La implementación de la ENIA debe estar presidida por un enfoque de promoción y respeto de los derechos”* (ENIA 2008: 34), lo cual implica una implementación de las políticas teniendo como referencia, entre otros, la Convención en los Derechos de los Niños y Adolescentes.

c) *“La construcción de la ENIA es un proceso que debe fortalecer la democracia”*,(ENIA 2008: 34) esto implica la participación de diferentes actores (gubernamentales, sociedad civil, etc.).

d) *La implementación de una ENIA debe basarse en la promoción de la Equidad en tres planos: a nivel de género, intergeneracional y territorial.* (ENIA 2008: 34)

e) Por último, *“la implementación de la ENIA ha de tener carácter universal”*, (ENIA;2008:35).lo que implica no limitarse a la ejecución de políticas focalizadas que establecen prioridades, sino que en el largo plazo, la estrategia debe ir orientada a la todos los niños y adolescentes

En este marco, la ENIA se plantea una serie de *lineamientos estratégicos*. En nuestro caso, haremos referencia a aquellos vinculados a lo educativo. En este sentido se plantea: “*Fortalecimiento y transformación del sistema educativo*” (ENIA,2008:40).

“junto a las familias el sistema educativo es el principal agente de socialización, trasmisión cultural y transferencia de recursos. Sin mejora de la calidad de la educación, será difícil la sostenibilidad social, demográfica, y democrática del país. Debe avanzarse hacia proyectos educativos adecuados a la población a la que se dirigen, tiempos pedagógicos flexibles y compatibles con las nuevas realidades familiares y sociales, centrada a escala humana, que permita una educación personalizada, formación de equipos multidisciplinarios que contribuyan a analizar y encarar distintas problemáticas que surjan en los centros educativos; evaluaciones que permitan aprender a partir de la experiencia, realimentar y mejorar el proyecto. (ENIA, 2008:40).

Y se hace especial énfasis en la enseñanza media.

“Estas necesidades de transformación son particularmente imperiosas en la enseñanza media, que enfrenta el desafío ineludible de aumentar la retención y mejorar la calidad de los aprendizajes. Un factor central para recomponer la confianza es la adecuación de las propuestas de los centros educativos, considerando la relación entre formación que se imparte y las expectativas y las necesidades de los adolescentes y los jóvenes, así como su incidencia en las posibilidades de inserción en el mercado laboral.” (ENIA ,2008:40)

En términos generales, la ENIA resulta un sólido marco de referencia en torno a las políticas de infancia y adolescencia que da sistematicidad a las líneas de acción que se vienen ejecutando en los últimos años. En relación a la educación, al igual que el Plan de Equidad, la ENIA plantea aspectos que explicitan un discurso donde interaccionan lo social (en términos de protección social) y lo educativo. Esto último es visto en clave general, tomando como importantes, aspectos vinculados a la relación educación-sustentabilidad social y económica, “pertinencia” del sistema educativo a las demandas actuales, fundamentalmente para la integración al mercado laboral, y un claro énfasis en la enseñanza media como nivel a priorizar (conjuntamente con primera infancia). En los últimos capítulos de nuestro trabajo retomaremos algunos aspectos planteados a través de este documento que resultan claves para el análisis de nuestro objeto de estudio.

3.3) Planteos a través de Proyectos de Presupuestos y Rendiciones de cuenta. de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) [2005-2012](#).

Las políticas educativas en nuestro país, a nivel de primaria, secundaria, educación técnica y formación docente, son diseñadas y ejecutadas por la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP). Más allá de la existencia de programas cogestionados, es esta institución la que oficialmente establece las líneas estratégicas, objetivos y metas en esta materia. No obstante las referencias institucionales que hemos visto previamente, y que resultan de carácter más amplio, es indispensable considerar los lineamientos en política de educación pública que se han establecido en los últimos años para así enmarcar los programas de inclusión educativa. Para ello, realizamos una selección de documentos que registran los Proyectos de Presupuestos y Rendiciones de cuentas realizados por la ANEP, desde el período 2005 al 2012. Los mismos, además del articulado de presupuesto en sus versiones de quinquenio establecen los diagnósticos, principios y orientaciones generales en relación al sistema educativo en la última década, por lo que a nuestro entender resultan un elemento discursivo fundamental.

En tales documentos observaremos aspectos planteados en relación a la situación del sistema educativo, principios y marcos de referencia, líneas generales y prioritarias en relación a la política educativa a llevar a adelante, menciones en relación al concepto de inclusión educativa, así como otros aspectos que se desprendan de la lectura y consideramos pertinente puntualizar. A su vez, consideramos los programas que se seleccionaron en este trabajo, enmarcados fundamentalmente en torno a los objetivos estratégicos del Consejo de Educación Secundaria (CES).

3.3.1. Diagnóstico de la educación según la ANEP.

A partir de la nueva administración en el año 2005 se genera en el discurso oficial un punto de inflexión en la propuesta de educación pública, en diversos niveles, que tendrá cierta continuidad en la segunda administración.

Se establecen los elementos claves en relación al sistema educativo en nuestro país, de carácter histórico, por un lado, considerando que la educación pública en Uruguay ha sido un elemento fundamental para *"la conformación de la sociedad uruguaya, en la construcción de sus identidades colectivas, en la formación de ciudadanía, y desde luego también en la generación de las bases del desarrollo económico y productivo"* (ANEP-Codicen 2005:3). Por otra parte, se hace hincapié como, a partir de las últimas tres décadas, *"Uruguay fue perdiendo el nivel educativo adquirido"* ((ANEP-Codicen, 2005:3)

(...) Este último *“diagnóstico”* adquiere relevancia como parte del estado de situación de la educación en el comienzo del período.

“Esta tendencia regresiva no ha sido aún revertida, ni siquiera atenuada, a pesar de los esfuerzos que la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y la Universidad de la República (Udelar) han realizado en los últimos veinte años por fortalecer el sistema educativo nacional, debido, entre otras causas, a la inversión insuficiente en el sector” (ANEP-Codicen 2005:3).

A través de estos planteos en el discurso sobre la educación pública convergen ambas perspectivas, es decir, se construye a partir del lugar central que ocupa (y se le da) desde el Estado a la educación, pero se parte de su situación de “crisis”, de carácter coyuntural, en primer término, pero que adquiere un sentido relativamente estable.

Revisando los documentos de las administraciones de los períodos [2005-2009](#) y [2010-2014](#), se hace mención a algunos aspectos que nos interesa resaltar.

Por un lado, la mención explícita al período de 1995 al 2005 , tomando en cuenta que, a pesar de *“un conjunto de políticas que tuvieron por objetivo mejorar la calidad de la educación y asegurar la igualdad de oportunidades al acceso del sistema educativo”*(ANEP-Codicen 2005:4), estas no modificaron la situación del sistema de educación media básico y formación docente, y que se *“halla aún muy lejos de alcanzar los niveles de cobertura, calidad y equidad que demanda un país que pretende incrementar un proceso de desarrollo humano sostenible”* (ANEP-Codicen, 2005:4)

Por otro lado, los problemas educativos no se fundamentan solamente en un limitado accionar en las políticas precedentes, sino también en el insuficiente presupuesto asignado en los últimos años y se sostiene que *“cualquier intento serio de transformación del sistema educativo nacional que no parta de un incremento significativo de los recursos tendrá efectos escasos y estará irremediablemente condenado al fracaso”* (ANEP-Codicen,2005:4) Se menciona, por ejemplo:

“llamativamente este aumento de la matrícula producido en los último 10 años apenas fue acompañado por el incremento de los recursos de la ANEP” (ANEP-Codicen, 2005:5) y se agrega:

"las carencias que el sistema educativo presenta en materia de resultados de aprendizaje responden, entre otros factores, a la insuficiente dotación de recursos financieros que padece la ANEP desde hace tres décadas" (ANEP-Codicen, 2005:8)

Se hace explícita mención a la falta de consenso y cuestionamiento de las medidas en relación a políticas educativas tomadas en la década del 90. En este sentido, la administración a partir del 2005 *"ha procedido a sustituir algunas de ellas por otras avaladas por la experiencia adquirida y por el diálogo"*(ANEP-Codicen, 2005:4)

En relación a aspectos vinculados a *"calidad y equidad del sistema educativo"* (ANEP-Codicen 2005:6), se sostiene que *"el análisis de la evolución de la repetición escolar muestra que el contexto socio-cultural sigue operando como uno de los principales factores explicativos del rendimiento escolar"* (ANEP-Codicen 2005: 7).

Resulta significativa la constante referencia a la situación problemática de la educación y de sus estudiantes, determinada por el contexto socio cultural. Se expresa: *"el contexto sociocultural de los alumnos condiciona fuertemente el logro de algunos de [los] objetivos, en particular el de la formación de capacidades y competencias"*, (ANEP-Codicen ,2005:14) y por ejemplo, a nivel de enseñanza primaria *"los avances alcanzados que 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-Codicen , 2005 :7).

A nivel de enseñanza Media, este diagnóstico surge a partir de las pruebas estandarizadas que dan cuenta de un *"déficit en los logros educativos en el ciclo básico"*.

"Aunque la matrícula de Educación Media ha aumentado en forma pronunciada, la población en edad de asistir a este nivel que efectivamente concurre al ciclo correspondiente a su edad ha crecido en forma muy leve, mostrando que, si bien el sistema ha podido avanzar en el acceso a la educación, no ha alcanzado mejora visibles en los logros educativos". (ANEP-Codicen, 2005:7)

Se insiste en la determinación de la dimensión socio cultural en los aspectos vinculados a los problemas del sistema educativo:

"Sin asumir una visión sociodeterminista de los desempeños educativos, resulta difícil cuestionar que el actual panorama social de la infancia afecta seriamente la capacidad

del sistema educativo uruguayo para cumplir sus funciones estrictamente educativas y para coadyuvar al objetivo de fortalecer lazos de integración social” (ANEP-Codicen, 2005: 14).

Esta característica que enuncia el documento se trata de una de las miradas recurrentes en términos de la construcción discursiva hegemónica con relación a la inclusión educativa. Profundizaremos algunos aspectos en el próximo capítulo.

Por lo tanto:

“La ANEP deberá en los próximos años enfrentar tres retos de enorme magnitud: ante todo contribuir a revertir los procesos de exclusión social que afectan a un segmento considerable de los niños uruguayos, en segundo lugar acortar el rezago educativo con respecto a otros países de la región y finalmente, avanzar hacia una profunda transformación del sistema educativo que ponga al país en condiciones de abordar su desarrollo económico” (ANEP-Codicen, 2005: 18).

En esta línea de diagnóstico de situación de la educación, observamos algunos aspectos que se mencionan desde ambas administraciones en relación a lo que significa el subsistema de educación media y su problemática.

“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-Codicen, 2010b:38).

A su vez, se considera que en las últimas décadas:

“En este contexto, 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. Como se ha señalado en forma reiterada, el crecimiento de la matrícula no solo ha supuesto un cambio cuantitativo para la educación secundaria- el que, como hemos indicado, no ha sido debidamente

acompañado por la evolución de los recursos- sino fundamentalmente cualitativo, en tanto ha modificado el perfil sociocultural del alumnado” (ANEP-Codicen, 2005:14).

Las dificultades diagnosticadas en este nivel hacen que, desde la ANEP, a partir del período considerado en este trabajo, sea un objetivo central *“Universalizar el egreso del Ciclo Básico de Educación Media, cumpliendo así con el mandato legal que el país estableció hace ya más de tres décadas, constituye un objetivo impostergable para las actuales autoridades de la ANEP.”* (ANEP-Codicen 2005: 10).

3.3.2 Principios rectores de las políticas educativas.

¿Desde qué principios rectores se enmarcan discursivamente las políticas educativas en la actualidad?

Por un lado, se mantienen los principios varelianos de gratuidad, laicidad y obligatoriedad, principios fundacionales de la educación pública uruguaya que se hacen explícitos en ambas administraciones.

A estos ya tradicionales se le suman los principios de autonomía, participación y democracia. Estos tres tienen amplia significación en términos de los actores partícipes del sistema educativo.

Por otro lado, se plantea la perspectiva de Derechos Humanos y Desarrollo Humano, entendiendo que:

“pensar la educación desde un enfoque de derechos humanos y desarrollo humano implica avanzar más allá de las metas de acceso, retención y egreso; supone examinar el tipo y la calidad de la educación en que una sociedad brinda a niños y adolescentes” (ANEP-Codicen 2005 :12).

En este sentido, se hace manifiesta y necesaria la responsabilidad del Estado en garantizar plenamente el derecho a la educación

3.3.3 Lineamientos estratégicos de la ANEP

Los lineamientos estratégicos planteados por la ANEP se pueden dividir en dos fases según la administración. En la primera administración son cinco⁵² y surgen de los principales

⁵²Los restantes lineamientos son : -L1:Conducción democrática de la ANEP: Promover una conducción institucional democrática y respetuosa en Derechos Humanos

problemas evaluados en el sistema. En nuestro caso tomaremos fundamentalmente el tercer lineamiento que corresponde a *“Pertinencia Social de la Educación”*, en el cual se enmarcan los objetivos y metas relacionados a nuestro objeto de estudio y nos centraremos en los aspectos vinculados a la educación secundaria, específicamente en el Ciclo Básico.

Para la administración 2010-2014 las *“Líneas estratégicas de desarrollo”* son seis⁵³, de las cuales tomaremos fundamentalmente las dos primeras correspondientes a:

“-Impulso a la superación de la calidad educativa sustancial, contribuyendo así a elevar los actuales niveles de cobertura, retención y egreso (ANEP-Codicen,2010b, 74); .” e “Impulso a las políticas de integración académica, orientadas a la superación de las inequidades en la distribución social de los aprendizajes” (ANEP-Codicen,2010b, 74)

A través de la lectura de las sucesivas rendiciones de cuentas es posible observar cómo son planificadas las acciones vinculadas a los lineamientos estratégicos generales, acotados específicamente al CES. Realizaremos una breve revisión de las mismas en forma diacrónica.

En el año 2005 el CES, en base a los Lineamientos generales de la ANEP, se plantea una serie de políticas que en términos generales apuntan al *“aumento del número de egresados del Ciclo Básico y Educación media Superior. (...) fortalecimiento de las instituciones educativas (...) calidad del aprendizaje y el nivel académico”* (ANEP-Codicen, 2006:48)

- L2:Mejora de la gestión del organismo: mejorar la gestión académica y administrativa de la ANEP en el marco de la conducción democrático.

L3 Pertinencia Social de la Educación.

-L4: Educación técnico-profesional: impulsar una educación técnico profesional sinérgica con el nuevo proyecto productivo nacional.

L5: Fortalecimiento y renovación de la formación y el Perfeccionamiento docente

53-Impulso a la superación de la calidad educativa sustancial, contribuyendo así a elevar los actuales niveles de cobertura, retención y egreso.

-Impulso a las políticas de integración académica, orientadas a la superación de las inequidades en la distribución social de los aprendizajes.

-impulso a la innovación educativa, en especial, en la perspectiva de universalización del uso de las TICs

-fortalecimiento de los procesos de desarrollo profesional docente y técnico administrativo, en la perspectiva de fortalecimiento institucional continuo.

-fomento del protagonismo de los centros educativos y su construcción como ámbitos participativos y amigables para aprender, enseñar y crecer.

-Cooperación en la construcción de nueva institucionalidad terciaria y superior, desplegada en todo el territorio nacional.

De esta forma, se plantearon una cantidad importantes de objetivos⁵⁴ y sus respectivas acciones. Se trata de una nómina exhaustiva que da cuenta del comienzo de la administración y de un proceso inicial en materia de política educativa para este subsistema.

Consideramos los siguientes objetivos en relación a nuestro objeto de estudio: “*Universalización del Ingreso y egreso del Ciclo Básico; Asegurar la igualdad de oportunidades*” (ANEP-Codicen, 2005)

En el objetivo de “*Universalización del ingreso y egreso del Ciclo Básico*” se plantean las siguientes acciones: en primer término, la reformulación programática y la extensión del tiempo pedagógico como cambios graduales (los programas se fueron aplicando en un proceso de tres años) y universales en todo el sistema.

Por otro lado, se observa la relación de educación con el Plan de Emergencia, estableciendo para estudiantes bajo la cobertura de dicho plan el “*seguimiento individualizado a los efectos de monitorear su permanencia en el sistema y su rendimiento académico*” (ANEP-Codicen, 2006: 51).

Se realiza un relevamiento de liceos vinculados a resultados de repetición y deserción, generando una categorización de liceos calificados como de “*atención prioritaria*” (en base a información georeferencial de la IMM y datos estadísticos de “*rendimiento escolar, asistencia intermitente, abandono y situación socioeconómica*”. Se establecen 16 liceos categorizados como de atención prioritaria que “*procura diseñar acciones de seguimiento de la población de riesgo que concurre a dichos centros*”. (ANEP-Codicen, 2006: 51).

Por otra parte, “*para la atención de jóvenes de contextos desfavorecidos que masivamente se integraron al sistema educativo en los últimos años, se fortalecieron los vínculos con oenegés que trabajan en barrios de contexto de pobreza continuando y profundizando los lazos existentes*” (ANEP-Codicen, 2006:52).

Por último, en esta línea específicamente se hace mención al diseño el Programa Aulas Comunitarias definido como una “*innovación*” para el siguiente año.

54Formación de ciudadanos.

Políticas de descentralización

Universalización del Ingreso y egreso del Ciclo Básico

Asegurar la igualdad de oportunidades.

Atención de la población adulta.

Elevar los índices de ingreso y egreso en la educación Media superior.

Reformulación de planes

Programas educativos especiales

Fortalecer la participación

Asegurar el cumplimiento del Código de los derechos del Niño y del Adolescente.

Políticas de dotación de recursos humanos

Fortalecer la autonomía y la gestión institucional desde la perspectiva territorial

“Este proyecto, una vez firmados los convenios correspondientes, tendrá como objetivo la inserción socio-educativa de 2500 adolescentes entre 12 y 15 años que concurren al primer año del Ciclo Básico. Son jóvenes con problemas de vinculación con la educación media formal y residen en algunas de las áreas territoriales incluidas en el Programa Infancia, Adolescencia y Familia en riesgo ya sea porque: desertaron de la educación formal; nunca han registrado matriculación; o que, cursando Primer año del Ciclo Básico, presentan elevado riesgo de deserción. Para el cumplimiento de dicho objetivo, se procurará que los adolescentes logren la reincorporación y permanencia en centro de enseñanza públicos de Educación Media.” (ANEP-Codicen, 2006. 52)

En relación al objetivo de *“Asegurar la igualdad de oportunidades”* se *“busca asegurar la igualdad de oportunidades, tanto en el ingreso como el egreso del Ciclo Básico, con especial énfasis en los centros educativos que atienden a poblaciones de contextos socio económicos desfavorables”* (ANEP-Codicen, 2006:52). En esta instancia, únicamente se hace referencia al boleto gratuito para alumnos de Ciclo Básico, a la selección de liceos en base a indicadores socioeducativos, *“con el propósito de recibir atención prioritaria y ser beneficiarios del Programa Aulas Comunitaria”*(ANEP-Codicen, 2006:52-53) y un diagnóstico de situación de bibliotecas.

En el 2006 y 2007 los objetivos estratégicos se expresan más sistemáticamente en relación a los lineamientos generales de la ANEP. Consideramos específicamente el lineamiento 3 de *“Pertinencia social de la educación”*. En el mismo se establecen los siguientes objetivos estratégicos en relación al Ciclo básico⁵⁵57:

-Mejorar la calidad de los aprendizajes. Se continúa con el proceso de reforma de plan, compensación en matemática y español con Estrategias Pedagógicas Inclusoras (EPI) y modificaciones en los sistemas de evaluación

-Universalizar el ingreso y egreso del Ciclo Básico desarrollando políticas de inclusión y permanencia en los centros educativos.(se mantienen la continuidad en el aumento de tiempo pedagógico, espacios educativos y seguimiento a los estudiantes de PANES).

Continúa la línea política que apunta al incremento de alumnos en programas alternativos de Ciclo Básico y se aumenta la cobertura en algunos casos específicos, así como el

⁵⁵Otros objetivos son: Elevar los índices de ingreso y egreso de la educación media superior. - Asegurar la igualdad de oportunidades. - Atender a las necesidades educativas de la población adulta. - Desarrollar programas educativos especiales.

fortalecimiento de vínculos con otras instituciones que atienden a jóvenes en situación de exclusión social.

Es en estos documentos donde se explicita:

"Alcanzar la universalización del Ciclo Básico, implica incluir en primer lugar a todos los jóvenes que se encuentren en edad de cursar este ciclo escolar y, en segundo término, a aquellos que están desafiados del sistema educativo o quienes, habiéndose inscripto alguna vez, han dejado de asistir o sufren reiterados fracasos" (ANEP-CODICEN, 2007: 152)

y agrega :

"Considerando la obligatoriedad del Ciclo Básico, surge la necesidad de desarrollar políticas de inclusión, retención y egreso, aumentando la cantidad y calidad el tiempo pedagógico en espacios educativos adecuados" ((ANEP-CODICEN, 2007: 152)

De esta forma, se registra a partir de este momento una diferencia que, en cierta manera, marca un punto de inflexión en el discurso. En el documento se da un lugar importante al ya mencionado proceso de crecimiento de la matrícula desde el año 1996 al 2003 donde:

"la expansión del sistema educativo en el nivel medio se tradujo en la incorporación de adolescentes provenientes de sectores históricamente excluidos, lo cual constituye un logro social (incremento del acceso y cobertura de la enseñanza media) pero a la vez enfrenta a nuevos desafíos en términos pedagógicos e institucionales" (ANEP-Codicen ,2008:190)".

Esta nueva situación genera contradicciones en el sistema educativo que se mantienen aún vigentes y habilita modificaciones en las políticas educativas, fortaleciendo los espacios para llevar adelante políticas específicas para atención de esta nueva población.

"Este contexto de incremento de la pobreza juvenil junto al ingreso de adolescentes históricamente excluidos genera una nueva problemática que el Consejo de Educación Secundaria la define como dificultades socio educativas. Es la identificación de este nuevo contexto la que llevó al Consejo de Educación Secundaria a proponer mayores recursos financieros y humanos para promover acciones compensatorias en aquello

liceos donde existen mayores dificultades socioeducativas” (ANEP-Codicen, 2008:190)

Se definen claramente los centros que deben ser atendidos en este sentido a través de mayores recursos, pero fundamentalmente “acciones compensatorias”. En este marco surge el Programa de Impulso a la Universalización del Ciclo Básico. (PIU)

“La persistencia de las brechas de acceso, así como las brechas de resultados educativos, identificó la necesidad de desarrollar un programa compensatorio destinado a aquellos liceos donde asisten jóvenes que presentan estas nuevas características. Este proyecto –generado en estudios realizados por el Consejo de Educación Secundaria en los años 2006 y 2007- es el Proyecto de Impulso a la universalización de Ciclo Básico” PIU 2008, que será financiado a través de proyectos de inversión incluidos en la anterior rendición de cuentas 2006” (ANEP-Codicen 2008-195).

A partir del 2008⁵⁶, a través de este proyecto, se disponen recursos exclusivos, dentro del sistema, para atención a estudiantes que presentan, según el propio subsistema, “*dificultades socioeducativas*”. Se plantean a partir de dicho año, dentro del centro educativo (seleccionado en relación a sus niveles de repetición), políticas universales y focalizadas para un mismo objetivo. Profundizaremos aspectos de este proyecto más adelante.

Conjuntamente con la instauración del PIU, en 2008 y 2009, se generan algunas modificaciones en las líneas de acción de la política educativa en CES. Considerando que algunos de los objetivos planteados al comienzo de la administración se han cumplido, se genera una etapa de evaluación y seguimiento, por ejemplo, para el objetivo “*mejora de la calidad del aprendizaje*”. *Cambios en las propuestas de mejora del aprendizaje*”, manteniendo la continuidad de lo ya puesto en práctica y “*concretada la transformación de la Reformulación Programática, se inician nuevos emprendimientos para lograr inclusión y equidad*” (ANEP-CODICEN,2010a:55). En este sentido, plantean: monitoreo y sistematización de las observaciones para mejorar estrategias de enseñanza, lo que implica desde el subsistema una organización a nivel de las inspecciones, desarrollo profesional docente, realizando una serie de cursos en diversos

56 En este mismo año comienza el Plan de Equidad en el cual también se enmarcan estos proyectos focalizados: PIU y PAC.

niveles (inspectores, directores adscriptos, referentes de educación sexual, nuevas tecnologías, drogas), incremento de las tecnologías en el aula e incorporación de la educación sexual en enseñanza media.

Para el objetivo de *Universalización del Ciclo Básico* se mantienen las líneas de crecimiento de espacios físicos y cobertura, se le agrega, a partir de este año, el mencionado Programa de Universalización del Ciclo básico (PIU) y continúa la línea de crecimiento del Programas Aulas Comunitarias.

A partir del 2010 y hasta el 2012, con el cambio de administración, se mantienen ciertos elementos, pero, a la vez, se modifican otros aspectos. Cambian en su redacción los lineamientos estratégicos que ya mencionamos. En relación a nuestro objeto, observamos los dos primeros lineamientos de la Administración.

En relación a *“Impulso a la superación de la calidad educativa sustancial, contribuyendo a elevar los actuales niveles de cobertura retención y egreso, el CES se plantea específicamente: “desarrollar una educación de calidad para todos/todas los ciudadanos/as especialmente jóvenes y adolescentes”* (ANEP-Codicen, 2011: 105), haciendo énfasis en los Programas Educativos Especiales, entre los cuales se encuentra el PAC, que continúa ampliando su cobertura durante toda la administración, además del *“Programa de Liceos con Profesores con horas de permanencia para atender dificultades de aprendizajes de alumnos de Ciclo Básico”* (ANEP-Codicen, 2011,: 108), pero cuya descripción coincide con el PIU.

El segundo lineamiento de la ANEP, *Impulso a las políticas de integración académica, orientada a la superación de las inequidades en las distribución social de los aprendizajes”* el CES establece como lineamiento estratégico: *“Promover la vinculación con el mundo de la vida, impulsando la continuidad educativa, permitiendo la navegabilidad y la culminación de los ciclos”* (ANEP-Codicen, 2011: 110). En esta línea se plantea como objetivos estratégicos en el 2011 *“Recrear la educación media”*, donde se trata de evaluar y ajustar las propuestas curriculares existentes. Se pone en debate la malla curricular:

“En el caso del primer ciclo se propuso discutir cuáles son los conocimientos relevantes y pertinentes que debe acreditarse un estudiante al culminar su transito por el sistema. En función de estas definiciones se propuso discutir las mallas curriculares atendiendo al interés superior del alumno, la rigurosidad del conocimiento a enseñar y el mandato social de Enseñanza Media con respecto a asegurar la continuidad educativa de los estudiantes y el desarrollo de su autonomía de pensamiento” (ANEP-Codicen, 2012: 134)

Por otro, para el objetivo 2: se hace énfasis en el trabajo sobre las interfases entre niveles educativos, y se fusionan a partir del 2012 el Proyecto Liceos Abiertos y el Programa Tránsito Educativo⁵⁷.

Se mantienen los programas PAC y PIU (siendo el primero, incrementado en su cobertura y el segundo, evaluado y rediseñado en el 2012)

A través del análisis de los documentos de Propuestas de Presupuestos y Rendiciones de cuenta del período, tratamos de tener una visión general de las líneas establecidas por las últimas administraciones.

En esta primera aproximación, observamos que, si bien se explicitan cambios con la administración anterior al año 2005, con un claro discurso de “quiebre” frente a la propuesta de las políticas educativas de los 90, existen líneas políticas y programáticas que, a través de estos últimos años, pueden entenderse como continuidad de algunos de los discursos de la década anterior. Fundamentalmente esto se ve en la fuerte relación que se asigna a la condición socio económica de los estudiantes y los resultados a nivel educativo, no solo con relación a lo académico, sino a las coberturas de retención y egreso. Hay un fuerte énfasis en estos dos últimos aspectos en la enseñanza media. Esto generó, en primer término, un proceso de definición de políticas universales que apuntan a la *universalización del ciclo básico* y que se enfocaron fundamentalmente en la malla curricular y el tiempo pedagógico. Posteriormente se fortalecen las líneas políticas diferenciales o focalizadas, que, si bien habían comenzado a pensarse desde el diseño del PAC, toman relevancia en el marco del Plan de Equidad en el 2008, año en que comienza el PIU. Este enfoque en los “*estudiantes con dificultades socio educativas*” ha ido en crecimiento en los siguientes años.

3.4) Programas de inclusión educativa en el nivel Ciclo Básico Secundaria.

Luego de haber revisado las propuestas y acciones en política educativa de la ANEP y específicamente del CES, realizaremos una presentación de los proyectos y programas vinculados a las políticas de inclusión educativa. Los mismos presentan modalidades diferentes y surgen en distintos momentos de la administración, dando cuenta de cómo se fue abordando, conjuntamente con otras acciones, los objetivos de Universalización del ingreso y egreso del ciclo básico y la Mejora de la calidad de los aprendizajes.

La presentación de los mismos que realizaremos en esta instancia es principalmente descriptiva y responde a un orden cronológico de acuerdo a su surgimiento en el marco de la administración.

⁵⁷ Programa de CODICEN

3.4.1 Programa Aulas Comunitarias (PAC)

El PAC surge como acciones “específicas y focalizadas” orientadas a “*adolescentes desertores del sistema educativo formal*” (ANEP-MIDES,2006:9). Se define en primer término una implementación para los años 2006-2008 en 12 áreas territoriales. Se trata de un Diseño institucional de carácter intersectorial y cogestión, donde se da la articulación entre el Estado y la Sociedad Civil. El CES asume la responsabilidad técnico pedagógicas del programa, en contenidos y supervisión; MIDES aporta financiación, técnicos, evaluación y monitoreo, y la OSC el espacio físico y técnicos. Al año 2013 el programa cuenta con 25 Aulas en todo el territorio nacional.(ANEP-CES.MIDES -PAC, 2013: 20).

“El PAC procura ser una modalidad innovadora de apoyo integral para adolescentes para lograr su inclusión social mediante su re-vinculación a la institución lineal” (ANEP-MIDES,2006: 13). El mismo se conceptualiza como:

“programa “puente” con la educación formal clásica, considerando el primer año del PAC como primer año de EMB. Se caracteriza como un “dispositivo que considera la sinergia de las tradiciones de la educación formal y la educación no formal y habilita respuestas integrales” (MIDES, 2013 : 39)

El objetivo central del Proyecto es la inclusión educativa de adolescentes que se encuentran desvinculados de la EMB o que nunca se inscribieron.

“El programa de Aulas Comunitarias tiene como objetivo la inserción social de adolescentes de 12 a 15 años (2500 en total), residentes en las áreas territoriales del Programa (Infamilia) y con problemas de vinculación a la educación media formal, sea porque: i) desertaron de la misma ii) nunca hayan registrado matriculación, o que, iii) cursando primer año del ciclo básico, presenten un elevado riesgo de desertabilidad. Para el cumplimiento de dicho objetivo se procurará que los adolescentes logren la reincorporación y permanencia en los centros de enseñanza públicos de educación media” (en Mancebo, 2009, ANEP-MIDES, 2006,: 9).

La selección de zonas de aplicación del programa se basa en criterios de focalización:

Territorial: áreas del programa Infancia y Familia, con propensión a la deserción en base a los registros CES y de acuerdo a vulnerabilidad socio-económica (ANEP-MIDES, 2006:10)

-*Presencia de servicios*: de acuerdo a la presencia de al menos un Liceo y presencia de una OSC que se encuentre ejecutando programas dirigidos a población con las características mencionadas.

En relación a la población participante del programa (“beneficiarios”), son seleccionados por ubicación en las zonas del programa, edad (entre 12 y 15 años) y condición de vinculación al sistema educativo formal⁶⁰.

El PAC implica diferentes modalidades de trabajo determinados por el tipo de población. Se define como un espacio socio educativo integral o propuesta socio pedagógica

“en el que los adolescentes puedan vincularse desde sus propias vivencias y expectativas con pares y docentes, se integran al trabajo en equipo desde un lugar de encuentro en el que se construye una vida con proyectos compartidos y prospectivos a mediano plazo, en donde su vinculación (o revinculación) con la institución educativa (liceo) juega un rol central. Dicho espacio se materializa en la Aula Comunitaria (ANEP-MIDES 2006: 13)

Las Modalidades de PAC son las siguientes:

- *Inserción efectiva en el primer año del EMB (Modalidad A)*: implica una cursada de primer año, en un modo alternativo al liceo (semestral), y una evaluación de proceso y sumativa. Esta modalidad permite al adolescente egresar hacia el 2° año del Ciclo Básico en el liceo de referencia. Luego mantiene el apoyo desde el PAC a través de la modalidad de acompañamiento.

- *Introducción a la vida liceal (Modalidad B)*. Se dirige a adolescentes que, habiendo culminado educación primaria, no se inscribieron en el sistema EMB, o asistieron sin aprobarlo. Se trata de realizar una *“introducción gradual y sostenida al primer año del ciclo básico para aquellos estudiantes que necesitan un proceso de mayor duración y de carácter más personalizado”* (ANEP-CES-MIDES-PAC 2013:14) Al año siguiente se espera que estos estudiantes cursen el primer año en el Aula o en otro centro de EMB.

-Acompañamiento al Egreso (Modalidad C), se trata del acompañamiento del estudiante que egresa del PAC cuando ingresa al liceo o a la escuela Técnica, donde ingresa a 2° año. ANEP-CES-MIDES-PAC 2013:14)

La propuesta además se caracteriza por:

Semestralización de asignaturas y coordinación semanal, lo que implica una *flexibilización curricular*.

Talleres expresivos y temáticos. Complementa las modalidades mencionadas y los apuntan a:

“sostener y acompañar al adolescente en su trayecto hacia la reinserción efectiva en la educación media y la sociedad” (...) tienen como objetivo “el desarrollo de habilidades sociales y competencias de razonamiento, cuestionamiento, dialogo colectivos, ofreciendo un espacio para desarrollar la capacidad de reflexión compartida entre sus pares y con los educadores como promotores y guías” (ANEP-CES-MIDES, PAC , 2013: 15).

Proyectos interdisciplinarios: implica trabajo a través de un eje transversal involucrando a toda la comunidad educativa: profesores, equipos y estudiantes

Articulación con redes locales: se trata de la modalidad de trabajo e inserción del aula en el territorio, interactuando con diferentes instituciones de la zona.

Visitas y seguimientos a la familia: implica tareas de monitoreo y promoción del vínculo con la familia, con el objetivo de acercar a las mismas al Aula. (ANEP-CES-MIDES-PAC, 2013: 15)

3.4.2 Proyecto de Impulso a la Universalización del Ciclo Básico (PIU)

El Proyecto de Impulso a la Universalización del Ciclo Básico (PIU) comienza a aplicarse a partir del 2008 y se mantiene hasta el 2011 con la misma denominación. El comienzo de este proyecto significa una decisión explícita de concentrar recursos en políticas específicas para una parte de la población estudiantil en la EMB. Así se expresa: *“este proyecto es el producto de advertir la persistencia de problemas de fracaso escolar en guarismos casi permanentes –durante décadas- y la necesidad de alcanzar resultados lo antes posible”*(ANEP-CES-PIU, 2008: 14).

A partir del 2012 se realizan modificaciones en base a evaluaciones realizadas que dan cuenta de que el *“seguimiento y la evaluación permanente de estos liceos explica los resultados educativos que no han sido globalmente los esperados, más allá de que, si se*

analiza cada centro, en algunos se pueden detectar mejoras atribuibles al Programa” (ANEP-Codicen 2013: 141).

Su objetivo se centra en:

“Mejorar los aprendizajes para el incremento de los índices de promoción de grado en el Ciclo Básico de los Liceos Públicos de Montevideo y el Interior del país, con énfasis en los liceos que presentan mayores porcentajes de fracaso escolar (repetición y deserción) en los últimos diez años” (ANEP-CES-PIU,2008:13).

Como mencionamos, se enmarca en el lineamiento estratégico de la ANEP de *Universalizar el ingreso y el egreso de ciclo básico* y forma parte del conjunto de acciones llevadas para tal fin. A diferencia de las acciones de tipo universal que se venían implementando hasta ese momento (reformulación, extensión tiempo pedagógico, etc.), el PIU es una política focalizada, compensatoria y/o diferencial. También es considerado un *proyecto de aceleración o una política de contingencia*, entendida por aquellas *“destinadas a intervenciones de impacto en poblaciones socio-económicamente desfavorecidas, con dificultades o permanencias en el sistema educativo, vulnerables al fracaso escolar y que requieren de tiempos más acotados que los previstos para las políticas universalistas de fondo”* (ANEP-CES-PIU, 2008: 16). En educación, estas políticas de contingencia en las últimas administraciones se iniciaron con el PAC en coordinación con INFAMILIA y MIDES *“para desertores del sistema educativo”*.

El PIU, según sus propias palabras, se enmarca en este tipo de políticas de impacto , porque :

“la población meta del proyecto está acotada a los liceos donde asisten estudiantes que tienen mayor probabilidad de fracaso escolar, que se corresponde con los liceos donde mayormente acceden estudiantes de sectores de contextos socioeconómicos y culturales desfavorecidos. Sectores donde los fenómenos de bajo desempeño, distribución inequitativa de aprendizajes y deserción de sistema educativo están fuertemente asociados a un situación socioeconómica vulnerable” (ANEP-CES-PIU 2008:16)

El proyecto se constituye de cinco componentes

_Fortalecimiento Técnico “Pedagógico de los Liceos: implica fortalecimiento de las capacidades del equipo docente del Liceo para el apoyo a la población objetivo mediante la asignación de horas docentes extracurriculares para la atención, asistencia y monitoreo de estudiantes que presenten dificultades de carácter educativo”.

-Fortalecimiento de Equipos técnicos (de atención psicosocial): considera la asignación de técnicos a los liceos en los cuales se aplica el proyecto para realizar “*evaluación, monitoreo y asistencia*”.

-Transferencia de recursos de ejecución local: implica que se asignan al Centro recursos específicos que debe administrar para la compra de “recursos-no económicos (vestimenta, útiles, transporte, alimentación, etc.)”.

-Apoyo a alumnos vulnerables de fracaso escolar: se trata de la finalidad del proyecto, “*Este componente supone la concreción de las acciones de convergencia de recursos técnicos, docentes y financieros- en cada liceo- destinadas a impactar sobre los principales inhibidores del éxito escolar preexistentes en alumnos vulnerables a la repetición y deserción*”. (ANEP-CES-PIU, 2008: 18)

- Participación social y comunicación social: se procurará involucrar a la sociedad a nivel local con el proyecto, lo que significa incluir formas de participación comunitaria con actores institucionales en los equipos departamentales y comunicación social de los objetivos del proyecto (ANEP-CES-PIU, 2008: 18).

Los primeros tres componentes del Proyecto corresponden a la preparación para su implementación efectiva, es decir, el apoyo a los estudiantes. En el cuarto componente, que es central, se describe de forma general las acciones a llevar adelante, formando parte de las definiciones específicas de la tarea de cada equipo. El último retoma aspectos vinculados al carácter comunitario y lógica de redes con otras instituciones.

En relación a la población objetivo, el proyecto define a los estudiantes que participan de él desde dos lugares: por un lado los “*beneficiarios finales*”:

“son 26 000 alumnos matriculados en el ciclo básico de liceos del Interior del país, donde asisten 8 500 alumnos vulnerables al fracaso escolar, quienes representan el 32% de los potenciales repetidores del interior; y 26 000 alumnos matriculados en Liceos de la Capital donde asisten 10.500 estudiantes vulnerables al fracaso escolar, quienes representan el 41% del universo de potenciales repetidores de Montevideo” (ANEP-CES-PIU 2008:16).

Por otro lado, se definen específicamente en términos de los “*potenciales repetidores*” “*alumnos que presentan dificultades*” socioeconómicas o integración. Alumnos vulnerables, en situación de vulnerabilidad educativa, alumnos con dificultades de aprendizajes (ANEP-CES-PIU 2008:16).

En el año de surgimiento de este programa se planificaron los siguientes productos e impactos: Una reducción del 25% de las tasas de repetición y deserción, respectivamente para los liceos del interior y Montevideo, y en términos globales bajar las tasas de repetición en el Ciclo Básico de los liceos públicos. ((ANEP-CES-PIU 2008:17) Para ello, los plazos establecidos en esta primera etapa eran tres años.

Como se desprende de la Rendición de cuentas 2012:

“ante el carácter escasamente modificable de las cifras de reinscripción que surge de las evaluaciones y de datos globales del monitor del CES, se ha trabajado en el año 2012 para introducir cambios sustanciales que permitan la mejora esperada, modificaciones que se están implementando en el 2013” (ANEP-Codicen, 2013: 142).

Entre algunos de los factores que se identifican, que han afectado los resultados esperados del proyecto, se mencionan:

“la ausencia de espacios, tanto en lo que es estrictamente el lugar para llevar a cabo las tutorías, como la inexistencia de un tiempo propio, en cuanto no se definió un horario para ellas. Esto impidió no solo la identificación del dispositivo con respecto al resto del funcionamiento liceal, sino también en los procesos de control administrativo. (ANEP-Codicen, 2013: 142).

3.4.3 Plan de Tránsito entre Ciclos Educativos.

El Plan Tránsito entre Ciclos Educativos, también llamado *Tránsito Educativo*, surge desde el Consejo Directivo Central (CODICEN), a través del convenio MIDES_ANEP, nucleando tres subsistemas (CEIP; CES; CETP), vinculándose intersectorialmente con otras instituciones. Por lo tanto, se trata de un programa que desde su diseño involucra actores desde diferentes ámbitos, siendo la ANEP el actor central en relación a la política educativa y el MIDES contribuye a la perspectiva de política social (MIDES: 2013: 28). Además, el Plan se define en consonancia con los lineamientos del Plan de Acción de la ENIA y se enmarca en los lineamientos estratégicos de la ANEP: “*Impulso a la superación de la calidad educativa*

sustancial, contribuyendo así a elevar los actuales niveles de cobertura, retención y egreso
2) Impulso a políticas de integración académica, orientadas a la superación de las inequidades en la distribución social de aprendizajes (ANEP-Codicen, 2013: 77)

Se define a partir de la:

“doble problemática que se ha detectado en el pasaje de los ciclos formativos primaria/media: A) riesgo de no retención de los sujetos en el sistema formal y b) de logros de niveles aceptables de procesos de aprendizaje” (ANEP-Codicen, 2012:88). Estas dificultades se explicitan con “mayor gravedad en los niños y adolescentes en condiciones de vulnerabilidad” (ANEP-Codicen, 2013:78).

Los Objetivos generales del proyecto son los siguientes:

*-Abordar los riesgos específicos de desvinculación de los adolescentes del sistema educativo formal en su pasaje de la Educación Primaria a la educación media básica.
-Mejorar la calidad de los aprendizajes en el entendido que los alumnos deben aprender y pertenecer a las instituciones de EMB. (ANEP-Codicen, 2013:77)*

Y se expresa claramente su condición de propuesta de inclusión educativa:

“Este plan busca que los alumnos no se desvinculen del sistema, apuntando a la inclusión educativa, y que dicha inclusión se traduzca en alumnos que asistan y aprendan” (ANEP-Codicen, 2013: 78).

La población objetivo son *“todos los alumnos egresados de los 6º años de las escuelas de referencia”*. (MIDES,2013:32) De este universo, a su vez, se realiza una selección de estudiantes *“que requieren un acompañamiento más personalizado por parte del equipo”*, que se realiza en una 2º fase del programa que mencionaremos posteriormente.

La ejecución del programa se lleva a cabo a través de la conformación de Unidades Educativas Territoriales (cinco escuelas y dos EMB (liceo y UTU)). La selección de las zonas

fue realizada en base a “*Índices de riesgo socio educativo*”⁵⁸ de la DIEE de la ANEP, con referencia territorial. ((ANEP-Codicen, 2013:79).

El programa tiene una estructura en tres fases que se llevan a adelante entre agosto y diciembre del siguiente año. Cada fase implica acciones específicas que se realizan en cada unidad territorial por parte de un equipo estable integrado por 2 maestros del CEIP, un profesor comunitario CES y un profesor comunitario CETP. “*En este equipo conjuga por primera vez la mirada educativa de todos los desconcentrados responsables de tránsito*”. (ANEP-Codicen, 2013:78.).

El Equipo resulta ser “*referente articulador en el trabajo con la realidad del alumno*”. (ANEP-Codicen, 2013:78) Su intervención se da en dos niveles:

-*interna*, en relación a las actividades que se desarrollan en cada centro, lo que involucra al alumno y a los docentes de la institución.

-*externa*: que involucra el trabajo con la familia del alumno y las redes sociales en la comunidad. Es interesante el rol que se asigna a estos docentes, en la medida que rompe con la lógica áulica de relación educador-educando.

El Equipo trabaja desde el abordaje de cuatro componentes:

La Institución: integrándose como parte de la misma y trabajando en coordinación con otros actores institucionales.

Los alumnos: los cuales según el proyecto son mirados desde el paradigma de “*sujeto de la posibilidad*” (MIDES,2013:31).

Las familias: tratando de construir alianzas y en “*el entendido que sin la familia no es posible concebir la tarea pedagógica*” (MIDES, 2013:31).

Las instituciones de la zona: en una lógica de red, y en la medida que desde el proyecto se considera que “*las instituciones educativas solas no pueden y que las familias y los alumnos con los que se trabaja forman parte del entrono que los rodea*” (MIDES,2013:31)31)

Respecto a las tres fases del programa, las mismas tienen características específicas, además del momento y el lugar donde se llevan a cabo:

Fase 1 (universal): se ejecuta en el segundo semestre de 6° año escolar en la escuela, y se diseñan estrategias para trabajar con los alumnos y sus familias en la etapa de transición.

58 “es una medida única que se resume, para cada escuela, la condición de vulnerabilidad sociocultural y el riesgo educativo de los alumnos que están próximos a egresar de 6° año. Incluye información sobre: Índice sobre características socio culturales (nivel educativo, nivel socioeconómico, integración social); porcentaje de alumnos de 6° año con siete o más años de escolaridad (rezago acumulado); porcentaje de alumnos 6° año que asistieron menos de 160 días en el año (material de tránsito educativo disponible en web)

En esta etapa se seleccionan *“aquellos alumnos que por diferente motivo necesitan mayor acompañamiento por parte del equipo. Los alumnos seleccionados participan de la fase 2.* (MIDES, 2013. 30)

Fase 2 (focalizada): se lleva adelante en el mes de febrero y la realizan los estudiantes seleccionados anteriormente, y se centra en la extensión de tiempo pedagógico. *“la idea es familiarizar a los alumnos con la nueva etapa mediante el “encantamiento”* (MIDES,; 2013:30). En esta fase el equipo estable trabaja coordinado con los docentes de centro de lengua, matemática y educación física, a través de un proyecto común. A su vez, en esta fase participan del Programa Campamentos Educativos.

Fase 3 (universal-focal): se mantiene durante todo el año lectivo de EMB, donde el equipo estable trabaja realizando control y seguimiento de la inscripción y la permanencia, acompañamiento, así como la búsqueda de aquellos que no han sido inscriptos. (MIDES,; 2013:30)

A través de este último apartado intentamos realizar una primera aproximación a los programas que retomaremos en los siguientes capítulos.

POLÍTICAS DE INCLUSIÓN EDUCATIVA: ANÁLISIS A TRAVÉS DE LA PERSPECTIVA DE SUS ACTORES Y DOCUMENTOS.

El siguiente capítulo tiene como objetivo presentar una serie de ejes y categorías de análisis que surgen a partir del trabajo de campo realizado en el marco de esta tesis.

Dicho trabajo se basa, como ya hemos mencionado anteriormente, en la revisión de documentos oficiales del período 2005-2012, vinculados a políticas educativas y políticas sociales, y en la realización de una serie de entrevistas a informantes calificados. La selección de estos últimos se realizó en función de su vinculación al problema objeto de estudio de nuestro trabajo, es decir, al conocimiento sobre programas y políticas de inclusión educativa en general, y en relación a los programas seleccionados en particular. De acuerdo con las exigencias del Comité de Ética en Investigación, establecidos por la Facultad de Psicología (Udelar), no hemos hecho mención a la identidad e inserción institucional en sentido específico de cada uno de los entrevistados. Las entrevistas han sido identificadas únicamente a través de numeración correspondiente, donde cada número identifica al mismo entrevistado.

Las categorías y ejes surgen de la articulación de la pauta de entrevista realizada, donde el objetivo fue indagar sobre algunos aspectos específicos que aquí desarrollamos, pero también aquellos elementos que los entrevistados o documentos plantearon y nos resultaron significativos a la hora del análisis.

En primer lugar presentamos una serie de categorías en torno a la conceptualización de inclusión educativa. El análisis de dicho referente explicita las complejidades inherentes a la hora de considerar este concepto en el ámbito educativo.

En segundo término realizamos una aproximación a las explicaciones sobre los problemas que fundamentan la aplicación de estrategias de inclusión educativa en la actualidad, es decir, la ejecución de los programas relacionados a educación media. Más allá de explicaciones fundamentadas en los niveles de desafiliación en este nivel, observamos que se presentan elementos que dan cuenta de otras perspectivas sobre el problema.

En un tercer apartado exploramos algunos aspectos vinculados a la lógica de las políticas, tanto a nivel de la política educativa como de los programas. Esto surge del interés y del supuesto que toda política en tanto discurso, como “organizador” de lo político, debe estar presente en el campo educativo.

En cuarto lugar indagamos sobre el lugar que tienen las estrategias de inclusión educativa en educación media, que le asigna un carácter simbólico, lugar que se expresa, por ejemplo,

a través de los recursos asignados, el su importancia institucional, su presencia en las definiciones de problemas o en la definición de las políticas.

Por último tratamos de sintetizar los principales aspectos que surgen del análisis realizado.

4.1) Concepto de inclusión educativa:

Analizando los textos y las entrevistas encontramos diferentes perspectivas que dan cuenta de la diversidad de miradas posibles sobre el concepto, así como de la complejidad del mismo a la hora de establecer su significación en el marco de las políticas educativas. Contrariamente a una definición única, desde las instituciones que abordan la temática y sus actores, la inclusión educativa encuentra múltiples aristas, incluso a la interna de las propias instituciones. En ciertos casos encontramos que en algunos actores o documentos, surgen planteos donde se presentan contradicciones, entre lo que manifiestan acerca del concepto y lo que se instrumenta programáticamente en relación al mismo. Estas contradicciones, a modo de hipótesis, podemos pensarlas no como incongruencias conceptuales, sino con relación a cierta racionalidad por lo menos “bifronte” o compleja del concepto, carácter inherente a todo concepto vinculado a lo social. De esta forma, la inclusión educativa y sus programas resulta, por un lado, un aspecto aparentemente imprescindible frente a ciertas problemáticas del sistema de enseñanza básica en secundaria, como puede ser su carácter excluyente, pero por otro, da cuenta de un modelo de abordaje de lo educativo desde ciertos supuestos establecidos como naturales y determinantes, reproduciendo y no modificando significativamente y estructuralmente las problemáticas del sistema.

Es desde esta complejidad que el concepto resulta un eje central para nuestro análisis, para desde allí comprender otras dimensiones que orientan una lectura o una posición frente a lo educativo

4.1.1 Inclusión como “Insertar y revincular”

Esta es la categoría más mencionada por los informantes y los documentos. Se asocia a una concepción de la inclusión educativa a través de dispositivos específicos que apunten a “insertar y revincular”. Es la perspectiva tomada en cuenta desde las dimensiones macro, que habitualmente realizan una evaluación del sistema educativo en tanto *ingreso*, *cobertura* y *egreso*. También es la perspectiva que plantea la necesaria “contención” a través de dispositivos diferentes (incluso externos) al sistema educativo en relación a los problemas que se le presentan al mismo.

Cómo planteamos en el capítulo anterior cuando observamos el documento del Plan de Equidad, el objetivo con relación a la adolescencia en materia educativa, se centra en

“reducción de la deserción en el ciclo básico y revinculación a la enseñanza media” sosteniendo como meta, la revinculación de 5000 adolescentes a la educación media formal (Plan de Equidad, 2008: 23) .

Por su parte la ENIA explicita los objetivos de algunos de los programas aquí abordados como en el caso del PIU donde se trata entre otros objetivos de *“fortalecer la retención”* de los adolescentes en el Ciclo Básico.

A través de las entrevistas se indica:

“yo definiría la inclusión, una política de sostenimiento de las personas en el sistema educativo en un contexto de desigualdad como el que existe y que debe ser abordado por el resto de la política social con el objetivo de que la persona permanezca o reingrese y ahí bueno, ya es un problema del sistema educativo” (Entrevista 1).

En esta conceptualización es fuerte la racionalidad de los programas como dispositivos concretos, cómo estructuras formales que hacen “visibles”, “presentes” a los sujetos en el sistema (ingresan o permanecen, lo cual es fácilmente verificable). No explicita, al menos de forma clara y visible, una dimensión sobre los procesos de aprendizajes que los sujetos deberían o podrían realizar en tanto *incluidos e insertos* en el sistema, por lo tanto observamos que es débil la mención que se realiza en torno a lo educativo específicamente. De hecho se diferencia el ámbito institucional exclusivamente educativo, como el *sistema educativo* o la ANEP, que se distingue de quien lleva al frente la “política de sostenimiento”. Dicho *sostenimiento* es fundamentado por algunos actores en la percepción sobre la incapacidad que tiene el sistema en términos educativos, e impidiendo la continuidad de trayectorias educativas de los adolescentes. De ahí la concepción de la necesidad de dispositivos que “apuntalan” al sistema. La siguiente metáfora utilizada en una de las entrevistas es clara con relación a lo que se entiende por la tarea de los programas de inclusión educativa en estos términos.

[los programas de inclusión] *“son programas que actúan en el muro de contención del Sistema Educativo”* (Entrevista 1)

O en la misma línea se expresa:

“para nosotros de la revinculación, el sostenimiento es fundamental para generar trayectorias educativas. Nosotros trabajamos para reinsertar chiquilines en el sistema formal” (...) *“para nosotros lo más importante es sostener, sostener y re vincular en un proceso que sabemos que para esos gurises se les hace difícil por lo tanto nosotros*

venimos trabajando mucho en lo que es la cuestión de los roles de acompañamiento es decir nosotros entendemos que gran parte de la población estudiantil requiere de un acompañamiento mas sistémico y sistemático a la vez que no sea sólo en los centros de aulas” (Entrevista 2).

A diferencia de las líneas de reformas sobre lo educativo establecidas en los años 90 que asociaban la política educativa equivalente a una política social⁵⁹ (Martinis, 2013), aquí se da una relación y coordinación entre ambas, con una separación institucional bien diferenciada y manteniendo la especificidad de cada una. La relación entre las mismas se da a través de la esperada articulación, coordinación e integración interinstitucional que dirigen muchos de los programas de inclusión educativa.

Sin embargo a la vez que se separa o diverge lo educativo con relación a lo social, se asocia la educación como un elemento para procesos de integración social de una manera muy marcada. Si bien es cierto que podemos entender que lo educativo forma parte de tal proceso, la asociación absoluta y lineal de procesos educativos como factor exclusivo de la inclusión social, significa una mirada parcial, que por ejemplo, no considera factores de desigualdad de carácter estable y que no son posibles de modificar a través del sistema educativo únicamente. Esta relación es un punto de tensión muy claro en la actualidad cuando se asocia educación y sectores de pobreza.

Esta situación es clara en el documento de Proyecto de Presupuesto para la ANEP de la administración de gobierno del período 2005-2010. En el siguiente apartado se sintetizan estas dos posiciones: priorizar la inserción, y la relación de la política educativa como factor de integración social:

*“garantizar en los próximos años el egreso universal del primer ciclo de la educación media (meta de la cual 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 lo próximos años, **máxime si se aspira a revertir los procesos de exclusión social**⁶⁰ (...) Sin duda en la base del abandono liceal opera un conjunto de factores o causas (social, educativa y culturales). Por ello resulta necesario (en la medida de la presente circunstancia de emergencia social, pero sin que ello implique asumirlo como una función inherente al sistema educativo) por una parte, extender a la educación media la función de protección social que el sistema educativo uruguayo ha desarrollado históricamente en la educación primaria. , y por otra acortar la brecha*

59 “ Concebir la educación como una política social constituye uno de los elementos que caracteriza y distingue la construcción de discurso educativo de la reforma educativa” (2013:180)

60 El subrayado en nuestro.

existente entre las aspiraciones y expectativas de los adolescentes con respecto a la educación y lo que esta les ofrece: curriculum, dispositivos pedagógico-didácticos, e instrumentos de evaluación. Es aquí donde puede mostrarse útil al reflexión sobre la pertinencia de los procesos educativos” (ANEP-Codicen, 2005: 14).

A la vez se expresa esta separación entre política social y política educativa:

“estos objetivos requieren, naturalmente, una estrecha coordinación con otras instituciones del Estado. En particular, resulta imprescindible articular acciones desde el sistema educativo con el Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU), el Ministerio de Desarrollo Social en el marco de la implementación del Plan Nacional a la Emergencia social (PANES) para poder enfrentar los procesos de exclusión social que condicionan el quehacer educativo” (ANEP-Codicen, 2005: 15).

A través de las entrevistas algunos actores traen también esta prioridad de inclusión educativa en clave de inclusión social:

“trabajamos con una población también objetivo con el MIDES que son los sectores más vulnerables de la sociedad y por lo tanto aspiramos a la inclusión en vistas de un proceso de integración social. (Entrevista 2)

Esta diferenciación entre “lógicas pedagógicas” y “lógicas de lo social” que implican actores diferenciados, no sólo se da institucionalmente, sino también en como se piensa la interna de los centros educativos en el marco de un sistema formal, como por ejemplo, la diferenciación entre rol docente y equipo multidisciplinario: Por ejemplo la siguiente entrevista plantea:

“No es solo enseñar lo que tengo que hacer en un aula si no que también tengo generar otros dispositivos, pero que quizás no me correspondan a mi porque mi tarea es otra, pero que son las instituciones las que deben generar esas redes, digámosle de contención, pero de una contención hace una integración, no por la contención en sí.”(Entrevista 2)

Y agrega:

“para mi hacen falta muchos equipos interdisciplinarios en las instituciones educativas, que trabajen y contengan determinadas situaciones que, si vos estas enseñando los océanos y continentes capaz que no podes dedicarte a fulanito que en ese momento o

hace una semana está muy disperso, podrás hablar un día o dos pero ya ahí, ¿hasta cuándo?, entonces ese es el límite de la tarea pedagógica y la tarea social que debieran ir de la mano". (Entrevista 2)

Por momentos ciertos planteos se tornan confusos en esta línea, ya que por un lado, se establece fuertemente la lógica del dispositivo para la inclusión, diferenciado del sistema educativo formal, pero por otro, no lo entiende como elemento paralelo.

Por ejemplo en el siguiente fragmento se explicita:

"nosotros entendemos que hay que generar otros dispositivos y otros mecanismos; pero cuando hablo de dispositivos yo no estoy planteando cuestiones paralelas porque el trabajo de muchos siempre es la revinculación hacia el sistema educativo formal o al no formal como un tema de los CECAP, pero siempre que sea la órbita estatal" (Entrevista 2).

En otros casos, la diferenciación es muy sólida y contundente:

[la inclusión] "esta es una tarea que no es del sistema educativo, claramente no es del sistema educativo, sino es de la política social en general" (Entrevista 1).

Si bien observamos que en esta conceptualización sobre la inclusión educativa la lógica de lo social es predominante, encontramos algunas perspectivas que manteniendo igualmente la idea de inserción y retención, incorporan el aspecto pedagógico:

"la inclusión como que ha variado. El concepto de inclusión y últimamente , nosotros lo visualizamos desde este marco, [es] como una cuestión que implica no solo incluir a todos los estudiantes sino además poder retenerlos en el sistema y poder lograr aprendizajes de calidad" (Entrevista 7).

4.1.2 Inclusión desde la perspectiva de la exclusión.

Una segunda perspectiva prioriza algunos de los elementos explicitados en la conceptualización anterior, con fuerte énfasis en lo que se denomina inclusión en sí misma en el sistema, y la permanencia dentro del mismo. En el caso de esta concepción, la inclusión educativa se define por su *antagónico*, es decir, considerando la existencia de la exclusión. Desde la perspectiva del Análisis Político del Discurso (Buenfil,1994) el establecimiento de dos conceptos antagónicos hace que sean comprensibles y se

constituyan en su relación. En este sentido la inclusión sólo es definible y comprensible si son tomadas en cuenta las condiciones de exclusión.

Desde la UNESCO, como observamos en el capítulo anterior, se hace explícito el interés de la educación para todos, pero *“en particular de los marginados y excluidos del sistema”* (UNESCO, 2008a: 5) y se argumenta: *“no es una interrogante sino una certidumbre: por un lado, un mundo, sociedad y sistema educativos marcados, como sigue siendo el caso, por numerosas formas de exclusión que no son admisibles ni viables”* (UNESCO, 2008a:4).

Esta dimensión resulta central en la medida que es un lugar relevante el que se brinda desde el discurso a la determinación del contexto en términos educativos.⁶¹

Así en una de nuestras entrevistas se explicita:

“yo creo que el concepto de inclusión educativa es un concepto que nace porque hay exclusión educativa” (Entrevista 1)

Y agrega:

“Nace como un concepto alternativo a la exclusión y en mi opinión debe incluir, y al menos así lo vemos nosotros en los programas, la perspectiva de la inclusión en sí mismo, o sea personas que están excluidas y el concepto de permanencia en el sistema cuando uno tiene una probabilidad de riesgo de ser excluido relativamente alta” (Entrevista 1).

Sin duda esta definición está en la línea de clave de lectura que abordábamos en el capítulo 2, relacionado a los procesos de exclusión educativa y a las condiciones de desigualdad económica y social. El establecer el concepto de inclusión en términos de “binomio”, decíamos en esa instancia, lo plantea de manera fácilmente comprensible, pero impide visualizar otras dimensiones del concepto.

Desde esta perspectiva se asocian significantes de marginalidad y exclusión con fuerte relación a los procesos educativos. Sin embargo, es significativo que al enunciarse esta relación no se expliciten las causas o factores de los procesos de exclusión de forma tan clara.

Esta relación de exclusión social e inclusión educativa se torna un eje en tensión que nos resulta importante porque es uno de los que generan la construcción de políticas de

⁶¹ la repetición escolar muestra que el contexto sociocultural sigue operando como uno de los principales factores explicativos del rendimiento escolar” (anep rendicion 2005-2009: 7) “el contexto sociocultural de los alumnos condiciona fuertemente el logro de algunos de estos objetivos (ANEP-Codicen, 2005:14)

inclusión educativa como “inclusión de pobre y excluidos”, y establece una lógica que define las prácticas y los sujetos a los cuales se dirige.

En este sentido una de las entrevistas plantea esto como punto central:

“ahí me parece que hay como un nudo, no sé si te lo pondría como problema, pero hay un nudo importante que es eso, básicamente muchas personas manejan la inclusión educativa como incluimos a los pobres, que llevados a los liceos comunes y corrientes o a las utus comunes y corrientes, (...) se caen sistemáticamente y así los indicadores que tenemos de repetición, de desvinculación; y entonces ahí yo lo pondría como un otra problema o un nudo crítico” (Entrevista 4).

A su vez en esta línea conceptual de “exclusión”, se hace referencia a la inclusión educativa frente a distintos niveles de exclusión de carácter específicamente educativo. Esto genera por ejemplo, que se puede estar “excluido” aunque se esté dentro del sistema, en condiciones que como vimos en el capítulo 2, Gentili denomina “*exclusión incluyente*” (2009) Por lo tanto esta mirada aporta un elemento más a considerar lo limitado de visualizar la problemática únicamente desde la perspectiva de la inserción.

Algunos informantes traen esta dimensión:

*“hay como **distintos niveles de exclusión**, una exclusión es estar fuera, una exclusión es estar mucho tiempo adentro y no lograr culminar los estudios, y otra forma de exclusión es también aprobar y en definitiva no alcanzar los niveles de aprendizaje de calidad que se requieren para el ciclo siguiente”* (Entrevista 7).

Por otro lado, los programas de inclusión educativa discriminan diferentes niveles de exclusión educativa. En el documento interministerial⁶² “*Grandes Rumbos para el desarrollo educativo. El país acompaña a sus jóvenes*” (s/f) se establece una serie de proyectos y programas, coejecutados “*con la participación de la ANEP y sus concejos*”⁶³. Los mismos tienen como “*propósito de que los jóvenes en mayor situación de vulnerabilidad puedan acceder a la educación, continúen estudiando logrando aprendizajes significativos y desarrollen capacidades para el trabajo*” (s/f: 1).

El documento identifica tres “rumbos” que dan cuenta de tres niveles de exclusión educativa, y por lo tanto fundamentan tres tipos de inclusión educativa. Por un lado “*la continuidad educativa*” en donde los programas tratan de asegurar la permanencia en la educación y mejorar sus aprendizajes” (s/f: 1) . El conjunto de programas aquí explicitados⁶³, se suman a

62 Integraron la comisión que elaboró dicho documento los ministros de Educación y Desarrollo Social, de la actual administración y el Director de la OPP.

63 Proyecto Inter-In, Programa Maestros Comunitarios (PMC), Programa Transito educativo, Compromiso educativo, Orientación socio-vocacional y Programa “+ centro”

las políticas de la ANEP “como el de las escuelas APRENDER, escuelas de tiempo completo y tiempo extendido, Programa de Impulso a la Universalización del Ciclo Básico (PIU) y al sistema de becas estudiantiles que convergen en las acciones del Programa Tránsito Educativo” (s/f: 1) Un segundo conjunto de proyectos apunta al “rumbo 2: la revinculación educativa”. En este conjunto ubicamos el Programas Aulas Comunitarias⁶⁴. El último “rumbo” se vincula a educación y trabajo, y su eje central se encuentra en el Programa Jóvenes en red⁶⁵.

En función de este documento una de las entrevistas sostiene las diferencias de los programas en relación al tipo de exclusión existente, y por lo tanto niveles de inclusión educativa necesarios:

“se agrupaban los programas de inclusión educativa en 3 niveles, los primeros, gente que está en el sistema y que el objetivo es la permanencia, segundos, programa de, que se desvincularon, pero son de desvinculación reciente, no son crónicos, digamos, y después los programas de desvinculación mas crónica, y allí, que fue donde se generó un poco el conflicto de como se trabajaba en eso, se definió, que ese era el ámbito de Jóvenes en Red” (Entrevista 1).

Esta dimensión de relación de la inclusión con al exclusión es central a la hora de analizar el discurso de las políticas y programas de inclusión educativa en enseñanza media. En primer lugar porque resulta una de las explicaciones y fundamentaciones centrales a nivel estatal (que se articula también con otras miradas, pero que resulta fuertemente visible); pero también porque como mencionamos, genera elementos que construyen a los sujetos de la educación, a las prácticas posibles, y a los centros a los que asisten o deberían asistir.

4.1.3 Inclusión como estrategias de la institución educativa

Una tercera conceptualización con relación a la inclusión educativa se asocia lógicas y estrategias institucionales que deberían establecerse para la posibilidad de la educación para todos.

En esta línea veíamos que desde la Conferencia de Educación Inclusiva (UNESCO,2008) se sostiene que

64 A su vez forman parte : Programa Uruguay Estudia, Programa Puente, Formación Profesional Básica (FPB), CECAP

65 Este programa está coordinado por le Ministerio de Desarrollo Social y destinado a jóvenes para que estudien y trabajen, de ahí un fuerte impronta educativa (vinculado a CECAP e INEFOP) y fundamentalmente socio laboral.

“la eliminación de los obstáculos a la participación de todos los educandos en el aprendizaje constituye el núcleo del concepto de una educación inclusiva verdaderamente arraigada en derechos y exigirá que se revisen y reformulen todos los aspectos del sistema educativo” (UNESCO,2008b: 9).

En algunas de las entrevistas se agrega:

“yo la inclusión la pienso básicamente como el acomodamiento o como la acomodación, de la institucionalidad educativa para que ese derecho se cumpla (...) como estrategias de la institucionalidad educativa para asegurar el derecho de la educación que implica básicamente ver cómo incluimos en las diversas estrategias pedagógicas, institucionales, diversidad de formas de aprender que existen, que obviamente no es nada sencillo pero me parece que es un movimiento que la institucionalidad educativa tiene que ir haciendo para dar respuesta a las demandas actuales de los sujetos hoy en día y de la sociedad, la forma de vivir” (Entrevista 4).

En esta perspectiva no se hace solo énfasis en el acceso o permanencia, sino en los procesos que se dan a la interna de la institución educativa. El foco está puesto en dicha institución a nivel general, y a través de la construcción de estrategias diversas, desde una perspectiva universal, en las cuales se enuncian las pedagógicas entre otras (dimensión que observamos cómo débil en las conceptualizaciones anteriores) dando cuenta de un “movimiento institucional” en ese sentido. Es importante esta dimensión porque como veremos, muchas veces se plantea (tanto a nivel documental como de los actores) que las dificultades en relación a los procesos de exclusión educativa surgen de las dificultades institucionales en términos de no “adaptación” a los sujetos de la educación. Pensamos en adaptación no en términos “pasivos” de articular las estrategias en función de los sujetos, sino en términos “creativos” que la institución educativa debe pensar y hacer, para el logro de procesos educativos significativos. Esto requiere una actitud de cómo pensar la institución educativa tanto de los actores directos, como de las líneas políticas diseñadas a nivel a macro.

Sintetizando la entrevista plantea:

(...) “la inclusión la veo básicamente como un movimiento de la institucionalidad educativa dirigida a asegurar ese derecho a la educación que implica el modo de vida de hoy básicamente contemplar las diversidades, o las singularidades de los sujetos educativos” (Entrevista 4).

Este último fragmento explicita la diversidad de estrategias pedagógicas necesarias frente a la diversidad y singularidad de los sujetos, que la institución y sus actores deben considerar como elemento clave para generar los procesos educativos. Es interesante como el carácter de diversidad de los sujetos se ubica como un elemento central a la hora de pensar estrategias educativas inclusivas. Si bien esto puede resultar favorable como planteo en la medida que considera las singularidades individuales, en oposición a una perspectiva homogeneizadora tradicional, puede también generar la posibilidad de entender la diferencia, en función de un parámetro de normalidad preestablecido. Esto último implica que se considere a los sujetos como “diferentes” de lo que “deberían ser” en términos esperados para el sistema educativo. En las próximas líneas profundizaremos esta última perspectiva.

Retomando la conceptualización inicial, y a modo de cierre en relación a la institución, el siguiente fragmento sintetiza:

“la inclusión educativa es un concepto que nos permite hoy pensar la educación en general, no ver cómo hacemos para que estén en el sistema educativo algunos gurises que no logramos que estén adentro” (Entrevista 4)

4.1.4 Inclusión como Garantía para el ejercicio del derecho a la educación.

Esta categoría es a la que se hace referencia en varias instancias documentales, y que enunciábamos en el capítulo anterior como uno de los ejes que se explicitan claramente a través de organismos internacionales⁶⁶, como también en los planteos oficiales a nivel nacional. En cierta medida es la categoría que implica una conceptualización declarativa de referencia con relación a la educación y la posibilidad del acceso universal.

Cómo sostiene la UNESCO en esta línea “ [la inclusión] es un principio general que debería guiar todas las políticas y prácticas educativas, partiendo de la convicción de que la educación es un derecho humano fundamental” (UNESCO,2008b:12).

En relación a las administraciones de educación pública del período 2005-2012 en nuestro país, sus políticas y acciones, como mencionamos en el capítulo anterior se basan en principios, uno de los cuales es la doctrina de derechos humanos aplicados a la educación. (ANEP-Codicen , 2005) Esto implica que por un lado “se considera que la educación es en primer término, un derecho humano que todos los ciudadanos-sin distinción alguna-deben poder ejercer a lo largo de la vida” ((ANEP-Codicen,2005 :7) y por otro “Corresponde al

66 En nuestro caso tomamos como referencia la UNESCO

Estado la obligación inexcusable de garantizar el ejercicio pleno del derecho a la educación” (ANEP-Codicen,2005: 7).

A través de las entrevistas también es posible observar el planteo de esta conceptualización a los efectos de definir la inclusión educativa:

“básicamente es esto, garantizar el derecho a la educación de los chiquilines. Esto es lo que entendemos por inclusión educativa” (Entrevista 5).

Otra entrevista agrega:

“que la educación llegue a todos, respecto del derecho a la educación, respetar el derecho de la educación, que la educación sea un derecho. (...)yo no estoy de acuerdo en hablar de inclusión, me gusta más hablar de educación para todos, (Entrevista 8).

El logro de este ejercicio de derechos se pone en relación con estrategias concretas, que se vinculan a la responsabilidad estatal, que como veíamos, implica esta dimensión:

“ (se trata de) estrategias desplegadas básicamente desde el Estado y su vínculo con otras instituciones para asegurar básicamente el derecho a la educación” (Entrevista 4).

Ahora bien, ejercer el derecho a la educación, como mencionamos en el capítulo 2, no implica únicamente estar inserto en el sistema, sino que se trata de ejercer *efectivamente* este derecho. Esto implica considerar elementos de carácter cualitativo. Así a nivel oficial se expresa:

“Pensar la educación desde un enfoque de derecho humanos y desarrollo humano implica avanzar más allá de las metas de acceso, retención y egreso, supone examinar el tipo y la calidad de la educación que una sociedad brinda a sus niños y adolescentes” (ANEP-Codicen2005: 10).

Es decir, que en esta línea se trata de *“lograr que los estudiantes o los alumnos formen parte de esa institución en todo sentido, es decir, que puedan estar, circular, participar, decidir y sentirse justamente parte de lo que es la institución educativa”* (Entrevista 3).

Aquí se consideran distintas dimensiones, ya que involucra lo pedagógico, centrada en los proceso de aprendizaje de los estudiantes, además de una dimensión de carácter social,

relacionado a la integración de otras actividades, y participación ciudadana, vinculado a la toma de decisiones por los propios estudiantes.

Ahora bien, como el propio discurso oficial plantea:

“El análisis de la situación de la educación en Uruguay permite concluir que el Estado uruguayo se halla aún muy lejos del cabal cumplimiento del derecho a la educación sin perjuicio de los esfuerzos realizados en los diferentes períodos. La significativa distancia que se advierte entre los aprendizajes de los estudiantes de diferentes estratos socioeconómicos, la persistencia a lo largo de los últimos 15 años de elevadas tasas de repetición escolar y los muy altos niveles de deserción en la educación media, así como carencias en formación de docentes, permiten dimensionar cuan lejos se encuentra el sistema educativo uruguayo de lograr el cumplimiento cabal del derecho a la educación” (ANEP-Codicen, 2005: 9).

Si bien desde el discurso estatal es considerada la dimensión cualitativa del ejercicio del derecho a la educación, a modo hipótesis, en base a lo expresado en el documento citado, observamos que existen dificultades aún para superar la consideración de este ejercicio de derecho más allá de los aspectos cuantitativos de acceso y permanencia. Esto lo identificamos en la constante relación a aspectos cuantitativos mencionados, por ejemplo, vinculados a tasas de repetición y niveles de deserción.

A su vez, si bien se expresa explícitamente que tal ejercicio implica considerar la finalidad de la educación como *“formación de ciudadanos, de personas que puedan ejercer sus libertades fundamentales y exigir el cumplimiento de sus derechos en una sociedad democrática”* [y no únicamente], *“aprendizaje de disciplinas científicas ni transmisión de acervos culturales (o formar en)competencias necesarias para la inserción en el mercado laboral”* (ANEP-Codicen, 2005: 10), se incorpora en el planteo el condicionamiento del contexto sociocultural para el logro de este objetivo (ANEP-Codicen: 2005: 10).

Esto ubica el centro de la discusión en las estrategias específicas llevadas adelante por el Estado para garantizar este derecho, lo que pone en tensión la aplicación de propuestas focalizadas del sistema educativo (integradas o al margen) con relación a políticas universales:

“El derecho a la educación, como todos los derechos humanos, se define no solo por la universalidad de su titularidad (todos los seres humanos son titulares de este

derecho, sin distinción alguna), sino también por la universalidad de los mecanismos generados desde el Estado para su ejercicio” (ANEP-Codicen,2005:10).

En este último sentido observaremos más adelante, que a nivel del sistema educativo básico de enseñanza secundaria se han generado líneas de carácter universal en relación al objetivo de “Universalizar la educación media”; coexiste con una tendencia a la aplicación de programas focalizados que apuntan a la inclusión. En esta línea desde la ANEP se expresa:

“Desde esta perspectiva de derechos humanos, todos los niños-sin discriminación alguna-son titulares de derecho y , por tanto, el Estado está obligado ante ellos a generar las condiciones de aprendizajes-mediante la implementación de políticas y , naturalmente, la asignación de los recursos correspondientes- para contrarrestar las posibles insuficiencias en las “condiciones de educabilidad” (ANEP-Codicen 2005:10).

A modo de síntesis, la perspectiva de la inclusión desde la consideración del ejercicio del derecho a la educación, permite pensar las estrategias que se aplican en la actualidad para este objetivo, las distancias y posibles contradicciones que se generan en el mismo discurso (que implica declaraciones, decisiones, recursos y prácticas), y la centralidad de la responsabilidad estatal, en relación al ejercicio de este derecho, aspecto que se mantiene fuertemente, y que reubica el carácter político y público de la educación en nuestro país.

4.1.5. Inclusión como equidad.

Por último, encontramos una conceptualización que relaciona el significado del concepto de inclusión con un significante distinto, estableciendo una relación de equivalencia entre los conceptos de equidad e inclusión.

En este sentido una de las entrevistas sostiene:

“algunos de los programas de la reforma Rama hablaban ya del concepto de equidad y por ende de inclusión educativa”. (Entrevista 1)

Si bien no es de las conceptualizaciones más mencionadas por parte de los actores entrevistados, expresa un elemento que nos parece sustancial en tanto plantea el establecimiento de un significado en un significante diferente, en cierta medida dando por supuesto lo que implica cada uno. En términos analíticos sobre el discurso se establece una relación de *equivalencia* (Buenfil, 1994) .En la concepción teórica de este trabajo el establecimiento y/o el análisis de las equivalencias entre dos conceptos requiere profundizar

el significado que se establece para cada uno y ubicar sus contextos de producción. En este sentido, entendemos que uno de los aspectos de las reformas llevadas adelante a partir de los años 90 apuntan al fortalecimiento de la equidad como uno de sus objetivos prioritarios (Lanzaro,2004), asociándose política educativa con política social (Martinis 2013). Se entiende, en este sentido equidad como “*asegurar la igualdad de oportunidades en el acceso al sistema educativo*” (ANEP-CODICEN,2005: 2). Si bien encontramos diferencias entre las propuestas del 90 y las actuales en este punto, a modo de hipótesis, podemos pensar que a partir del establecimiento de las políticas focalizadas como estrategias para reducir la “inequidad” antes, y de la “exclusión” ahora, se encuentra una línea de continuidad.

En esta línea, la relación de equidad con inclusión pone en discusión la relación de los dos planteamientos políticos que se presentan en primer término como antagónicos, es decir, las propuestas de reforma educativa en los años 90 frente a la propuesta de la izquierda a partir del cambio de administración de gobierno en el año 2005. En este último caso, paradójicamente, si bien existe una tendencia a generar un corte entre dichos períodos (correspondientes a diferentes administraciones de gobierno), como mencionamos, en ciertas ocasiones encontramos similitudes entre los significantes relacionados a la temática de la inclusión educativa.

4.2) Problemas que fundamentan la aplicación de estrategias de inclusión educativa.

En el capítulo 2 nos referimos a las explicaciones que se han establecido en relación a los problemas que fundamentan las estrategias de inclusión educativa en la enseñanza media hoy. En tales investigaciones, el foco se ponía en la existencia de altos índices de desafiliación y repetición, haciendo énfasis en análisis de carácter cuantitativo.

A través de las entrevistas y los documentos oficiales, observamos que las estrategias de inclusión encuentran diferentes argumentos que responden a diversas miradas sobre el problema. Es claro que la construcción del problema puede basarse en datos concretos y explicaciones aparentemente objetivas, como por ejemplo, índices de repetición y desafiliación; pero la relación que se establece entre la explicación o el problema y la puesta en marcha de “estrategias inclusivas”, fundamentalmente cuando se trata de programas de tipo focalizado, no es natural ni necesaria. Obedece a interpretaciones sobre el problema, y una toma de posición frente al mismo, en determinado contexto socio-histórico.

Por lo tanto lejos de pensar que las estrategias de inclusión educativa se fundamentan únicamente en los altos índices de desafiliación y repetición, a través del análisis de nuestro trabajo de campo observamos complejidades mayores.

4.2.1 Existencia de sectores excluidos.

En primer lugar es habitual encontrar una posición discursiva que da cuenta de forma casi natural la existencia de estas estrategias de inclusión, debido a la existencia, también casi natural de la exclusión. Esta explicación se relaciona con la conceptualización que planteábamos en líneas anteriores, que establece el concepto de inclusión como contraparte de la exclusión, y donde el contexto socio económico resulta determinante de los problemas a nivel educativo. Este planteo es fuerte en la conceptualización general que se realiza a partir del Proyecto de Presupuesto de la ANEP para el período 2005-2009:

“la sociedad uruguaya ha experimentado en estas últimas dos décadas una serie de profundos cambios sociodemográficos a los que se le sumaron fenómenos de exclusión social, pauperización de la infancia, segregación residencial, cuyos impactos en el sistema educativo- y en particular de la ANEP resultan insoslayables para cualquier acción educativa transformadora de la educación” (ANEP-Codicen, 2005:1).

Si bien es claro que dicho documento se enmarca luego de un período cercano a una fuerte crisis económica, algunos de los supuestos que allí se establecen continuaron su vigencia en términos de aplicación de las estrategias llevadas adelante.

Con relación al fuerte vínculo que se establece entre contexto socio cultural y rendimiento escolar extraemos a modo de ejemplo varios fragmentos encontrados en el mismo documento:

“El análisis de la evolución de la repetición escolar muestra que el contexto socio-cultural sigue operando como uno de los principales factores explicativos del rendimiento escolar” (ANEP-Codicen, 2005:5).

“el origen social de los alumnos sigue condicionando fuertemente los rendimientos escolares, afectando el logro de la mejora de la equidad educativa (ANEP-Codicen, 2005:5).

“en la educación media los logros de los estudiantes se manifiestan en forma muy diferente entre los distintos contextos socioculturales” (ANEP-Codicen, 2005:5-6).

Resulta significativo que a través del documento, este es un elemento constante, soslayando otras posibilidades de lectura del problema educativo. Sin embargo, notamos que no deja de ser un elemento en tensión y contradictorio.

“como hemos señalado el contexto sociocultural de los alumnos condiciona fuertemente el logro de estos objetivos, en particular el de la formación de capacidades y competencias. Empero no se debe concluir a partir de esta relación – permanentemente confirmada por la investigación socioeducativa- que los niños en situación de pobreza extrema, riesgo social vulnerabilidad o exclusión están condenados, por así decirlo, al fracaso escolar. El mayor riesgo de asumir esta conclusión es que se termine exonerando al sistema educativo del cumplimiento de sus funciones, y en consecuencia de la obligación del Estado de garantizar el derecho a la educación para todos los ciudadanos” (ANEP-Codicen 2005-2009: 10).

Este último fragmento da cuenta de uno de los más importantes puntos de tensión tanto a nivel de la política educativa, como en términos de los actores involucrados en la educación en los diferentes niveles. En primer lugar, es interesante observar que al decir “*contexto sociocultural*” no se especifica que tipo de contexto se hace referencia. En cada una de las frases donde se utiliza la expresión; sin embargo se da por entendido que tipo de contexto es el que afecta o “condiciona” los rendimientos escolares, aunque no se lo enuncie. En términos teóricos hay una construcción simbólica de lo que implica ese término fuertemente arraigada no solo en ámbitos cotidianos, sino en el ámbito educativo específicamente.

Confirmando los aspectos anteriores, en relación a lo que significa en el documento *contexto sociocultural* en el último fragmento vemos que se plantean una serie de significantes, cuyo significado se asigna a los niños que forman parte de esos contextos. Niños nominados como en “*situación de pobreza extrema, riesgo social, vulnerabilidad o exclusión*” son constantes en el orden simbólico de los sujetos de la educación que forman parte (o que deben ser incluidos) del sistema educativo formal.

De esta forma la exclusión se caracteriza a través de las definiciones de situación de pobreza y vulnerabilidad social, asignando un conjunto de características, establecidas como idiosincrásicas de determinados sectores sociales, y que generan de forma directa efectos sobre lo educativo. Por ejemplo, cuando se hace referencia a los problemas que fundamentan las aplicaciones de estrategias de inclusión, algunas de las respuestas en las entrevistas que surgen son:

“ te diría que la mayor problemática estuvo por el lado de la vulnerabilidad social, la extrema pobreza, la falta de apoyo familiar, la falta de interés por la educación, comportamientos o conductas disruptivas que generaban climas de aula adversos, lo que poco a poco por suerte comenzaron a llegar los equipos multidisciplinarios” (Entrevista 8).

Además se expresa claramente el supuesto de la relación existente entre "pobreza económica" y "pobreza cultural". En términos teóricos encontramos el desplazamiento de significantes que surgen en primer lugar de una posición socio económica, pero que derivan en una serie de características asociadas a los sectores pobres. Observamos esto en la siguiente respuesta:

“pero lo que cada vez esta mas marcado es que la vulnerabilidad social económica y cultural incide en los aprendizajes, esa reproducción existe, el tema es como quebrar esa reproducción, desde la pobreza cultural, económica, a una pobreza en los aprendizajes, El tema es que si nos quedamos solo en los decretos y en las normas no avanzamos, o sea, el trabajo está en lo pedagógico y en quebrar, como te decía, esos posicionamientos ¿no?, que consideran que con estos se pueden y con otros no (Entrevista 8).

El fragmento anterior instala otro tema largamente discutido desde las perspectivas de análisis sobre lo educativo. ¿En que medida las desigualdades sociales y económicas siguen siendo reproducidas en el sistema educativo, o hasta que punto el sistema educativo es capaz de actuar en contra de las mismas? Las explicaciones a estas interrogantes han sido planteadas por las teorías crítico-reproductivistas (Bourdieu, Althusser) en el primer caso y por las críticas (Freire, Giroux) en el segundo.

En esta misma línea vinculada a la relación entre lo económico y lo cultural, en otra entrevista encontramos:

“Seguimos trabajando con el núcleo más duro de la pobreza. Cuando estoy hablando de ese núcleo duro de pobreza ya no es solo una cuestión de pobreza económica, es cuestión de pobreza cultural, esa es la peor de todas, esa es la que no tiene asumido y asimilado hábitos sociales y de socialización y de responsabilidad, y entonces hacen como unos ciclos permanentes entre los padres y los hijos, yo creo que eso es lo que más ha deteriorado el tejido social, por eso es social y cultural, hay una cuestión de cultura que va a ser muy difícil revertir, son herencias de años que habría que seguir trabajándolas (...), hay que seguir gastando en la pobreza, hay que seguir gastando e invirtiendo porque es la forma de empezar a revertir eso, de empezar a revertir” (Entrevista 2).

Partiendo del supuesto que las estrategias de inclusión se dirigen exclusivamente a estos sectores, se genera a su vez una definición de cómo se da la propia inclusión y en que ámbitos. Se establecen desde el inicio, dificultades y posibles fracasos a través de los

planteos, a la vez que se pre establecen ámbitos que son más adecuados para estos sectores “a incluir”. En este sentido se sostiene en ciertos casos:

“que la revinculación no es tan fácil, es decir revincularlos al sistema formal, que vuelvan al liceo, por decírtelo así, o a la UTU, no necesariamente el proceso es exitoso. Entonces como que vos tenés que buscar muchas estrategias de como derivarlo hacia un CECAP o si hacia un FPB con otra opción “(Entrevista 2).

Es significativo como a la hora de plantear factores que inciden en los problemas educativos a nivel de enseñanza media se dice:

“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: “insuficiente rendimiento escolar que culmina en el fracaso escolar, la pesada carga de la extraedad que el estudiante arrastra desde el ciclo primario, el rezago que genera en el propio ciclo de enseñanza media debido a la incidencia elevada de la repetición, la elevada tasa de fracaso escolar en los exámenes de ciertas asignaturas, el escaso tiempo de exposición al desarrollo de las clases y factores de gran importancia a corregir, la calidad de la oferta educativa, y las condiciones pedagógicas mismas en que tiene lugar la labor educativa” (ANEP-Codicen, 2005:17)

Pero luego se insiste:

*“otros factores de naturaleza extraescolar tiene naturalmente una **incidencia decisiva.**” (ANEP- Codicen, 2005: 17)*

y agrega:

“Conviene insistir en que muy escasos serán los beneficios de estas estrategias si ellas no se integran a medidas favorables a la reducción de la incidencia de factores extraeducativos que determina el bajo nivel de calidad de vida de muchas familias “ (ANEP-Codicen , 2005. 18).

A la hora de fundamentar desde que momento surge esta situación de exclusión se presentan dos tipos de explicaciones

Por un lado, se argumentan explicaciones de carácter coyuntural, entendiendo a la exclusión como efecto de las crisis económicas del año 2002 en nuestro país, y desde ahí

que identifica la inclusión como un concepto nuevo que se asocia necesariamente por la herencia de esta coyuntura.

A nivel documental se explicita:

“El sistema educativo uruguayo enfrenta en la actualidad un conjunto ineludible de desafíos sociales de larga data, cuya gravedad fue acrecentada por la creciente crisis económica” (ANEP-Codicen, 2005: 11).

Se da cuenta de los datos estadísticos en relación a la pobreza en el país al comienzo de esta administración⁶⁷. Los efectos de esta crisis según expresa el documento produjo procesos de hondo impacto:

“la irrupción de los nuevo fenómenos de “exclusión social” (procesos de segmentación residencial y segmentación educativa), la persistencia de elevados niveles de “pobreza extrema” (indigencia y vulnerabilidad de la indigencia) el incremento de la desigualdad del ingreso la agudización de la infantilización de la pobreza y la feminización , producto de las desigualdades entre generación en el acceso al bienestar social” (ANEP-Codicen, 2005: 11-12).

Lo anterior se relaciona directamente al perfil de población que reciben las escuelas y liceos públicos. El documento sostiene que:

“se puede estimar en 60,6% el porcentaje de alumnos del subsistema escolar público que viven en hogares ubicados bajo la línea de pobreza. Y este porcentaje es aún mayor en las zonas periféricas de Montevideo y en muchas localidades del interior” (ANEP-Codicen, 2005: 12).

La lectura que se hace es exclusivamente socioeconómica de las condiciones del alumnado que recibe el sistema público de educación. Y aunque se niegue que se asuma una postura “sociodeterminista” (ANEP-Codicen, 2005:12), la perspectiva estatal fuertemente se basa en esta situación para dar cuenta de los problemas y de las soluciones a aplicar en términos educativos.

En esta línea a nivel de las entrevistas se observa:

67 56,6% de niño en Hogares Pobres según registros del INE 2004

“para Uruguay que históricamente tuvo un sistema de acceso universal a la educación y alto grados de alfabetización nunca estuvo planteado el tema de la inclusión educativa hasta después de la crisis del 2002, es un concepto relativamente nuevo” (Entrevista 1)

En el documento base de uno de los programas se expresa en este sentido:

“el objetivo de la Universalización del Ciclo Básico se encuentra hoy en un nuevo contexto, a partir del año 1999-y la crisis del año 2002- se incrementó el porcentaje de jóvenes en situación de pobreza” (ANEP CES-PIU, 2008:4)

También en el documento base del PAC se hace referencia a diversos indicadores, enmarcados en el año 2002⁶⁸.

Por ejemplo, en relación a esta dimensión coyuntural de la exclusión una de las entrevistas habla de “*exclusión generacional*”, de aquellos que nacieron en la década del 90 y comienzos del 2000,

“diferentes causales digamos de los procesos de re vinculación yo creo que la más importante es el proceso de exclusión generacional, de sus padres del sistema, del sistema formal de trabajo y educación”. (...) básicamente los 90' que por lo tanto son los niños nacidos en esa época creo que ahí está la causa fundamental, el contexto social en el que viven estas familias” (Entrevista 1).

A su vez desde esta misma mirada, se relacionan procesos de exclusión (social y educativa) con los procesos de reformas neoliberales aplicados en la década del 90. Esto se indica en relación a las reformas educativas de nuestro país, donde se argumenta, que si bien aplicaron políticas, no generaron cambios relevantes⁶⁹.

En otra perspectiva, otro punto de vista vincula los procesos de exclusión que fundamentarían la inclusión en la actualidad a un carácter más estructural y de larga duración, entre otras por las características de un sistema de enseñanza media que ha sido históricamente selectivo.

68 *en el año 2002 casi un 20% de los jóvenes entre 14 y 17 años estaban fuera del sistema educativo (...) 1 de cada 3 adolescentes entre 13 y 19 años pertenecientes al quintil más pobre no registra vinculación al sistema educativo” (PAC,2006: 1-2)*

69 *“En particular en los últimos diez años la ANEP ha desplegado un conjunto de políticas que tuvieron por objetivo mejorar la calidad de la educación y asegurar la igualdad de oportunidades en el acceso al sistema educativo. Más allá de algunos avances en algunos casos significativos (el incremento de la cobertura en educación inicial) y en otros claramente limitados (la expansión de las escuelas de Tiempo Completo-ETC- y de la oferta de formación docente en el interior del país) resulta evidente que el subsistema público de educación básica, media y de formación docente se halla muy lejos de alcanzar los niveles de cobertura, calidad y equidad que demanda un país que pretende instrumentar un proceso de desarrollo humano sostenible” (ANEP-Codicen 2005: 2)*

"Alrededor de 2006 comienza un poquito la moda de hablar de inclusión, ¿por qué?, porque muchos alumnos se nos habían ido, o sea, la deserción, la repetición cada vez es mayor. Aunque no tanto mayor, si uno mira las estadísticas de secundaria de los años 40, los años 60 y las actuales nos mantenemos siempre con una especie de 30-32 por ciento de repetición (...)nunca hemos logrado universalizar como logró primaria, y ahora hay una marcha atrás, la educación para todos los adolescentes" (Entrevista 8).

Y agrega:

"estadísticas sobre educación siempre fueron bastante nefastas para secundaria, aun cuando accedía solo el 14 por ciento de la población estudiantil" (Entrevista 8).

En relación a esto una de las entrevistas expresa cual era la lógica en décadas anteriores, donde observándose procesos claros de selectividad del sistema, no se planteaban como problema:

"de los años 80' en los que ,(...)teníamos 5 primeros, 4 segundos y 3 terceros, 2 cuartos y 1 quinto a nadie se le ocurría que eso fuera a ser un problema y cuando el chico llegaba y no rendía le explicábamos a la mama que bueno, ese muchacho no era para estar en secundaria que fuera a la UTU". (Entrevista 6).

Incluso alguno visualiza que este discurso aún sigue vigente:

"todavía sigue existiendo algún grupo de docentes que entiende que secundaria no es para todos, que hay chicos que deberían ir a la utu, por ejemplo, a algún taller, bueno eso algo que hay que discutir, o sea, las fronteras de la inclusión" (Entrevista 8)

4.2.2 Aumento de la matrícula, y características de la población que accede al sistema educativo medio.

Otra explicación del problema en torno a la inclusión tiene que ver con un cambio en el establecimiento de parámetros de acceso y trayectorias educativas en relación a la enseñanza media.. La obligatoriedad además de formar parte de uno de los principios fundacionales de nuestro sistema educativo, ha sido reformulada y establecida en la última Ley de Educación N° 18437 en el año 2008. En este sentido, en las últimas décadas se ha generado un aumento de la matrícula en educación media básica que permite la posibilidad

de acceso al sistema educativo de sectores que históricamente no lo hacían. Esto ha generado una ampliación de la diversidad de estudiantes que ingresan. A modo de hipótesis, entendemos que esta situación es construida discursivamente como problema, y desde ahí que se fundamente como necesario establecer dispositivos y modificaciones específicas para “incluir” a estos “nuevos” sectores. En párrafos anteriores veíamos como a nivel del Proyecto de Presupuesto 2005-2009 se explicitaba esta situación de carácter específico para la enseñanza media, estableciendo un cambio además de cuantitativo, fundamentalmente cualitativo donde se ha “*modificado el perfil sociocultural del alumnado*” (ANEP-Codicen, 2005:14).

A su vez a nivel de las entrevistas resulta clara esta situación:

“Hay una diversidad, una heterogeneidad bien importante en secundaria que viene desde sus raíces ahora mucho mayor con la obligatoriedad de Ciclo básico, o sea, estudiantes que antes no ingresaban a nuestras aulas ahora están y hay una gran problemática: como atendemos esas especificidades para las que no estamos preparados” (Entrevista 8).

Otra agrega:

“creo que hoy la realidad en primaria y en la media básica es que grandes sectores sociales han llegado y entonces obviamente han revertido la situación, han revertido la situación institucional” (Entrevista 2).

O en otro caso:

“hay toda una problemática que se viene arrastrando, desde que grandes grupos de población se incorporaron al sistema educativo. La masificación trajo nuevas problemáticas porque trajo grupos socioculturales que hasta ese momento no habían llegado al sistema educativo que muchas veces son los primeros que llegan a educación media, sus padres muchas veces ni siquiera completan primaria” (Entrevista 7).

Sin duda que el acceso de mayores números de estudiantes implica desafíos y modificaciones importantes. Esto ha puesto en tensión a la institución educativa secundaria en sentido amplio, y en sentido estricto la ha enfrentado a dificultades que no eran visibles en el marco de un sistema históricamente selectivo. En este sentido se expresa:

"eso genera desafíos al sistema educativo, que le cuesta adaptarse a estos cambios y se mantienen estructuras organizativas y estructuras, que no se adaptan a los nuevos tiempos, a las nuevas necesidades, a las nuevas problemáticas, a los nuevos intereses, de estos jóvenes que ingresan hoy al sistema educativo" (Entrevista 7).

En síntesis, se genera una doble dificultad; por un lado, la construcción como situación problema del acceso (a nuestro entender, más democrático), y por otro, la incapacidad del propio sistema de adaptarse a esta nueva situación.

En la misma entrevista se agrega:

"creo que el factor, el detonante es la entrada de grandes contingentes de población, la masificación del sistema educativo, y por otro lado la rigidez que tiene el sistema para transformarse y para ofrecer nuevas respuestas". (Entrevista 7).

Es importante observar que el problema no debería estar "en la entrada de grandes contingentes" sino en la propia dificultad de articulación entre la población que accede y las capacidades de la institución:

4.2.3. Dificultades de la institución educativa

Retomando el último aspecto con relación a la institución educativa y sus dificultades de adaptación a la nueva situación, una tercera perspectiva sobre la que se hace referencia para explicar los problemas que fundamentan las estrategias de inclusión educativa, se vincula a un análisis de las características del sistema educativo a nivel institucional.

Estas miradas hacen foco en la propia institución del Consejo de Educación Secundaria (CES) como estructura, y establecen una serie de características y/o dificultades.

Algunos análisis explicitan la rigidez estructural de esta institución, su incapacidad de generar cambios internos, y cierta sensación de sistema agotado. Todos estos elementos terminarían explicando por que se han generado sistemas (programas) diferenciales o paralelos que apuntan a la inclusión educativa.

Así una de las entrevistas sostiene:

"las estructuras institucionales constreñían mucho más (...) sobre todo las cabezas de las personas constreñían mucho más que cualquier régimen político (...) hay algo que es del orden de las estructuras mentales y de las estructuras institucionales que se reflejan mutuamente y no se pueden disociar" (Entrevista 6).

Esta perspectiva resulta interesante, central, y muy compleja. Pensar en las estructuras institucionales y como estas inciden (y hasta condicionan) los procesos de enseñanza y aprendizaje no es un cuestión nueva. Pero frente a un tema donde la institución muchas veces deposita sus problemas y las explicaciones de los mismos en el afuera, revisar esta dimensión es sustancial. Pensar en cambios institucionales no resulta una cuestión lineal y lógica. En este sentido es interesante la mirada desde el siguiente fragmento:

“...una cinta de Moebius, es un continuo que tiene más de una cara y que no, no es que cambiando una se cambia otra, es que es todo al mismo tiempo y nada, y es todo al mismo tiempo pero no en un segundo, es todo al mismo tiempo, de forma articulada y con una perspectiva temporal amplia pero nada de a pedazos. Eso es una de las cosas que ha quedado clara en este tiempo (...) entonces lo que pienso es que lo que estamos haciendo es, de a poco acercándonos a ver el problema en toda su complejidad, que no es este, solo un problema de si las reformas son updown o de abajo a arriba, no ese es el tema solo, este no es el tema si los profesores vienen o no vienen solo, no es el tema que los adolescentes son más rebeldes que antes, seguro que no, seguro que no, eso es mentira, no. Es un problema de cultura institucional.” (Entrevista 6).

La metáfora utilizada en la entrevista nos resulta de una sutileza interesante y muy gráfica para pensar algunas lógicas de lo educativo y lo institucional. Nos remite a algunos conceptos teóricos que planteábamos en el capítulo 1 de nuestro trabajo, donde a través de la perspectiva del análisis político del discurso, entendíamos lo educativo como campo problemático (Puiggrós, 1990). Nos lleva a pensar lo educativo desde la complejidad de sus relaciones, a “*articular y desarticular*” sus componentes, y comprender lo que aparentemente es simple en términos complejos, o a la inversa. La tendencia a pensar la “soluciones” en forma lineal y sucesiva, que muchas veces planteadas a nivel del sistema, generalmente desde lo macro a lo micro (y la resistencia también a aceptar esos planteos), podría ser sustituido por pensar el campo educativo (y en este ámbito la inclusión educativa y sus componentes) desde una forma articulada donde tales niveles se aproximen efectivamente.

Por otra parte, observando estas características institucionales otra entrevista agrega:

“Entonces, hay una decisión clara ahí, lo que pasa es [que], no lo logras como impregnar, o por lo menos lo que yo he trabajado en la experiencia con la ANEP, es muy difícil impregnar los mandos medios y a los propios docentes. Tenés este cuerpo de gente que ejerce otro tipo de rol, y cambia la mirada, y logra entender algunas

complejidades, pero después tenés otros que siguen aferrados a la misma concepción de trabajo y con ese nivel de ajenidad” (Entrevista 3).

En cierta medida la posibilidad de pensar y actuar de forma “menos rígida” la institución implica ese cambio de mirada necesario que trae esta entrevista, y que resulta desde estas opiniones un punto débil.

Otra de las entrevistas reafirma estas ideas:

“...tanto los sistemas formales como no formales a veces tienen ciertos formatos estereotipados y rígidos que no permiten la integración de ciertos nudos o particularmente adolescentes y creo que ahí está claro cuál es la situación de la educación media básica del país (Entrevista 2).

Relacionado con esta dificultad de cómo se piensa la institución educativa, en otras instancias las entrevistas plantean una crítica frente al posicionamiento de la institución educativa en el lugar central, impidiendo una mirada autocrítica y de autoevaluación. Esto se extiende al conjunto de los actores institucionales. En este sentido se expresa:

“La concepción que tiene el Estado (...) que la centralidad son ellos en sí mismos y no la institución que está formada para algo. (...) que es para brindar educación a los alumnos, y tiene razón de ser siempre y cuando haya niños o adolescentes que vayan a los liceos y que aprendan y continúen estudiando. Entonces si eso no funciona es que vos perdiste como institución un sentido, el sentido de existir. (Entrevista 3).

Este último fragmento instala otro aspecto central, no solo en relación a la institución educativa a nivel medio, sino de la educación en términos generales: *el sentido*.

El “para qué” de la institución educativa, los supuestos desde los cuales se orienta, resultan sustanciales a la hora de poner el foco en los sujetos de la educación y no en la propia institución. El concepto de sentido resulta desde nuestra óptica un elemento importante en el discurso que orienta la política educativa y las estrategias de inclusión. ¿Para qué el ciclo básico medio? ¿Para qué los programas de inclusión? Toda respuesta definitiva resulta imposible, sin embargo, la no existencia de un “para que” tampoco es viable. .

Como sostienen Tiramonti y Minteguiaga (2007) en la actualidad *“más allá de diferentes posturas (las mismas) señalan las dificultades de la institución escolar para recortar y legitimar un espacio social propio”* (2007:103). En el caso de las enseñanza media agregan: *“se plantea un “sin sentido” de la escuela asociado a la pérdida de su doble función de selección social y de preparación para el ingreso al mercado de empleo”* (103) así como *““la*

masificación del nivel habría generado un proceso de desfuncionalización o pérdida de su sentido original” (Tiramonti, 2007:103)

Las autoras ponen en debate la existencia de la unidad del sistema y de sus sentidos asociados. Ubican en ciertos momentos históricos sentidos hegemónicos ⁷⁰ establecidos para la escuela desde el Estado, como la formación de ciudadanía en el siglo XIX y principios del XX, y la formación de recursos humanos para el desarrollo industrial alrededor de los años 60 (2007: 104). El sentido hegemónico *“neutraliza o elimina los sentidos antagónicos, alternativos o no funcionales”*.

En esta línea el sentido único de la escuela se torna un “mito”, y de hecho según las autoras nunca existió como tal; pero sí el Estado *“logró imponer y extender al conjunto de la población- a través de un complejo proceso de negociaciones, disputas y eliminaciones- una representación de cual era “el deber ser de la escuela”* (104). Así el Estado es quien construye el sentido único, *“articulando simbólicamente las aspiraciones y demandas de los diferentes estratos, clases, sub clase o sectores sociales, aun aquellos que estando fuera del sistema abrigaban la expectativa de una futura inclusión”* (Tiramonti, 2007: 104).

Desde esta lectura, el sentido hegemónico estatal se expresa a través de la universalización en la educación pública durante la modernidad (Tiramonti, 2007: 104). Sin embargo el mito del sentido único y la efectiva universalización *“no se materializó en la efectiva inclusión del conjunto de grupos sociales a los beneficios de la educación”* (Tiramonti, 2007: 104).

El sentido tradicional de la escuela ha sido la *“Transmisión de saberes y conocimientos que le proporcionan a las nuevas generaciones instrumentos para su posterior incorporación a los diferentes circuitos de intercambio social, incluyéndolo en el sistema de valores y creencias hegemónicas”* (Tiramonti, 2007: 106).

Sin embargo las autoras establecen que en la actualidad lo que se registra es una *“explosión de sentidos que se definen con el aporte de las expectativas y aspiraciones personales, familiares, o sectoriales, discursos y propuestas institucionales y retazos de sentidos contruidos por la sociología y la mitología”* (Tiramonti, 2007: 107)

A través de su investigación⁷¹ indagaron diversas asignaciones de sentidos que transitan desde espacios de socialización y enseñanza; formación de individuos autónomos, producción de diferencia; transición a la adultez; espacio de contención y protección; espacio de desarrollo de pensamiento crítico o; y/o acceso a la educación superior y trabajo (Tiramonti, 2007).

Entre todos ellos, se expresa también el sentido de contención en sentido físico, *“en detrimento de condiciones psicológicas y afectivas, y sin duda por encima de su función pedagógica”* (Tiramonti, 2007: 114) Traemos especialmente este último aspecto en la medida que se relaciona con algunos de los planteos oficiales y de actores entrevistados,

70 El estudio de las autoras se ubica en el contexto argentino, pero consideramos que es pertinente a los efectos de analizar nuestro contexto

71 El relevamiento se realizó desde diferentes actores: jóvenes, padres, docentes, directivos, y en diferentes sectores sociales

pensados en términos de “sujetos en riesgo” o “excluidos” que es necesario “retener”. De esta forma “*la escuela, desde la proclama de la retención y la contención, se instala como bunker salvador de los peligros callejeros, soslayando otras relaciones posibles como retención-ciudadanía-nuevos conocimientos-expectativas de integración social. Se trata del espacio para suspender el riesgo social*” (Duschatzky y Redondo, en Tiramonti: 114)

En síntesis, es sustancial que desde los planteos de la institución se establezcan el o los sentidos de lo educativo, o en términos más específicos, el para qué de la inclusión educativa. Desde la perspectiva teórica, sin duda este sentido resultará abierto, complejo y en algunos casos contradictorios.

Retomando las características institucionales que venimos analizando en clave de dificultades que se presentan en lo educativo a nivel medio, y fundamentan los programas de inclusión, la siguiente entrevista plantea la dificultad de los propios actores institucionales en poder pensar la situación y el sentido de la institución:

Sostiene:

*“Entonces yo creo que ahí, en el caso de educación media es como una cuestión que ya rompe los ojos (...)..., no entendés como no hay desde la **visión de los docentes**, que ahí vos ves que aparecen los corporativismos bien claro, como los docentes no pueden reconocer la dificultad que están teniendo de poder llegar a los estudiantes, y ahí nos metemos en todo lo que ya hace años venimos trabajando de que los problemas son porque son pobres, y que esas familias son abandonicas, y los valores y hacemos toda una mescolanza de depósitos al afuera, y no nos miramos para adentro. Entonces, cuando vos no podes mirarte, no podes reconocer, no vas a poder nunca modificar nada lo que estás haciendo, y seguimos trabajando de la misma manera cuando la sociedad ha cambiado vertiginosamente” (Entrevista 3).*

Asimismo, se ve como una dificultad la fragmentación y la sectorialidad a los efectos de pensar líneas estratégicas. En la misma entrevista que estamos citando se expresa:

“primero eso que te decía la institucionalidad, la matriz del estado uruguayo,, hasta para abordar infancia y adolescencia, seguimos teniendo las cuestiones compartimentadas por sectorialidad, entonces cuando vos querés romper con eso es prácticamente imposible, si se avanza pero siempre tendemos (...) [a] esa mirada endogámica también en muchas cosas; entonces la institucionalidad no favorece el abordaje. No favorece el pensar más en los ciudadanos, en los alumnos, que es uno solo y la visión de trayectoria” (Entrevista 3).

En esta línea, y con relación específica a la enseñanza secundaria se sostiene:

“la educación media en secundaria está como que acorralada, está siendo como público el déficit que tiene, que funciona mal todas las cifras” (...) “hay como toda una cuestión de me escondo y a la vez soy público todo el tiempo y estoy en rojo, y eso hace que te defiendas de una manera, y yo creo que es la peor, porque la gente está encerrada en sí misma, y eso genera que vos no tengas... yo no encuentro un discurso político claro de hacia dónde van, de hacia donde están las principales transformaciones y líneas de trabajo concretas (Entrevista 3).

Otra entrevista observa frente al proceso creación de uno de los programas, cierta apertura de secundaria caracterizada por una posición endogámica:

”[significa un] antecedente en esto de secundaria de empezar a como abrirse hacia afuera, muy tímido pero bueno una institución muy endogámica, muy acostumbrada a trabajar muros adentro, ese fue como la primer apertura” (Entrevista 5).

Por último, en este conjunto de consideraciones sobre la institución, se cuestiona el “formato escolar” como un factor importante. En el siguiente planteo se expresa:

“yo lo pondría como el principal problema que tiene que ver justamente con ese desacople o ese desencuentro entre la forma que tenemos todas las personas en realidad de sentir, vivir, pensar hoy en día y el formato institucional en la educación que hoy tenemos, la vieja frase de “institución en el siglo XX para sujetos del siglo XXI”. Me parece que ahí está como el principal problema” (Entrevista 4).

Este último fragmento presenta una constante tensión desde las últimas décadas y que no es ajeno a la conceptualización de la inclusión educativa. Terigi (2012) identifica tres acepciones de inclusión educativa que nos resultan útiles para nuestro análisis. Una primera acepción se identifica con la posibilidad de acceso material a la escuela, es decir “*todos en la misma escuela*”, pero como vimos, el acceso implica una visión limitada de la inclusión. Una segunda acepción resulta del que “*todos aprendiendo lo mismo*”, no se trata de proceso “automático”, en el sentido de que el hecho de que todos accedan, y todos lo hagan al mismo sistema, no implica naturalmente la realización de trayectorias educativas exitosas. De ahí que se instala el discurso de la “educación compensatoria”, y que como menciona la autora en tono crítico “*Todos están en la escuela pero no están aprendiendo lo mismo. Hay que lograr que aprendan lo mismo, y para eso un arsenal de estrategias compensatorias se despliega en el territorio escolar*” (2012: 212) Esto implica estrategias pedagógicas diversas,

“diferentes” del formato tradicional, pero que al menos en primera instancia, no parecen generar cambios en el mismo. De ahí que se plantee una tercer acepción de inclusión donde ya que,

“Aprender lo mismo no es sinónimo de inclusión: la injusticia en educación no se juega solamente en la oferta material de la oferta educativa, ni se resuelve en la dimensión simbólica con la unidad del currículo, no se satisface con estrategias pedagógicas diversificadas que permitan que sujetos diferentes aprendan los mismos contenidos: la inclusión educativa significa que la corriente principal de currícula debe ser revisada para que contemple los intereses y las perspectivas de todos incluyendo los menos favorecidos” (Terigi, 2012: 214)

Esto nos vuelve a la cuestión que plantea la entrevista donde se pone en cuestión el formato escolar moderno, el cual continua siendo vinculado a los sistemas formales de educación. El mismo ha resultado por mucho tiempo el espacio “natural” y preferencial de lo educativo, siendo que se trata, sin duda de *“construcciones contingentes políticamente decididas”* (Baquero, 2006). Por obvio que parezca, analizar el formato escolar no puede ser descontextualizado de su condición política y sociohistórica.

Como sostiene Terigi *“las políticas homogeneizadoras, el curriculum único, el aula estándar y otros esfuerzos por instituir lo común son objeto de crítica, pero estructuran el presente del sistema escolar, así como buena parte del saber con el que contamos y del lenguaje con el que podemos hablar de los asuntos de la educación”*(Terigi, 2012: 216).

A modo de cierre en relación a las contradicciones que mantiene este formato, la entrevista plantea:

“en un lugar donde se espera que el encuentro sea la principal característica, el encuentro de sujetos, de eso, de formas de pensar, de saberes, se convierte en un desencuentro prácticamente continuo” (Entrevista 4).

4.3) Lógica de las Políticas Educativas

Para la puesta en marcha de las políticas educativas, y por lo tanto para los programas de inclusión es fundamental un marco político que sustente los diversos elementos de la política y los programas. En este sentido retomamos en términos de Mouffe la dimensión política como aquello que crea un determinado orden a través de sus prácticas e instituciones organizando el contexto de conflictividad que es característico de lo político (Mouffe, 2007). La finalidad y los objetivos, la metodología, el establecimiento de determinados resultados e impactos, la consideración de los procesos, forman parte de una instancia imprescindible en la definición del diseño. Sin duda esto obedece a marcos

conceptuales y/o definiciones desde los cuales se diseña y ejecuta la política y el programa, así como también, se hace explícito en la asignación de recursos, entre otros aspectos. Cuando este marco de referencia no resulta muy claro, de alguna manera también está dando cuenta de una posición frente al tema.

En esta instancia, la mirada macro y de largo plazo es relevante; muchas veces se establece a través de los documentos que resultan referencia para diversas líneas políticas con relación no solo a educación, sino de diversos sectores. Definiciones programáticas, pero fundamentalmente documentos estatales dan cuenta de esta dimensión que queremos explicitar en las siguientes líneas.

En primer lugar observando a través de las entrevistas, vemos que resulta un imperativo del Estado dar centralidad a la línea política en relación a infancia y adolescencia en términos generales, y en política educativa en carácter específico:

“priorizar la etapa de la adolescencia sobre todo en poder lograr la ley, ya a esta altura, porque no es ni una meta, ya es una legislación de la obligatoriedad de educación media básica. ... ahí hubo como una clara... ahí si hay una decisión política (Entrevista 3).

El proceso de elaboración de la ENIA que planteamos en el capítulo anterior expresa parte de esto que mencionamos. Se explicita como una estrategia en materia de infancia y adolescencia, de largo alcance, de carácter intersectorial, y en la cual se enmarcan algunas de las propuestas vinculadas a educación. En cierta forma establece las prioridades en materia de política en este sector para las administraciones del período 2005-2015.

En relación a esto, algunos de nuestros entrevistados plantearon la débil referencia por parte de los actores políticos a la ENIA en la actualidad, referencia que sí contaba con fuerte impulso en años anteriores, durante la primera administración del Frente Amplio.

Al caracterizar la lógica política con relación a las líneas en materia de política educativa en la entrevista se observa:

“teníamos la ENIA con un impulso muy fuerte político y ahí si era un ejercicio político de construcción, de cortar con la sectorialidad y buscar justamente las articulaciones de los ciclos de vida, y eso perdió fuerza (...) quedo como un silencio, no hubo nada que la sustituyera, en definitiva no quedo claro si había algo, a no ser que sean los programas prioritarios y las siete zonas pero no me parece” (Entrevista 3).

Este fragmento expresa la idea de la construcción política de lo educativo, y como esto impregna otros ámbitos como pueden ser lo pedagógico propiamente dicho, y su articulación con la gestión. En relación a esto último se sostiene:

“si no hay discurso y no hay ideas orientadoras y que generen contagio es muy difícil trabajar en la gestión, porque la gestión te va comiendo la urgencia, la demanda, y sin un sentido de que estás haciendo ahí” (Entrevista 3).

En términos conceptuales diríamos si no hay *política* se desconoce el carácter político del campo educativo. En la medida que no se establecen claras líneas políticas, de acuerdo con Mouffe (2007), se plantea cierta incapacidad de percepción de *“un modo político”* de los problemas del campo educativo. La lógica de funcionamiento de las líneas políticas en educación, quedan limitadas a solución de problemas y demandas, y no a una orientación que *“organice”* este ámbito. La entrevista muestra una visión crítica frente a esto en la actualidad. A nivel documental se observan líneas orientadoras; se expresan a través de las Rendiciones de Cuentas del período una serie de *“Líneas Estratégicas”* y *“Objetivos”* en materia de política educativa. Sin embargo, y sin considerar que forma parte de una contradicción discursiva, desde esta mirada se cuestiona poca solidez y explicitación en los planteos..

Se sostiene en una entrevista:

“hay una dificultad de construcción de discurso político, y de horizonte hacia donde vos vas y el porqué vas hacia dónde vas” (...) *“yo no encuentro un discurso político claro de hacia dónde van, de hacia donde están las principales transformaciones y líneas de trabajo concretas”* (Entrevista 3).

Frente a esta debilidad la política, es posible pensar a modo de hipótesis, que el vacío político deja lugar a otras lógicas, o en los términos teóricos que manejamos en este trabajo, a otras racionalidades. Podemos pensar en una racionalidad predominantemente técnica, que establece lo que se *“debería hacer”*, y que le asigna *“objetividad”* a aspectos que responden a una posición política. Con esto no queremos decir que en la racionalidad política no se consideren aspectos técnicos, pero frente a la debilidad de ésta, la racionalidad técnica toma fuerza.

A su vez, se agrega que en el marco del sistema educativo, la lógica predominante es básicamente administrativa frente a la política. Esto genera el predominio de los elementos formales y cuantitativos sobre los aspectos educativos. Predomina cuantos estudiantes ingresan, egresan, que resultados obtienen en determinadas pruebas; transformando los procesos pedagógicos en datos de la administración. Incluso desde nuestra experiencia de

trabajo en el sistema observamos como esto impregna fuertemente a nivel de los actores directos en la tarea educativa y de gestión⁷².

En términos educativos, no hay recetas establecidas, hay opciones en función de cómo se concibe la educación. El discurso político, entonces, debería ser el orientador e impregnar en los diferentes espacios del sistema educativo y no que las racionalidades técnicas y administrativas sean predominantes frente al mismo.

Así desde la entrevista se sostiene esta posición para todos los niveles de gestión del educativo:

“para funcionar los mandos medios y los que nos ubicamos en lugares técnicos y de gestión siempre necesitas como un discurso más orientador o macro que oriente justamente a tu tarea” (Entrevista 3).

A modo de síntesis, el campo educativo, en el cual ubicamos las políticas educativas y los programas de inclusión educativa deben estar definidos por una lógica política a los efectos de “organizar” lo político, en este caso, lo educativo. Esto implica la presencia de esta lógica o racionalidad en todos los niveles.

4.4) Lugar de la inclusión en las políticas de enseñanza media básica..

En estas últimas líneas del capítulo pretendemos observar a través de las entrevistas y documentos el lugar que tiene el concepto de inclusión educativa con relación a la enseñanza media. Esto nos permitirá acercarnos a las estrategias llevadas adelante, que retomaremos en el próximo capítulo.

Tenemos como hipótesis que la inclusión educativa, si bien puede ser entendida como un elemento constante en diferentes períodos de gobierno, (más allá del significante utilizado), el Estado le ha dado en las dos últimas administraciones un lugar central con relación a la enseñanza media básica. Por lo tanto, este lugar puede ser interpretado en términos de prioridades políticas y técnicas, y se refleja en varios aspectos.

Uno muy claro se vincula a la asignación de recursos para los programas. En general estos surgen financiados desde recursos externos, y articulados a nivel intersectorial. A través de los informantes calificados observamos en que sentido este factor revela la prioridad:

72 Existen lógicas administrativas tradicionales con las cuales convivimos cotidianamente en tanto docentes del sistema. Si bien es claro que contamos con libertades de cátedras, y la singularidad marcará las experiencias en tanto enseñantes, consideramos que aspectos formales van impregnando en la práctica cotidiana, de los cuales es necesario ser concientes y tomar una postura. Es necesario poco a poco poder ir generando movimientos individuales y/o grupales que generen cambios en esta línea.

” si escuchás y ves como se distribuyó el dinero de este préstamo BID tiene una centralidad importante, tanto en recursos, bueno, los recursos que reflejan las decisiones políticas, ¿no?, creo que tuvo una centralidad, y sobre todo la etapa de la adolescencia y la etapa de la educación media básica” (Entrevista 3).

Los recursos aportados en las diferentes instituciones es un indicador tanto de la prioridad general, como de lo que implica para la institución. Además la magnitud de recursos asignados por la institución da cuenta de la importancia que se aplica sobre determinados programas.

En general los recursos de los programas interinstitucionales son compartidos, aunque se observa que las instituciones vinculadas a desarrollo social tienen mayor peso en relación a los recursos que se asignan, en comparación al propio sistema de la ANEP..

*“las financiaciones también son siempre compartidas ¿no?, obviamente. En algunas, según el programa, el MIDES ha puesto y pone más o menos dinero, en función , creo yo, de una **definición política de donde está la prioridad**; por ejemplo para la actual administración del MIDES la prioridad esta en media básica, entonces la plata más grande que se pone es Tránsito, en Aulas y en FPB. Esos son como los tres programas que se llevan más plata del MIDES, que en realidad es plata BID, es un préstamo BID y un poco de presupuesto nacional y otro tantísimo que obviamente pone la ANEP” (Entrevista 4).*

Por otra parte, desde una lógica institucional los programas han adquirido relevancia. En primer lugar esto se refleja a nivel de la estructura en función de la existencia específica de direcciones y /o departamentos que abordan estos programas. A nivel del Ministerio de Desarrollo Social encontramos en el marco de la División Socio Educativa, el Departamento de Inclusión Educativa, que incluye entre otros los programas PAC y Tránsito Educativo. Por su parte en ANEP los programas cogestionados encuentran sus espacios específicos, más allá de su integración al sistema.

Por otro lado excepto el PIU que tienen una coordinación específicamente a nivel de secundaria, los programas cogestionados conforman comisiones específicas integradas por diferentes actores nucleados por el programa.

Los aportes institucionales no solo permiten dar visibilidad e identidad a los programas, sino que integran las miradas específicas a cada uno de ellos, como puede ser lo pedagógico y lo social.

Por ejemplo con relación a la estructura vinculado a lo social:

“en el MIDES vos tenés la división socio-educativa. ... (y) el departamento de educación formal ,[Departamento de Programas de Inclusión Educativa] y ahí hay un montón de iniciativas, iniciativas que no son solo iniciativas, son programas que tienen acumulado conceptual, acumulado en gestión, y acumulado en trabajo en territorio, yo creo que son de las líneas que el MIDES coordina que mas desarrollo tienen en general ... , y que forman parte de una línea de acción, como les gusta decir a los del BID, de inclusión educativa” (...) ahí se ha trabajado y se sigue trabajando,...de vuelta tenemos la priorización en educación, en actividades de tipo socio educativas, en adolescencia y también estamos teniendo una línea de trabajo bien fuerte de acreditación (Entrevista 3).

Otra entrevista confirma esta hipótesis del lugar de la inclusión:

“la prioridad son los programas de educación media básica, esa son nuestras prioridades y los programas y las acciones y en lo que tenemos la cabeza puesta es ahí”(Entrevista 2).

En términos de la amplitud de los programas, en general desde la articulación interinstitucional se observa que se gestionan programas específicos en función del nivel o del “tipo” de exclusión” que se considere necesaria. Así como mencionábamos que algunos actores discriminan niveles de exclusión en relación a aquellos que están en el sistema pero “están en riesgo” de caer, los que han caído del sistema, y los que nunca ingresaron, cada programa se define desde esta construcción. No se trata de una diversidad, sino de mayor cobertura en cada uno de estos programas.

Ampliando esta mirada sobre los niveles de inclusión una de las entrevistas sostiene:

[se trata de]una mirada integral, sobre, estos 3 niveles [de programas de inclusión] y en realidad después de ahí , ya no hubo programas nuevos...lo que hubo fue decisiones, respecto a cómo ampliar los programas existentes y un acuerdo (...), de que en este tiempo (...), la prioridad era, Media Básica, y es ahí que, Tránsito pasa de 25 a 36 experiencias” (Entrevista 1).

Esto que se expresa para el Programa Tránsito también es aplicable tanto al PAC como el PIU, los cuales desde su proceso de formación han ido incrementando cuantitativamente su cobertura. Registramos el crecimiento en el siguiente cuadro.

**Número de centros⁷³ de aplicación de los Programas de inclusión educativa con
vinculados a enseñanza media básica secundaria**

Programas	2007-2008	2009-2010	2011-2012
PAC	12	18	25
PIU	78	83	102
Tránsito			25

Fuente: Elaboración propia sobre la información de documentos e informantes calificados.

Por último observamos que la importancia de la inclusión en dos aspectos más que nos parecen significativos. Por un lado, desde alguna de las entrevistas se trae el concepto de inclusión con relación a educación media, como central en la enunciación sobre los problemas de la educación. Esto seguramente es comprobable en planteos de tono más mediático, vinculado a educación en general, y a educación en media en particular. No ha sido nuestro objetivo analizar estos discursos, pero sin duda forman parte de una construcción específica, articulada con otros componentes como, por ejemplo, el político partidario⁷⁴, sectorial, etc. El concepto de inclusión en sí mismo cobra un lugar central, ya que su significante se torna ampliamente visible en estos ámbitos, más allá de los significados que luego se le asignen. Una de nuestras entrevistas expresa en este sentido: *“yo creo que la concepción de la inclusión educativa desde diferentes acepciones, además, que no es menor, esta como todo el tiempo presente”* (Entrevista 4)

Pero por otro lado, más allá de esta centralidad, cuando se trata de ubicarlo en el discurso específico de las políticas educativas, en los aspectos concretos, se sostiene cierta ambigüedad. En esta línea desde las entrevistas se sostiene:

“me parece que tiene una presencia ambivalente el tema de la inclusión en lo que es la construcción de políticas educativas y su vinculo con las políticas sociales, relacionas a la inclusión” (Entrevista 4).

Y otra agrega:

73 Los centros son registrados como unidades de ejecución de los programas. En el caso de PAC corresponde a cada aula, en el PIU se ubica en los liceos y el Programa Transito conforma una unidad de 5 escuelas, un liceo y una utu.

74 Creemos que la existencia de un acuerdo político interpartidario que hemos mencionado en el capítulo anterior, así como la constante centralidad que desde varios sectores político partidarios en nuestro país, se asigna a la educación genera miradas sobre lo educativo que permean en diferentes ámbitos, incluso el de las decisiones políticas. De alguna manera también esto forma parte del conjunto de tensiones que se generan en la construcción en torno a lo educativo como elemento hegemónico.

[la inclusión] “es como un mandato, algo que hay que hacer, el tema es que no siempre se tiene la estrategia pedagógica ni el posicionamiento, porque también en secundaria hay un tema de posicionamiento” (Entrevista 8).

A modo de cierre, el presente capítulo nos permitió explorar algunas categorías en relación a nuestro objeto de estudio, que en algunos casos pueden formar parte de planteos habituales en relación a lo educativo, y en otros casos construyen miradas más complejas. La perspectiva analítica nos permite abrir espacios de tensión en el campo político- educativo que estamos abordando.

En primer lugar es fuerte la línea que asocia inclusión educativa con los significantes de *inserción, retención y permanencia*, que son relacionados con proceso de carácter formal y cuantitativo. Si bien no es explícito que se relegue lo educativo en esta concepción, su presencia es claramente más débil.

En segundo término, junto con otras explicaciones de los problemas que fundamentan la inclusión, se plantea una separación institucional de las “lógicas de lo social” y “lógicas de lo educativo”, pero a la vez se le asignan sentidos de protección e integración social a la educación. Desde este último aspecto, observamos que las políticas de inclusión educativa implican una fuerte impronta de lo social, fundamentalmente en el caso de la aplicación de estrategias focalizadas. A modo de hipótesis podemos decir que instala un discurso que asocia educación pública y la protección social. Esto se observa no solo en el diseño y la cogestión de las políticas sino en el predominio de planteos que relaciona en forma directa determinantes socio culturales y económicas a procesos educativos.

Otra conceptualización importante es la que surge de la relación antagónica de Inclusión-exclusión. No se puede definir un concepto sin el otro, y esto instala una serie de construcciones y significaciones de diferentes aspectos vinculados a lo educativo, fundamentalmente en relación al sujeto de la educación.

Esta relación inclusión –exclusión se da tanto a nivel social, pero también sobre lo específicamente educativo, dando cuenta que la inserción no necesariamente garantiza procesos educativos o el efectivo ejercicio del derecho a la educación.

La conceptualización que aporta una mirada desde otra óptica es aquella que se centra desde la perspectiva institucional y ubica el problema en el sistema educativo. El pensar la inclusión en tanto “educación para todos” plantea el desafío de pensar estrategias diversas, pero fundamentalmente pedagógicas, en términos universales.

Otro elemento importante es la perspectiva de la educación como derecho humano fundamental, que caracteriza el planteo de las políticas del periodo 2005-2012, que se plantea tanto a nivel de algunas entrevistas como documentos oficiales. Esta perspectiva es relevante en la medida que ubica al Estado como el principal y casi único actor garante de

este derecho para todos los sujetos. Esto último refleja aquí una matriz de larga duración en términos de la educación pública uruguaya.

PROGRAMAS DE INCLUSION EDUCATIVA EN ENSEÑANZA MEDIA BÁSICA EN SECUNDARIA: ALGUNOS EJES DE ANÁLISIS Y CONSTRUCCIONES DISCURSIVAS

El presente capítulo, en continuidad con el anterior, está centrado en el análisis de elementos que dan cuenta de la construcción de los discursos sobre inclusión educativa a nivel de los programas vinculados a Educación Media en Secundaria, los cuales fueron presentados en el capítulo 3 (PIU, PAC, Tránsito Educativo). A partir de la lectura de las entrevistas y los documentos seleccionados, abordamos diversos ejes :

En primer lugar consideramos los procesos y antecedentes de los programas, en la medida que toda propuesta educativa toma elementos tanto del contexto como de experiencias que le han antecedido.

Luego nos centramos en aspectos relacionados con el diseño de los programas, en donde ponemos especial énfasis en la categorización de sus objetivos, así como en el análisis de sus lógicas de ejecución e intervención

En tercer término dedicamos un espacio a revisar la institucionalidad de los programas, considerando que muchas de las características y construcciones discursivas en las líneas políticas son comprendidas por el marco institucional que lo gestiona.

Un cuarto punto lo dedicamos a señalar los procesos de evaluación y seguimiento que los programas utilizan.

En los dos últimos ítems en torno a los programas, planteamos por un lado, lo que denominamos *ejes de tensión* en las políticas y programas de inclusión educativa, y por otro, algunos planteos que los actores y documentos sostienen en términos de "*fortalezas y debilidades*" de estas propuestas"

Por último, y considerando elementos que hemos observado a los largo de este trabajo, planteamos tres categorías en torno a la construcciones discursivas sobre el sujeto, en el marco de las políticas y programas de inclusión. Esto incluye fundamentalmente una revisión de significantes encontrados en documentos y actores, y que desde nuestra perspectiva, elaboran y son elaborados a partir de las concepciones (explícitas o implícitas) de lo social, de la educación y de la inclusión en términos generales.

5.1) Antecedentes y surgimiento de los programas

En general las propuestas en torno a lo educativo surgen de un análisis o "diagnóstico" de situación, pero también han tomando como referencia experiencias particulares llevadas

adelante en nuestro país. Por lo tanto es importante considerar desde donde surgen los programas y cuáles son sus antecedentes.

Observamos que con relación a experiencias de propuestas de inclusión educativa, podemos rastrear estrategias y propuestas en décadas anteriores.

Por ejemplo, una de las entrevistas plantea la siguiente experiencia en la década del 60:

I [Sabas Olaizola]⁷⁵ hizo una experiencia que fue exitosa pero no se universalizó por los años 60, dividiendo su grupo en tres niveles, con los chicos que eran más rápidos, él les daba otras actividades iba por los bancos los orientaba, un poco como lo que el maestro hacía, no sé si lo siguen haciendo, pero yo me acuerdo nos daba fichas si uno terminaba antes las fichas con otras tareas, y bueno, Sabas hizo esa división, los chicos con más dificultades, estaban todos en el aula, nada de contraturno, entonces iba aumentando su explicación, se sentaba con ellos, entonces atendía lo que para él eran tres posibles niveles de dificultades” (Entrevista 8)

También se expresan experiencias articuladas con el sistema en general durante los años de apertura democrática, y que mencionamos en el capítulo 3 (Mancebo 2008):

“Secundaria tuvo en los años 80 y hasta la reforma Rama, algo muy importante para la inclusión, para intentar que todos se educaran, porque no es ahora que intentamos educar, existieron las aéreas de compensación. Eso fue una propuesta exitosa, la única dificultad, que al universalizarse a todos los liceos, que eran menos que ahora pero ya eran un número importante, no siempre quien atendía el espacio de compensación era una persona preparada” (Entrevista 8)

Con relación al concepto de tránsito entre ciclos educativos (eje central del programa actual con el mismo nombre), una de las entrevistas trae la concepción del maestro Julio Castro “que hablaba de la descoordinación entre primaria y secundaria, la necesidad de coordinar” (Entrevista 8), del cual toma referencia el programa⁷⁶:

De esta forma, así como el concepto de inclusión en términos de significación no es novedoso, tampoco lo han sido las experiencias particulares, entendidas de manera amplia. Probablemente la diferencia que encontremos, es que en el pasado las estrategias no se

75 La entrevista hace referencia a la obra del autor “Enseñanza media por niveles de rendimiento”.(1964)

76“Los motivos de fracaso de los programas y los planes de estudio en el tránsito de primaria a secundaria tienen raíz en el hecho de que se les ha considerado a estas dos enseñanzas como si fueran dos y en realidad del educando que es la única que cuenta, no son dos sino una sola” (Castro,1949)

tornan específicamente visibles, sino que forman parte del sistema en general. Esto también da cuenta de lo que ya hemos mencionado, y es que la existencia de los problemas que fundamentan el discurso de la inclusión no responde únicamente al momento actual.

Por otro lado existen programas, que surgen en la década del 90, que han resultado referencia para las propuestas que estamos viendo. En esta línea en general se ubican experiencias con perfil socioeducativo. En el caso de PAC por ejemplo, existe una explícita mención a la Red de Casa Jóvenes y Programa Áreas Pedagógicas⁷⁷.

Una de las entrevistas hace referencia a este último programa como antecedente:

“ (...) había otro programa que también por esas épocas se empezó a desarrollar, que se llamaba Áreas Pedagógicas entonces sacamos algunas ideas de áreas pedagógicas las pusimos en CECAP-CES, estuvimos trabajando ahí una metodología distinta y por ese mismo tiempo ya era el 2005, en ese tiempo llegó un nuevo consejo y el área de trabajo ya más con un énfasis en lo social empezó a tener Educación Secundaria, así que, al mismo tiempo que se armaba el CECAP (...) la creación de aulas comunitarias con el MIDES” (Entrevista 6)

También los programas toman elementos de experiencias que comenzaron a implementarse a partir del año 2005 como parte de las líneas políticas de la administración a partir de ese momento. El Programa Maestros Comunitarios (PMC) resulta un ejemplo central muchas veces mencionado, y que da cuenta de una forma de política, y sobre todo de un proceso de institucionalización de la propuesta, que podría ser tomada como “modelo” para algunos de los programas en la enseñanza media.

Una de las entrevistas expresa:

“ahí aportamos también mucho desde la experiencia de maestros comunitarios, desde el programa de aulas comunitarias, desde el FPB comunitario, es decir, tratamos de tejer un poco el acumulado conceptual y los discursos que se venían generando desde ya de otros programas” (Entrevista 3)

Más allá de los programas antecedentes, otra línea importante con relación a la creación de los programas es su generación a partir de la construcción del problema, tomando como

⁷⁷ Dicho Programa surge en el año 1990, y se trata de un convenio entre CES e INAU. Su formato de carácter semestralizado y grupos multigrado está dirigido a jóvenes extraedad. Sus objetivos se definen como “Guiar un tránsito positivo que culmine en la aprobación del Ciclo Básico, la reinserción del estudiante en el entramado social ya sea continuando en su calidad de estudiante o como ciudadano activo en el mundo laboral” (ANEP, CES, PEE, 2013: 5 “programas educativos especiales”)

principal referencia los indicadores estadísticos⁷⁸ de educación en el nivel. Por ejemplo a nivel de PAC se explicita en uno de sus documentos:

“Se acordó que con los recursos previstos para el mismo se diera atención a una de las principales preocupaciones de las autoridades: la baja vinculación a la Educación Media de los adolescentes, consecuencia, principalmente de la deserción de los mismos en la enseñanza media formal. Se identifica así la necesidad de desarrollar nuevas estrategias y aplicar recursos para atender este problema que el país no tiene resuelto, y que por el contrario tiende a agudizarse en los últimos años” (ANEP-MIDES, 2006: 1)

En esta línea, en una entrevista se expresa:

“el programa empieza en el 2007 por la preocupación que ya se veía en aquel momento, de la desvinculación en la enseñanza media como indicadores que tenés de todos los colores y tipos, (...) es muy claro que ahí había un problema, que es un problema que viene de décadas atrás y se visualizaba dentro de esa complejidad, en particular lo que sucedía en primer año de liceo estaban los porcentajes mayores de repetición y desvinculación, entonces se pensó un programa conjunto (para) atacar específicamente esa problemática (Entrevista 5)

En este último punto los sistemas estadísticos resultan centrales, no solo para la generación de los programas, sino fundamentalmente para su aplicación en territorio, en la medida que determinan cuales son las “zonas prioritarias” en los que se debe aplicar. Resulta significativo el predominio de indicadores socioeconómicos frente a los pedagógicos, datos cuantitativos frente a la posibilidad de procesos cualitativos:

“en aquel momento INFAMILIA, había hecho todo un, un mapeo donde cruzaban, índices de carencias, no existía el ICC [Índice de Carencias Críticas] en aquel momento, pero bueno, niveles de pobreza sobre todo en población infantil y juvenil, y datos de desafiliación educativa que también aportó secundaria, y en base a eso, se constituyó un índice que dio, los 12 lugares, donde se veía prioritario instalar este dispositivo (...) en base a eso se seleccionaron estos primeros 12 lugares que eran sobre todos concentrados en Montevideo y área metropolitana y en el interior en Maldonado, únicamente (Entrevista 5).

78 Por ejemplo referencia a Pruebas Pisa, Datos estadísticos del sistema.

En este último sentido Wacquant (2001; 2011) aporta elementos teóricos útiles para comprender la asignaciones de sentidos a diferentes territorios. A través de su estudios en relación a guetos urbanos, demuestra como el “confinamiento espacial” se torna una técnica para controlar categorías y territorios problemáticos. Se genera así una articulación entre datos estadísticos, asignaciones de sentido y aplicación de programas.

Específicamente desde la interna de las instituciones educativas, ciertos programas surgen de la propia demanda de los centros educativos, que resultan luego articuladas con propuestas que parten del nivel central. Para el caso de PIU esto es expresado claramente:

“surge de lo que los liceos plantean que necesitan, dicen "necesitamos equipo multidisciplinario que no tenemos, necesitamos más apoyaturas pedagógicas, los alumnos no rinden porque no tienen como vestirse, no tiene como comer” (Entrevista 7).

Un último elemento que identificamos como parte del surgimiento de estos programas, y que se suma fundamentalmente a aquellos que son cogestionados es la política de Infamilia MIDES financiada a través de préstamos BID.

La presencia de esta institución (antes Infamilia ahora a través del Ministerio) genera una lógica singular en términos de recursos y diseño, frente a otra modalidad institucional que es la educativa. Esto generó el aporte de recursos orientados en términos de programas.

Por ejemplo, en el PAC se observa que fue un elemento que se sumó a las referencias programáticas previas:

“esta propuesta de INFAMILIA, que marcó el MIDES, bueno acercarse, plantear como el interés en apoyar propuestas para la revinculación educativa. En principio, en la gerencia del 2007 el programa aparece financiado desde INFAMILIA, a través de un préstamo con el BID” (Entrevista 5).

Por lo planteado, a la hora de analizar el comienzo de los programas se articulan varios elementos. Son relevantes el acumulado conceptual y las experiencias previas y/o coexistentes en otros ámbitos de lo educativo; el análisis de las situaciones planteadas como problema; y las propias demandas de los actores que trabajan directamente en el campo. Un último elemento, y que aporta una lógica institucional y de diseño específico es su origen desde cogestiones con instituciones de financiación externas al sistema ANEP.

5.2) Proceso de diseño de los programas.

El diseño de los programas resulta la instancia concreta que ordena las diferentes etapas, actores, recursos, tiempos, de las estrategias a ser implementadas. En general todos los proyectos y/o programas presentan documentos iniciales que dan cuenta de la organización del mismo. Este permite ser el elemento orientador tanto para quienes trabajan en el proyecto, como para que desde otros ámbitos sea posible analizar los tipos de propuestas. En este sentido, hemos tomado documentación de los tres programas seleccionados en este trabajo tratando de observar sus diferentes características, los actores que participan en el diseño, como se especifican sus objetivos, su metodología, formas y niveles de intervención, sus posibles impactos y o resultados. También son relevantes aspectos conceptuales que directa o indirectamente surgen de una lectura más detallada de los mismos. Esto se complementa con aportes de los actores entrevistados.

5.2.1 Actores

En primer lugar resulta importante identificar los actores institucionales que forman parte de los programas, ya desde su etapa de diagnóstico, como en su ejecución. En general se trata siempre de dos actores: la ANEP y el MIDES; pero podemos identificar algunas diferencias y/o matices según las propuestas. Es significativo conocer desde donde surgen las propuestas en términos generales, ya que se definen líneas políticas que generan planteos desde lugares institucionales. Nos es menor pensar que la articulación programática de la “inclusión educativa” es coordinada por las dos instituciones claves en materia de política educativa y política social en el país.

En relación al diagnóstico sobre la construcción del problema, se explicita que surgen a partir de la ANEP, quien establece cuales son los aspectos que se deben abordar. En este sentido una de las entrevistas expresa:

“en general el punto de origen ha sido siempre la ANEP... algunas veces además de la ANEP, los Ministerios pero en general, los programas han nacido, a partir de un diagnóstico que la ANEP ha hecho sobre los principales problemas” (Entrevista 1)-

En relación a la participación en el diseño y cogestión podemos ver algunas diferencias. Por ejemplo:

“el Programa (Aulas comunitarias) creado en el 2007 en marco del Plan de Equidad, pertenece al Consejo de Educación Secundaria de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y fue diseñado en conjunto con la Dirección de Infamilia del Ministerio de Desarrollo Social. En su arquitectura institucional ha sido

cogestionado por Infamilia MIDES (actualmente División Socio educativa de la Dirección Nacional de Desarrollo Social del MIDES) CES y OSC dedicadas al trabajo con adolescentes, seleccionadas en llamado público” (ANEP-CES-MIDES, 2013: 13).

En relación a Tránsito Educativo:

“En el diseño del plan se tomaron en cuenta los antecedentes institucionales de carácter del CEIP, CES; CETP_UTU, CODICEN; dirigidos a revincular, sostener y mejorar los aprendizajes de los adolescentes” (ANEP-Codicen 2011:1).

La definición central del problema surge desde la perspectiva educativa, pero las estrategias a llevar adelante se definen con una lógica de perspectiva social. Si bien en muchos casos las dos instituciones tienen un carácter relevante la definición del problema se enmarca desde el propio sistema educativo, generando el MIDES cierta colaboración.

Así, el proyecto Tránsito Educativo sostiene en uno de sus documentos:

“El proceso de diseño del Plan fue liderado por representantes de la ANEP (CODICEN, CEIP, CES, CETP-UTU) y contó con la activa participación de representantes de MSP, ASSE, MEC, IANU Y MIDES” (S/F)

Si bien de este último documento se desprende que el proceso de diseño responde a una lógica intrainstitucional a nivel de la ANEP e intersectorial con los ministerios, la centralidad está desde su explicitación en las instituciones educativas de dicha Administración.

A través de las entrevistas algunos actores reafirman esta tendencia:

“el origen, digamos es el propio Sistema Educativo (...) el MIDES de alguna manera, siempre tuvo una cierta colaboración, en algunos momentos, es el, entre comillas "socio capitalista” (Entrevista1).

Otro agrega:

“[el MIDES trata] como de visibilizar situaciones no comunes o no deseadas y (trabajamos), pero (trabajamos) con cierto límite, el límite es que la ejecución de los programas los lidera la ANEP” (Entrevista 2).

En otras instancias se expresa un rol importante del MIDES no sólo desde los recursos ,sino en etapas de monitoreo y evaluación. En esta línea el rol del MIDES en la etapa de diseño no resulta ajena y se expresa una coparticipación.

“fueron codiseñados, todos. O sea el MIDES, que eso me parece como una cosa interesante, ha cumplido un rol importante no solo en la implementación, y otra cosa, en el monitoreo y la evaluación, sino también en el diseño (Entrevista 4).

Y agrega:

“en realidad, en casi todos el monitoreo y la evaluación en los primeros años ha dependido casi que exclusivamente del MIDES, de a poquito ha ido pasando como más a CODICEN o se ha ido involucrando en la división de evaluación, la DIEE de CODICEN” (Entrevista 4).

En esta lógica de quienes participan, y desde qué lugar (recursos, evaluación, diagnóstico) se plantea una relación que da cuenta de un movimiento más complejo del vínculo de las dos instituciones y los programas. Tomando como referencia el proceso del PMC, el MIDES tiende a una lógica de financiación, que para algunos casos, gradualmente se va retirando transfiriendo ciertas acciones a ANEP. Esto que en principio puede resultar una cuestión básicamente de gestión, trasvasa esos límites y transfiere sentidos en relación al programa. Por ejemplo para el caso de Tránsito se expresa:

“que el apoyo económico MIDES de a poco se vaya retirando como en una relación directa en la institucionalización del programa (...) justamente el rol de MIDES es bien como de apoyatura transfiere mucha plata, pero en cosas que si hoy o mañana el MIDES le dice mira sabes que, no, perfectamente las puede tomar el propio CODICEN o que le digan vos UTU ahora que sos parte de esto te haces cargo de esto, vos primaria de esto, lo que pasa que también acá fue toda una discusión interna de eso, de que lo largaran los morlacos los tres desconcentrados” (Entrevista 4).

A diferencia de los dos anteriores, el PIU se trata de un programa gestionado exclusivamente por el CES. De todos modos, debemos mencionar que al igual que el PAC surge en el marco del Plan de Equidad.

5.2.2 Objetivos

Un elemento central en el diseño, pero fundamentalmente en lo que consideramos la construcción discursiva de los programas de inclusión, son los objetivos que se establecen. En estas líneas encontramos que existen variantes de lo que se quiere lograr con cada una de las propuestas. Esto posiblemente tenga que ver con los lugares institucionales, con las dimensiones de las propuestas, lo que se pretende lograr, y para qué. Ya en el capítulo 3 mencionamos de forma descriptiva los objetivos de los programas seleccionados. En esta instancia los retomaremos, pero analizándolos según algunas de las categorías que hemos planteado y otras que surgen de la lectura del material del campo.

Una primera categoría vinculada a los objetivos se centra en la reinserción y revinculación. Esto tiene relación directa con la primera conceptualización de la inclusión educativa que mencionábamos en el capítulo anterior.

Así el PAC *“tiene como objetivos la inserción social de adolescentes de 12 a 15 años”* (ANEP-MIDES, 2006: 9) y se mantiene desde los orígenes del programa ya que como expresa una de las entrevistas *“el objetivo más general en realidad no ha cambiado, que es la revinculación de los estudiantes que están desafiados del sistema educativo”* (Entrevista 5).

En el 2013 desde un documento del programa, el objetivo se especifica desde la inclusión educativa: *“El PAC tiene como objetivo la inclusión educativa de adolescentes desvinculados de la educación media básica. Es una estrategia para jóvenes en situación de vulnerabilidad social”* (ANEP-CES-MIDES-PAC, 2013: 13). Si bien el significado del objetivo no ha cambiado, observamos que hay una mayor especificidad en términos educativos presentes en esta última denominación.

En el caso del PIU este objetivo en término de “reinserción” no se expresa tan claramente, en la medida que trabaja con jóvenes que se encuentran dentro del sistema, por lo que su fuerte pasará por la permanencia dentro del mismo, su no desvinculación, así como aspectos de carácter pedagógico.

Para Tránsito Educativo, sus objetivos en esta línea expresan: *“Abordar los riesgos específicos de desvinculación de los adolescentes del sistema educativo formal en su pasaje de la Educación Primaria a la educación media básica”* (ANEP-Codicen, 2013 : 77). Si bien este último objetivo se plantea sobre una hipótesis, es decir, no sobre aquellos desvinculados, sino sobre aquellos que se considera *“están en riesgo”* de desvincularse, el programa genera estrategias más concretas en relación a la desvinculación: Así uno de los entrevistados expresa: *“los acompañas y los que no están inscriptos pero que vienen, los inscribís, si o si, hay que inscribirlos”* (Entrevista 3).

Otra categoría de objetivos que sostienen los programas se vincula ya no únicamente al ingreso o revinculación, sino a la posibilidad de permanecer en el sistema. Esto es relevante porque uno de los elementos más visibles, no solo estadísticamente, sino desde nuestra experiencia como educadores, son los procesos de abandono de los estudiantes. De todos modos este objetivo se vincula fuertemente al anterior en la medida que prioriza “permanencia” sin fortalecer el por qué de la misma. Esto no es una cuestión menor, sino que implica una definición política del programa, es decir, plantea programas en función de permanencia y no haciendo énfasis en los procesos educativos que los estudiantes puedan generar. De alguna forma esta categoría se centra en objetivos concretos que se puedan reflejar luego con datos estadísticos, y que no van a lo central de la experiencia del sujeto.

A través de una de las entrevistas se expresa:

” no hay que pedir a los programas más de lo que los programas pueden dar, no? o sea, los programas no están construyendo, niños inteligentes, los programas no están, generando a los mejores estudiantes,” (...) “los programas tienen un objetivo central que es la permanencia en el Sistema Educativo” (Entrevista 1).

Una tercera categoría de objetivos se vincula a la posibilidad de una trayectoria educativa. Este punto de vista, entendemos, que recupera en alguna medida el sentido de la educación. Si bien hay algunos matices que le siguen dando un perfil pragmático, una estructura formal, incrementa el sentido de solo *insertarse y permanecer*. Igualmente esta postura no está exenta de ciertas contradicciones como en el siguiente planteo, donde se resalta la importancia de la trayectoria, pero genera cierta idea de una instancia formal más que de carácter educativo:

“para nosotros el objetivo es que pueda hacer una trayectoria en la educación, por lo menos culminar la educación media básica” (Entrevista 2).

En esta misma línea la trayectoria también se visualiza más como forma de generar un sentido de la educación en términos de un “medio” para alcanzar niveles mayores de formación. Como planteamos en el capítulo anterior este es uno de los múltiples sentidos que se asignan a las instituciones de educativas en este nivel.

“un segundo objetivo que obviamente está ligado a que los programas, hay programas en todos los niveles, que es la trayectoria digamos, o sea, que las personas no solo permanezcan, sino que además pueden ir generando una

trayectoria que les permita llegar a tener estudios terciarios, técnicos o, o no técnicos digamos, o universitarios,” (Entrevista 1).

En síntesis, el objetivo centralizado una trayectoria educativa plantea como dos perspectivas. Por un lado, genera cierta impronta de continuidad educativa, de realización de un proceso de carácter significativo, con un sentido; por otro, da la sensación que solo se trata de mantener una continuidad en términos formales, para “por lo menos” finalizar un ciclo o como sostiene una entrevista *“lo mantenés en continuidad, los inscribís, lo encantas”⁷⁹, lo todo, ta, en lo posible”* (Entrevista 3).

Una cuarta categoría de objetivos es el acompañamiento y la orientación pedagógica. Si bien podemos pensar que por tratarse de programas de inclusión educativa este elemento debería estar en todos los programas, encontramos que se hace más claro en algunos. En la siguiente entrevista esto se define como elemento característico de las propuestas:

“es que el quid de estos programas es la cercanía y el acompañamiento, o sea el trato más personalizado y más directo” (Entrevista1).

Este objetivo es uno de los más relevantes en el PIU en la medida que el objetivo específico planteado en primera instancia, es el de *“mejora de los aprendizajes”*, aunque se articulará con la búsqueda de resultados cuantitativos, que observaremos más adelante (ANEP-CES, 2008: 13).

Para el caso de Tránsito se expresa:

“trabajan con los chiquilines, en acompañamiento, justamente educativo; no deberían hacer tarea de tutoría porque está el PIU, a veces lo hacen, pero si trabajar el tema de organización del estudio, como estudiar, como buscar material, ir a la biblioteca, garantizarle los otros derechos que muchas veces no tienen contemplados, escucharlos, orientarlos (Entrevista 3).

Este objetivo es claramente cualitativo, y se vincula a una dimensión de la relación educativa : la que tiene que ver con la relación ternaria que se establece entre educador- educando y conocimiento.

79 Simplemente a modo de mención, nos resulta al menos curioso El término "encantar", que surge en algunos documentos vinculados a Tránsito Educativo donde se expresa "la idea es familiarizar a los alumnos en esta nueva etapa mediante el "encantamiento" (MIDES,2013:30)

Por último en esta revisión de objetivos según diferentes perspectivas o categorías, encontramos que en algunos de los programas se presenta explícitamente el lograr el descenso de las cifras de repetición y fracaso escolar. Sin duda que mantener mejores resultados en términos cuantitativos resulta favorable en términos de “efectividad” de un programa. De todos modos, debiera reflexionarse acerca de los efectos que genera que esta perspectiva se convierta en la predominante, no permitiendo captar las dimensiones cualitativas de los procesos educativos que se puedan generar .

En el PAC si bien no encontramos en el formato de definición de objetivos esta dimensión tan claramente, a la hora de plantear los posibles “*efectos e impactos*” cuando se comenzó a implementar la propuesta, desde el diseño del programa se esperaban, para un período de tres años:

“Efecto final de la implementación:

-Al finalizar el tercer año de implementación del PAC (2009): Aumento de un 3% de su valor de base la tasa de adolescentes que estudian en las zonas de aplicación del Programa.

Efectos intermedios de la implementación:

(i)Reducción de la tasa de repetición en segundo año.

Indicador: reducción de 5 puntos porcentuales de la tasa de repetición en segundo año de los liceos que reciben alumnos del PAC (valor base 2002: 25% en los liceos de contexto desfavorable.

(ii)Reducción de la tasa de deserción en segundo año.

Indicador: reducción de 4 puntos porcentuales la tasa de deserción en segundo año de los liceo que reciben alumnos del PAC (valor base 2002: 12 % en los liceo de contexto desfavorable.” (ANEP-MIDES, 2006: 3).

Esta consideración de objetivos cuantitativos es explícita en el caso del PIU. Como mencionábamos tiene como objetivo central la “*Mejora de los aprendizajes*”, pero aclara: *para el incremento de los índices de promoción de grado en el Ciclo Básico*”. (ANEP-CES-PIU, 2008: 13).

Este sentido se refuerza uno de las entrevistas:

“como el objetivo de este programa, fue justamente bajar los índices pronunciados de repetición la expansión [del programa] está vinculado a la expansión de la problemática del fracaso escolar en los liceos del ciclo básico” (Entrevista 7).

Al igual que el programa anterior, este proyecto se plantea una serie de impactos y resultados definidos desde lo cuantitativo en su diseño, y que mencionamos en el capítulo 3:

“Impacto y resultados esperados:

En los liceos públicos diurnos de Montevideo escogidos: reducción de un 25% las tasa de repetición y deserción: 2100 repetidores menos que en el año base 2005. (...)

En los liceos públicos diurnos del Interior o escogidos: reducción de un 25% las tasa de repetición y deserción: 1700 repetidores menos que en el año base 2005. (...)

(...) Bajar los porcentajes promedio de “fracaso escolar” en liceos públicos del interior de un 24,3 a un 21,8 en el Interior, y de 36,8 a 30, 6 en Montevideo) ”(ANEP-CES- PIU 2008: 17).

En el caso de Tránsito Educativo, en primera instancia no se explicitan objetivos cuantitativos como los anteriores, pero es claro que en las instancias de evaluación se toman como referencia en relación al impacto del proyecto inscripción y asistencia. (ANEP Codicen, abril 2012).

Por último, observamos un objetivo no explícito en primera instancia en los documentos pero que se refleja y resulta interesante a la hora de pensar las estructuras institucionales con relación a lo educativo. La lógica de programas rompe con el sistema tradicional del sistema educativo uruguayo, en el sentido que agrega nuevos componentes a la estructura.

En relación al programa Tránsito Educativo en la siguiente entrevista se expresa:

“como uno de los objetivos principales construir estructura, entre los tres subsistemas, que ahí es donde está uno de los mayores problemas del tránsito, la famosa descoordinación y los agujeros gigantes de los que es ese pasaje” (Entrevista 4).

Este objetivo, a nuestro entender hace énfasis en las modalidades institucionales, y en la apuesta a una articulación entre los niveles. En la medida que Tránsito Educativo, ya desde su definición involucra varias instituciones, ubica el problema en otro lugar.

Por ejemplo, en uno de sus documentos se sostiene en relación a las dificultades institucionales fragmentadas que se le presentan al programa:

“Estos planteos tornan necesario asumir una dilatación de las responsabilidades institucionales, ya que la reglamentación actual no genera una responsabilización formal sobre la inclusión educativa del adolescente mientras éste es egresado de primaria y no está inscripto en ninguna institución de EMB. El intersticio es entonces espacio de oportunidad para la transformación institucional .Se trata de crear una

proto-interinstitucionalidad que debe ser implementada a través de la creación de equipos docentes mixtos para cada área de implementación” (ANEP-Codicen. 2011 7).

Esto no es tan claro en los otros dos programas, posiblemente porque en ambos casos se trata de Programas de un mismo sistema (CES), a diferencia de Tránsito.

5.2.3 Lógicas de Ejecución .

Lejos de pensar que las líneas de políticas educativas y la ejecución de los programas implican formulaciones preestablecidas en base a modelos, “racionales” o “necesarios”, las mismas responden a una construcción en la que intervienen algunos de los aspectos que venimos mencionando. El para qué, el por qué, los recursos que estarán presentes a la hora de definir la ejecución en territorio, etc, generan lógicas y modalidades específicas.

En estas líneas retomaremos algunos de los aspectos que trabajamos en el capítulo 3 abordando las formas de trabajo e intervención que han diseñado los programas, ubicándolas en diferentes categorías según sus metodologías de trabajo.

5.2.3.1) Metodología:

Una de las interrogantes que nos hemos realizado en el marco de esta tesis, y fundamentalmente ante planteos del *agotamiento del modelo* educativo actual, es en que medida los programas generan cambios o resultan una *alternativa* al sistema de educación Ciclo Básico Secundaria. El concepto de alternativa puede ser entendido de diferentes formas. Por una parte, puede ser pensado como *alternativas* en términos de opciones para los adolescentes y jóvenes, a la hora de elegir el espacio educativo, siendo equivalente a la cursada que podría realizar en el marco del Ciclo Básico. Esta última acepción puede ser denominada más concretamente como *sustitutiva* (lo que le está dando una significación central al sistema ciclo básico) y se diferencia de aquellas de carácter *complementario*. En ambos casos sin embargo se caracterizan por modalidades de trabajo que se diferencian en mayor o menor grado de las formas tradicionales del ciclo básico general.

Otra dimensión de *alternativa* se instala aquí pensada como “*todas aquellas experiencias que en alguno de sus términos (educadores, educandos, ideología pedagógica, objetivos, metodología, técnicas), mudaran o alteraran el modelo educativo dominante*” (...) “*son todos los actos que intentan crear otra normalidad contra la normalidad existente*” (Puiggrós, 1990 17-18). La pregunta que nos hacemos en relación a los programa es: ¿es posible considerarlos como alternativas en este último sentido?. No es nuestra intención llegar a una

respuesta final a esta pregunta, sino tan sólo tensionar nuestra investigación en la dirección de los sentidos que ella sugiere.

Analizaremos en primer lugar algunos elementos más concretos que se observan en las formas de abordaje. No es posible debido al enfoque de nuestra investigación realizar un análisis detallado de cada una de las propuestas pedagógicas o socio-pedagógicas.

Propuestas sustitutivas del sistema: propone una metodología de trabajo que *sustituye* durante la presencia del joven en el programa al sistema educativo ciclo básico. Esto se da específicamente en el PAC, en la medida que un primer año cursado allí, equivale a primer año de ciclo básico, y lo habilita para continuar el segundo año en un liceo o una UTU. Por lo tanto, para el PAC, más allá de *sustituir*, este ciclo no resulta ajeno a la propuesta ya que uno de sus objetivos es la revinculación al sistema educativo formal.

La cursada diseñada de este primer año presenta elementos diferenciales (semestralización, cantidad de estudiantes por aula, dinámicas de trabajo, modalidad de talleres). A su vez, la modalidad C del PAC (Acompañamiento al Egreso) resulta también un elemento diferente de la propuesta, ya que significa una orientación y acompañamiento más personalizado que no está presente habitualmente en el sistema de secundaria.

Propuestas Complementarias al sistema: A diferencia de la anterior, estas son propuestas que no implican una cursada diferente al sistema, sino que se realizan paralelamente cuando el estudiante forma parte del mismo. Ubicamos aquí al PIU y Tránsito Educativo, comenzando esta última estrategia antes de su ingreso y acompaña su pasaje al mismo (Fase 1 y 2 del programa).

5.2.3.2 Tipo de intervención

Más allá de las diferentes modalidades, las políticas y programas que apuntan a la inclusión educativa pueden pensarse y ejecutarse desde diversas lógicas de intervención. Encontramos dos lógicas que pueden ser definidas en los siguientes binomios: *Universal – focalizada*; *Integrado-al margen*: También encontramos una tercera que denominaremos “*de experimentación*”:

Universal /focalizada

Las políticas de inclusión educativa, y los programas seleccionados, oscilan entre dos modalidades de intervención tradicionalmente conocidas: universal y focalizada.

Estas formas de intervención corresponden a tipos ideales en algunos casos, ya que también encontramos propuestas que involucran a ambas dimensiones.

En ninguno de los tres programas seleccionados encontramos una estrategia de corte universal en todo el proceso del programa. De todos modos creemos que si existen en materia de inclusión educativa, algunos elementos que desde la ANEP en los últimos años han sido pensados desde esta perspectiva, con un objetivo de democratización del acceso a la educación. En la definición de líneas y objetivos estratégicos que se realizan en los presupuestos a partir del 2005, hay una clara tendencia a tomar algunos aspectos “para todos”. Como hemos mencionado en el capítulo 3, estos se centran en modificaciones curriculares para el nivel de Ciclo Básico (Reformulación 2006) y la ampliación del tiempo pedagógico.

Más allá de esto último, observando en forma diacrónica las Rendiciones de Cuenta, vemos que se ha generado en términos de objetivos de inclusión educativa una tendencia hacia un proceso de focalización, en el que surgen los programas planteados. A partir del 2006 comienza el diseño del PAC y en el año 2008 se integra en el marco del Plan de Equidad. También en ese año comienza el PIU, y se inscribe en el mismo marco de referencia. Por último a partir del 2011 se plantea el Programa Tránsito Educativo.

La focalización caracteriza a los tres programas que aquí trabajamos, y si bien en el correr del tiempo se observa un crecimiento de la cobertura en todos los casos, como expresamos en el cuadro del capítulo anterior (ver cuadro), dicha amplitud no da cuenta de un proceso de universalización en términos de cantidad, ni conceptualmente en definición de sus objetivos. Esto es significativo en la medida en que existen otras líneas políticas novedosas que ha instalado la ANEP a partir del 2005 y que si han tenido una clara dimensión universal⁸⁰.

Como venimos planteando en este trabajo, el concepto de inclusión educativa puede ser entendido desde diversas perspectivas, y en ningún caso su definición debe limitarse a la restricción del abordaje que se pueda realizar. Sin embargo es importante y significativo como se vincula el concepto de inclusión con estrategias focalizadas. En este sentido un entrevistado plantea:

*“A mí una cosa que me preocupa asociada con esto es que el tema de la **inclusión educativa**, es que **queda pensada como asociada a programas de inclusión educativa** y para mí eso es un error, para mí la inclusión educativa es un concepto global que no atañe a unos sujetos y no a otros (Entrevista 4).*

Pensar en las lógicas de focalización para las políticas educativas no es menor, y da cuenta de una decisión de abordaje, en el marco de un sistema educativo que históricamente mantuvo un discurso universal. Sin embargo ya desde la década del 90 se “naturalizan” estrategias “específicas” para “sectores específicos” de población. Tal focalización se realiza

80 El Plan de Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea (CEIBAL) ha sido una de las políticas centrales y visibles a partir del 2007.

en términos territoriales (incluye barrios y centros educativos ubicados en ellos) definidas en base a indicadores estadísticos que denotan el problema a abordar, o en base a la construcción de un perfil de sujeto. Como sostiene Wacquant. Estos espacios “*dejan de ser lugares (más o menos transitorios) para convertirse en espacios de supervivencia*” (2001: 25) y, agregamos, de intervención. Esto último lo abordaremos con mayor profundidad en próximas líneas.

Ahora bien los motivos de la focalización de los programas, desde los documentos y actores se fundamentan en diversos elementos:

En primer lugar, los programas resultan propuestas focalizadas porque explícitamente trabajan con sectores de pobreza⁸¹. Algunos actores que sostienen esta posición argumentan que los programas focalizados son el “comienzo” necesario para trabajar luego con un carácter universal:

“somos cuestionados por plantear políticas focalizadas, yo soy contrario a las políticas focalizadas, yo creo que todas las políticas tienen que ser universales, pero hay que empezar de alguna manera.” Y agrega “nosotros trabajamos en focalización pero siempre atendiendo a la universalización, esa es la estrategia para nosotros (Entrevista 2).

Sin embargo esta tendencia no se ve reflejada en las propuestas programáticas a mediano plazo, ya que en comparación con la cobertura del sistema educativo en general para el Ciclo Básico⁸², las propuestas son limitadas. Con relación a uno de los programas como Tránsito Educativo que se trata de una estrategia que podría ser universal, sin embargo hasta el momento se ha limitado a sectores “*en riesgo*”. Sobre este punto un actor sostiene:

“trabajar los tránsitos y no necesariamente en los lugares donde hay gente con mayor concentración de pobreza, o mayor vulnerabilidad, que es más amplio que pobreza, pero en realidad, debería trabajarse en todos lados” (Entrevista 3).

En otra perspectiva la focalización de los programas es fundamentada en el diseño y metodología que exige escalas reducidas. En esta línea una de las entrevistas plantea:

⁸¹ *focalizas por un problema de pobreza*” (Entrevista 2)

⁸² Para el año 2012 el Secundaria cuenta con un total de 229.774 estudiantes, de los cuales 129.509 corresponden al ciclo Básico (Fuente: Observatorio de la educación. ANEP-DIEE. Disponible en : http://www3.anep.edu.uy/observatorio/paginas/matricula/matricula_edsecundaria.html

“que creo que en el diseño, que tiene que ver con la escala, cuando se diseñó en realidad si bien nunca fue un programa súper gigante, tenía una escala de atención mayor, si vos miras los momentos mayores en 2012 querían llegar a 2000 chiquilines, lo cual en realidad, implicaba una cantidad de gurises por aula, muy grande, que básicamente tiene dos problemas, primero que no tenés infraestructuras en los territorios que puedan albergar más de 50 a 60 gurises ya tenemos problemas para conseguir esos locales, si querías meter 2000 gurises en 12 aulas tenías que tener una cantidad de chiquilines que no era real” (Entrevista 5)

Y agrega:

“para funcionar, un poco llegamos al consenso, (este es otro aprendizaje), que más de 20 gurises, 22 chiquilines por clase no puede haber, los chiquilines con estas características precisan una escala de atención más personalizada que, tenés que respetarla, sino no hay proceso educativo. Ahí creo que el programa hizo como una opción sabia ¿no? porque una opción puede decir "no, políticamente tenemos que llegar a estos números porque queremos llegar a esta cobertura" (Entrevista 5).

Un último factor explicativo sobre la focalización se vincula a los recursos disponibles, ya que desarrollar estrategias de escalas personalizadas como lo son todos estos programas implica una mayor inversión. Para el caso de PAC se expresa:

“no hay suficientes ONGs como para querer universalizar, y aparte creo que en términos económicos también saldría muy caro. (...) tiene sentido en este formato pensando en aquellos lugares donde identifiques que hay como grandes niveles de desvinculación, y bueno como algo focalizado que pueda ir ahí, pero no sé si lo veo universalizado por esta cuestión más económica y también de disponibilidad de ONGs” (Entrevista 5).

Respecto al PIU:

“está implementándose en 102 liceos, ha cubierto un número importante de la matrícula, (pero), todo depende, es un proyecto que no es barato, porque implica muchas horas pagas,(...) docentes, el 98% del dinero de este proyecto son horas docentes, entonces es complicado el generalizar” (Entrevista 7).

En relación a Tránsito entre Ciclos Educativos se sostiene:

“obviamente, todos los tránsitos de Ciclos educativos tendrían que ser universales, no quizás con, porque sería imposible desde el punto de vista real de recursos, con el tipo de diseño que Tránsito proponía, y con ese tipo de recurso humanos, con esa cantidad y con ese nivel de calidad, porque eran muy buenos en general” (Entrevista 3).

Algo significativo que se expresa en relación a los programas Tránsito y PIU es la consideración de la posibilidad de aplicar estrategias de dichos programas, sin la necesidad de establecer específicamente la lógica focalizada y los recursos específicos del programa. Por ejemplo para el PIU se expresa:

“creo que las instituciones, tienen, algunas instituciones, la posibilidad de dar su propia respuesta, o sea que hay instituciones, capaz que aplicando el proyecto se han logrado mejorar los resultados y no necesariamente tiene porque tener este proyecto” (Entrevista 7).

En relación a Tránsito:

“ yo creo que el abordaje del tránsito se puede hacer incluso sin recursos, porque por ejemplo, si todos estuviéramos de acuerdo y nos pareciera que es realmente el problema que hay que abordar, vos podes trabajar el tránsito con los maestros de quinto de escuela, de sexto de escuela, la directora, tenés maestros comunitarios en algunas escuelas, en otros tenés la de tiempo completo que están ocho horas, tenés un montón de horas de gente que estudió, (...), y podrían diseñar algo que se haga con lo que ya tenés, ni que hablar en las escuelas de tiempo completo, trabajar en tránsito, impregnar con esto de lo que implica trabajar con las familias, que todos dicen que es muy difícil, yo no creo que sea tan difícil, creo que hay que tener intención política, discurso claro, algún documento orientador, porque la gente quiere manuales y los manuales son lo anti profesional, documentos orientadores, y ganas, convicción de que vos institución te tenés que hacer cargo de eso” (Entrevista 3).

Integrado y al margen

Además del tipo de intervención que mencionábamos, los programas se caracterizan por su formato en clave de proyecto, y si bien forman parte del sistema educativo, en general, son visualizados de manera separada. En esta línea, según el tipo de programa se encuentran distintas lógicas que dan cuenta de la integración del programa al sistema. De esta forma encontramos una lógica del programa de funcionamiento integrado al sistema, y otra ya desde su definición, al margen.

Una primera perspectiva de integración se da a través de la posibilidad de universalizar las propuestas. Ya vimos que por diversos motivos esto no siempre es posible y ha sido pensado desde esa lógica, sin embargo desde los actores se expresa cierta posible tendencia a la integración de los mismos en las instituciones educativas.

Por ejemplo algunos actores plantean:

...”yo apuesto a la universalización, a que las instituciones educativas absorban en el buen sentido esos programas” (Entrevista 2).

Y otro agrega:

“alguna de las estrategias que ellos realizan (...) pueden ser universalmente aplicables en la medida en que se vayan de alguna manera, nivelando las personas que ingresan al sistema, (Entrevista 1).

Sin embargo, a la misma vez que se piensa como posibilidad la integración en términos generales, se explicita una lógica imperante de “margen” en la cual se ubican (o se pretende en algunos casos que se ubiquen) estos programas. Esto puede implicar aspectos favorables según algunos:

“una cosa característica de estos programas es que siempre quedaron como en los márgenes de la institución (...) esto de los márgenes me parece que tiene sus pro y sus contras, como todo; por un lado como no quedar invisibilizado y que efectivamente tus estrategias (sean) novedosas (Entrevista 4).

Otros actores también lo ven favorable, porque visualizan elementos negativos en la integración de las estrategias de los programas:

“una ONG adentro de un liceo..., para empezar no es lo mismo que el aula digamos, pierde un montón de potencias, las pierde, gana otras cosas, pero perdés mucho la autonomía que tienen los equipos, como trabajan en su propio local y a nivel más comunitario que le da una riqueza bárbara al programa (Entrevista 5).

Una fundamentación de estar al margen, también se vincula con la concepción de la inclusión como elemento sostén del sistema educativo que mencionábamos en el capítulo anterior:

“ANEP está desbordada, y yo creo que uno tiene que estar justamente en los bordes, que es donde nos colocamos nosotros y a tratar de aportar desde ahí” (Entrevista 2).

Por otro lado, el carácter personalizado de los programas, siendo casi una definición de identidad en los mismos, no iría de acuerdo con la lógica colectiva y a mayor escala del sistema educativo, de ahí que según algunos actores no sea posible integrarlos. Por ejemplo en tanto los programas se definen por su *“cercanía y acompañamiento”* según la siguiente entrevista:

“siempre van a ser programas marginales en el conjunto del Sistema Educativo, porque es impensable una estrategia de cercanía y acompañamiento social al conjunto de, universal, (Entrevista 1).

Esta lógica de “integración-margen” da cuenta también de la separación entre lo educativo y lo social. Los actores que se identifican con un apoyo desde lo social, separan fuertemente estas dimensiones y ubican las propuestas claramente al margen:

“no me imagino [trabajando en el Ciclo Básico], siempre en la frontera o cumpliendo funciones sociales, de trabajo,(...) pero siempre en la frontera del sistema, (...) nos imaginamos presencia en algunos programas sociales dentro de los liceos, como centro de mediación, consejerías, pero de ese estilo, digamos, de trabajar en las fronteras (Entrevista 1).

Lógica de experimentación:

A las lógicas de intervención mencionadas sumamos una tercera que denominamos *“de experimentación”*. La escala focalizada, el diseño desde un formato de proyectos, y los seguimientos constantes hacen que los programas tengan posibilidades de ser revisados en medianos y hasta cortos plazos. Desde la experiencia todos estos elementos se van visualizando y van generando modificaciones en los programas, aumentos de coberturas, etc. Uno de los actores expresa esta lógica como una virtud que da posibilidades de revisión y transformación de los programas a corto plazo.

“otra virtud que ha tenido es la transformación (...) siempre se ha evaluado y se han hecho los ajustes que a partir de la evaluación se entendió que podían mejorarlo y hasta este año ya pensando para el año que viene, hay ajustes para hacer todos los años se apostó y me parece que eso en un proyecto es muy importante porque lo hace vivo (Entrevista 7).

Por ejemplo para el PAC se expresa:

“se están intentando como algunas líneas más experimentales, que fueron como largamente discutidas a lo largo del 2011, primero a la interna del PAC, luego con la inspección de programas educativos especiales, después con INFAMILIA, y después con las OSCs. De todo eso salieron como 2 líneas que son 2 hipótesis como medias contrapuestas” (Entrevista 5).

En un reciente documento de este último programa se plantea:

“Aulas es un proyecto en construcción constante en el que “todos aprendemos de todos”, buscando dar respuestas a desafíos locales y globales. Como decía la ex inspectora general docente, Prof Adela Pereyra, “aulas es un espacio de experimentación pedagógica” (ANEP; CES; MIDES- PAC; 2013: 7).

Más adelante se agrega en el mismo documento:

“Las Aulas Comunitarias articulan la tarea docente de profesores de Educación Secundaria y Equipos Socioeducativos de la OSC, constituyendo un espacio no convencional que apuesta a la innovación educativa” (ANEP-CES-MIDES , 2013: 13).

Un ejemplo de esto se da también en el caso de Tránsito Educativo:

“empieza también porque uno tiene que hacer el ensayo de ver el error o la forma... en la medida que uno va piloteando, y programas que son exitosos como Tránsito Educativo de 25 localizaciones ya se pasa a 60 el año que viene (Entrevista 2).

Para el caso del PIU, esta lógica es muy clara:

“el componente pedagógico, que está integrado por los tutores, que lo que hacen los tutores, eso sí ha variado, al principio fueron tutorías transversales en el año 2008, hasta el 10, o sea habían un tutor que trabajaba en competencias transversales, y no importaba la asignatura del área que fuera porque lo que quería era apoyar fundamentalmente afectivamente, estudios y en organización del estudio, elementos de trabajo.

Otro cambio importante que hubo, es que se pasó de esa transversal a una por áreas, se establecieron 4 áreas, ciencias sociales, ciencias experimentales, idioma español y matemáticas.

Este año [2013] cambió a un sistema, que es lo que estamos evaluando porque todavía no cerramos este, a un sistema de asignaturas, entonces, son siete asignaturas. historia, biología, química, física, geografía, inglés y literatura, y se trabaja con alumnos derivados por esas asignaturas, en el marco de las asignaturas, o sea en una palabra, mirando en su recorrido, el proyecto cada vez se asignaturizó más, se academizó más el trabajo que con aquella visión mucho mas de apoyo afectivo transversal” (Entrevista 7).

5.3) Institucionalidad y Gestión.

Conjuntamente con los objetivos y las lógicas de intervención los programas se caracterizan por su definición y gestión institucional. Decíamos anteriormente que los actores relevantes en los programas seleccionados son la ANEP y el MIDES, pero encontramos algunas variantes según el programa.

Un primer tipo es la gestión de estas dos instituciones exclusivamente. Esto se observa para el PAC en un primer nivel se expresa:

“aulas es coejecutado entre MIDES y Secundaria. Se conformó una coordinación técnica, , una unidad coordinadora, que es mixta, tiene el liderazgo de secundaria, que es la coordinadora general... luego, por MIDES dos coordinadores técnicos y después también otros asistentes técnicos desde secundaria. (Entrevista 5).

A estas dos instituciones, para este programa, se le suma un tercer actor: organizaciones de la sociedad civil (OSC). Una entrevista reafirma esta característica:

“En esto de la articulación interinstitucional hay como 3 grandes actores, CES y MIDES y hay un primer lugar ahí de articulación entre las 2 sectoriales, y después la articulación con las OSC” (Entrevista 5).

Otros programas son de carácter estatal y cogestionados interinstitucionalmente, conformando comisiones específicas de coordinación. Es el caso de Tránsito Educativo donde participan los desconcentrados de la ANEP (CEIP, CES, CETP) y el MIDES.

Desde los actores referentes con relación a la dimensión social de los programas se enfatiza la cogestión como un elemento central:

“todos nuestros programas son coejecutados, nosotros no tenemos un programa socio educativo propio, y justamente estamos en la posición contraria a tenerlo (Entrevista 2).

Si bien los programas están definidos interinstitucionalmente, se observan las dificultades que implica esta organización:

“creemos que hay que trabajar con fuertes dispositivos interinstitucionales, como la ANEP, el MIDES, en otros casos el INAU o los programas prioritarios del gobierno como sobre todo Cercanías y Jóvenes en Red tienen su espacio interinstitucional pero que también muchas veces es más un deseo que una realización. La interinstitucionalidad es muy difícil, es muy difícil poder concretar, por más que se tenga buena voluntad y mandato político en los hechos eso no es fácil” (Entrevista 2).

En esta caracterización de la institucionalidad, se retoma la posibilidad de proceso de institucionalización de los programas en el marco de la ANEP.

En el caso del PAC, en el documento inicial se plantea con relación a su financiación:

“a nivel de financiamiento, la participación del CES será gradual y sostenida Para los primeros dos años de implementación (años 2006 y 2007) se prevé que el CES financie el Coordinador General del PAC, los equipos interdisciplinarios y los profesores puente. En el 2008 el CES asumirá estos costos y los de los docentes que trabajen en las AC.

“A partir del año siguiente (2009) el CES promoverá la réplica de los aspectos positivos del PAC de forma tal que la experiencia se institucionalice y se incorpore la sistema educativo formal de manera íntegra, con su necesario correlato presupuestal en la rendición de cuentas” (ANEP-MIDES, 2006 :1).

Para el caso de Tránsito se expresa:

“proceso de institucionalización, ponele que pueda pasar porque el MIDES deje, ponga rubro cero en Tránsito pero siga participando, pero en realidad como en esa acción propia en territorio ya está como institucionalizado, la gente, ANEP ,ya sabe que el programa es de ANEP y que el MIDES tiene un rol importante ahí pero que pasa por la coordinación (Entrevista 4).

Un tercer tipo de institucionalidad la encontramos en programas que son gestionados exclusivamente por la ANEP y a través de sus desconcentrados, como es el caso del PIU, aunque como ya hemos mencionado, se trata de un programa enmarcado en el Plan de Equidad:

“es un proyecto institucional del sistema de secundaria, (...)todo es de secundaria, y la inspección está involucrada en esto, o sea tanto la inspección de institutos y liceos como la inspección de asignaturas, tiene entre sus funciones, velar por la implementación de este proyecto en los centros y la inspección de asignaturas ver las tutorías” (Entrevista 7).

Por último nos interesa destacar que más allá de la institucionalidad de la gestión de los programas, existe una conceptualización del trabajo desde la lógica de redes. Esto conceptualmente abre la posibilidad de vínculos de la institución y del programa con otros actores, mejorando la utilización de los recursos, permitiendo mayor apertura de la institución a la comunidad y su inserción en territorio.

Caracterizando el trabajo desde el PAC se expresa:

“[se trabaja] muchísimo, desde el barrio y desde lo central desde todo, este programa es un programa muy tentacular, que tiene muy claro que somos "tejedores", en general. Una vuelta le llamamos así a nuestro encuentro, dijimos que éramos un telar, y es esa la imagen, ¿no? armamos telares en que se sostengan que traten de rodear estas, vidas juveniles tan malheridas (Entrevista 6).

Otros actores sostienen:

“hay un planteo fuerte esto del perfil del trabajo en redes ¿no? y que el aula se llame comunitaria no es casualidad, es como una apuesta a que el aula esté muy inserta en la red de protección local y que se articule con los distintos servicios que hay, también para dar una repuesta más integral (...) La complejidad de la situación de los gurises que llegan y de sus familias requiere intervenciones que trascienden lo que la propia Aula puede hacer, entonces hay que, coordinar con un SOCAT, hasta con un Centro Juvenil, hasta con un ETAF, ¿no?. Una apuesta desde lo metodológico fuerte, tiene que ver con la articulación también (Entrevista 5).

5.4) Evaluaciones y seguimientos.

Un último aspecto presente en todo diseño, se trata de la evaluación y/ o monitoreo de las propuestas a los efectos de valorar su éxito o posible modificaciones. En la medida que planteábamos que se trata de propuestas con lógicas experimentales, en todos los casos encontramos dispositivos formulados para esto, implementados fundamentalmente por la Dirección Investigación y Estadística Educativa (DIEE-ANEP) y Área de Seguimiento y Evaluación del MIDES, a través de diversos formularios de registro en distintas dimensiones que permitan ir registrando resultados, en términos de cifras de la ejecución de los programas. Esto da cuenta entre otros aspectos, de la relevancia de la dimensión cuantitativa de los programas, a pesar que su cobertura es limitada por su carácter focalizado, como ya señalamos. Si bien resulta lógico que en toda ejecución se planteen dispositivos de evaluación, también a modo de hipótesis, podemos pensar que resultan dispositivos en el marco de tecnologías utilizadas en clave de gubernamentalidad. Con esto pretendemos señalar que involucran prácticas de control y conducción de los sujetos que van más allá de la mera valoración de resultados de un programa. En sentido, por ejemplo, los datos de registro en algunos casos son cruzados con otras instituciones, ya sean educativas (ej.: deserción y repetición en liceos de referencia; egresados de escuela que no se inscriben en ciclo básico) o de carácter social (Asignaciones Familiares).⁸³

5.5) Ejes de tensión con relación a las políticas y programas de inclusión educativa.

Tanto de la lectura de los documentos generales, así como de los programas y elementos planteados por los actores, observamos una serie de aspectos que denominaremos **ejes de tensión** en torno a las construcciones discursivas sobre inclusión educativa. Estos ejes resultan espacios importantes en clave del análisis porque explicitan algunas de las complejidades que la conceptualización de inclusión educativa tiene en sí misma.

Identificamos tensiones que se vinculan a la relación entre el carácter educativo y el carácter social de las líneas y propuestas; la relación de los programas y el sistema Ciclo Básico; y la normativa institucional y los programas.

5.5.1 Lo educativo y lo social

Un eje que es claro y constante en las diversas propuestas programáticas, pero también en las líneas generales de la política educativa es la tensión entre la dimensión social y la dimensión educativa.

Esto no es ajeno a los planteos a nivel de declaraciones internacionales. Ya veíamos en el capítulo 3, como a nivel de la Conferencia de la UNESCO (2008) se plantea que los entornos inclusivos deben considerar entre otros elementos “*la estrecha coordinación con*

83 *Formulario de seguimiento mensual de la asistencia en simetría con el instalado para el control de las Asignaciones Familiares*. ((ANEP-CES.PIU, 2008 :22

otras políticas sociales” (UNESCO,2008b: 10). Es claro que desde este organismo la educación de carácter inclusivo se relaciona a la prevención de la pobreza, tomando en este sentido mayor centralidad el aspecto social que el propiamente educativo.

En nuestro país, desde décadas atrás se ha explicitado el proceso por el cual la política educativa se constituye como una política social fundamental (Martinis, 2013). Si bien a partir de las administraciones del gobierno de izquierda, como ya vimos, hay una separación del discurso de los años 90 -tomado distancia de aquellas líneas de “reforma”-, podemos ver que en la actualidad surgen elementos que dejan abierta la perspectiva a pensar esta articulación entre lo educativo y lo social.

La creación del MIDES desde el 2005, como espacio institucional oficial a cargo del campo de las políticas sociales y su coordinación; su fuerte presencia en los programas educativos; así como la integración de algunos de estos programas en el marco del Plan de Equidad, (2008) hace que la impronta de lo social, fundamentalmente en términos de protección social, como elemento constitutivo de la política educativa sea muy visible. Es decir, que si bien existe una diferenciación entre lo educativo y lo social en términos institucionales, se plantea un fuerte peso de este último en las propuestas. De todos modos el tema no está resuelto. El siguiente fragmento de entrevista expresa:

“es el vínculo entre las políticas educativas y las políticas sociales, que es otro gran tema que me parece que cuando hablamos de política de inclusión siempre viene como a colación que es bien complejo ¿no? porque, desde mi opinión todavía nos faltan kilómetros por recorrer en esto de la famosa coordinación interinstitucional y lo que efectivamente es un Ministerio de Desarrollo Social, por ejemplo, a las órdenes o respaldando o haciendo que sea más integral una política educativa” (Entrevista 4).

Incluso para algunos actores, la definición de los programas en términos de política educativa o política social ha sido tema de discusión:

“El eje central es este, si esto que estamos haciendo es una política educativa o es una política social, y por lo tanto quien la conduce” (Entrevista 1).

En aquellas que se gestionan interinstitucionalmente se expresa:

“en el caso de PAC, es claro que es una política social, en el caso de Tránsito como son chiquilines que está en el Sistema Educativo, en realidad es una política educativa con apoyo social” (Entrevista 1).

A primera vista del fragmento anterior se desprende que cuando los sectores a los que se apuntan están “por fuera” del sistema educativo, se considera una política social, mientras que aquellas propuestas que consideran a los estudiantes del sistema, constituirían parte de una política educativa. Esta clasificación puede considerarse una perspectiva, pero no la única, porque si pensamos en programas dentro del sistema que tienen un fuerte peso social o asistencial más que pedagógico, ¿podemos considerar que estamos frente a una política educativa?

Una de las entrevistas plantea:

“después también hay como un límite finito entre inclusión social e inclusión educativa, porque el programa también se propone mucho que hace a la inclusión social y que también es como pre requisito de la inclusión educativa de estos gurises. Entonces bueno, que pueden acceder como a prestaciones sociales básicas, como para empezar tener la cédula, tener el carné de salud, cobrar la Asignación Familiar, ¿no? como una serie de cuestiones básicas que hacen a derechos de los chiquilines y bueno, y acceso también como a otros recursos de la red de protección local” (Entrevista 5).

Más allá de esta tensión, en la medida que las políticas por su sectorialidad no puedan ser vistas como elementos aislados, la cuestión está en el punto en donde una de estas dos lógicas (sea la educativa o la social) tome lugar en detrimento de la otra. Como actores de la educación nos parece relevante visualizar que las políticas y estrategias que se lleven a cabo en este campo no pierdan su especificidad.

5.5.2 Programa y Sistema.

Otra tensión que surge del análisis se vincula a la articulación de los programas con el sistema, en nuestro caso, con el Ciclo Básico Secundaria. Se vincula en cierta manera a la lógica de *integración-margen* que mencionamos anteriormente.

Desde el sistema muchas veces se plantean obstáculos a la integración de los programas, así como su deslegitimación debido a ser observados como elementos externos a la institución (o en una dimensión más territorial, al centro) en la medida que participan otros actores. Esto es clave en el caso de Tránsito Educativo⁸⁴. En otros casos su falta de legitimidad pasa por la población que atienden, asociados a sectores excluidos, que están

⁸⁴ En el momento en que se finaliza esta tesis se generó una discusión negociación entre las autoridades del CODICEN y los gremios docentes en secundaria con relación a la aplicación al programa en Montevideo.

determinados por los recortes focalizados que lo programas realizan⁸⁵. De esta forma se visualiza como externo a Secundaria, como por ejemplo el PAC, siendo que institucionalmente forma parte del mismo Consejo.

Por ejemplo uno de los actores menciona:

“[hay un] problema de legitimidad. Se deslegitiman muchas veces estos programas porque se los consideran programas para pobres, y nosotros entendemos que no, que lo menos que queremos es generar una educación de pobres para pobres, por eso también me parece que ahí tiene que haber mucha más apertura institucional, de los formatos clásicos existentes (Entrevista 2)”.

Desde los programas, el sistema de enseñanza básica es cuestionado por su formato y su rigidez. No se observa un discurso que de cuenta de una coordinación institucional entre sistema y programa articulado, y en algunos casos los programas no ven como negativo el no estar integrados.

En otros casos, ante experiencias de integración, como la del PAC en el ámbito liceal se vislumbran dificultades con relación a los posibles resultados que la experiencia daría:

“en algún momento existió la tentación de empezar a pasar aulas como la del Pinar hacia adentro de los liceos. Eso requiere una serie de cuestiones difíciles de compatibilizar adentro de los liceos. Los resultados que nos están dando son resultados, relativamente duales, ¿no? o sea buenos en términos del objetivo inmediato digamos de permanencia, pero cuando pasan al sistema, eso, no es fácil. ¿Ahora, eso es un problema del PAC? no, ¿es un problema que el PAC este adentro? tampoco. Es un problema del sistema. (Entrevista 1).

Es probable que los programas que se piensan al margen, tienen mayores resistencias al sistema y sostienen que las dificultades son mayores, y que los resultados de fracaso se adjudican al propio sistema. Del párrafo anterior resulta llamativo como no es posible pensar el fracaso o éxito de la propuesta en clave de ambas instituciones. En este último ejemplo que venimos planteando de la integración de aulas comunitarias en los liceos⁸⁶ también se sostiene:

85 Recordamos que las selecciones de población se realizan fundamentalmente en base a indicadores estadísticos de carácter socio demográfico e indicadores de resultado educativos.

86 En la actualidad existen experiencias pilotos que han integrado el PAC en el mismo edificio que Ciclo Básico.

“Los riesgos que tenés es que, el sistema te coma, que la lógica liceal desvirtúe un poco más esto, más del Aula como un laboratorio pedagógico” (Entrevista 5).

Para el caso de PAC esta postura es muy clara y bastante crítica frente al sistema Ciclo Básico Secundaria:

“aulas lo ideal [no] sería que pasara directamente a secundaria sino que algunos elementos de aula, junto con otros elementos de áreas, junto con otros elementos del plan extra edad, podría llegar a ayudar, y creo que fue lo que se intentó en generar como, cambios en secundaria pero la realidad es que al día de hoy viene siendo bastante impermeable el sistema, yo creo que son cambios que van a llevar tiempo (Entrevista 5).

Así encontramos que dos propuestas de un mismo sistema (CES) que en su discurso están pensadas como articuladas (en tanto el egreso de PAC está pensado para la integración y continuidad de la trayectoria del estudiante en el Ciclo Básico) da cuenta de una fragmentación que en sí misma no logra el objetivo deseado, es decir, el pasaje articulado al nivel. Esto es considerado por el propio programa en su documento inicial, donde al plantear los potenciales riesgos en la ejecución del programa se sostiene:

“Problema de la articulación entre el Aula Comunitaria y el Liceo de referencia” (ANEP-MIDES,2006: 22). Supuestamente la existencia interinstitucional, con la conformación de un equipo central, sería un elemento articulador entre las Aulas y los Liceos.

Pero insistimos, que considerando que es necesaria una articulación para este logro, el fracaso en el objetivo (del cual los dos actores son plenamente conscientes) debería ser pensado en clave de ambas institucionalidades. Ello no se visualiza en los planteos de los actores involucrados:

“el problema es cuando vuelven a la educación media, universal, digamos, tanto el liceo o la UTU. Yo creo que ahí el programa (PAC), tenía un poco supuesto de que la educación media iba a ir haciendo algunos cambios también para ser más amigable y , en realidad no ha habido movimientos ahí, entonces vos haces un puente que en definitiva los vuelve a colocar en un sistema que lo expulsó. Entonces si no hay cambios en el sistema universal es complicado para estos chiquilines volver a sostenerse, ¿no? por más que vos lo fortalezcas en lo individual, hay algo en lo institucional que, es muy duro y no genera muchos movimientos, entonces ha habido como bastantes intentos de ajustar lo que pasa con la modalidad C. (Entrevista 5).

En otros casos se explicita la resistencia de articulación desde ambos ámbitos:

“hay poco interés de ambas partes, hay poco interés de los sucesivos Consejos, de los sucesivos actores políticos que han estado en el Consejo de Educación Secundaria de absorber y de institucionalizar aulas y de tomarlo fuertemente como una oferta educativa de Secundaria” (Entrevista 4).

Por lo tanto, si bien de acuerdo al diseño de PAC la coordinación con la Enseñanza Media Ciclo Básico no solo es deseable, sino necesaria en términos del logro de uno de los objetivos centrales como *programa puente*, como programa de inclusión educativa, se torna el punto más débil y de tensión visible. El mismo documento inicial sostenía como un riesgo *“la deserción de los alumnos a re-ingresar al Liceo una vez finalizado su pasaje por el AC”* (ANEP-MIDES, 2006, 23) y planteaba:

“Este es otro de los puntos centrales para alcanzar los efectos previstos en el PAC. Para ello se ha previsto el acompañamiento del adolescente desde la AC mediante los técnicos de la OSC encargada de la gestión, asimismo, reforzando se gestión desde el Liceo de Referencia con profesores-puente y con el trabajo del Hogar y con la familia del beneficiario mediante visitas de educadores sociales (AC) y asistente social (del equipo multidisciplinario al alumno y su familia)” (ANEP-MIDES 2006: 23).

En palabras de un actor referente:

“es el punto más débil, porque para tender un puente vos precisas dos cabeceras, una cabecera es el aula y la otra es el liceo y /o la UTU, precisas que haya un otro con predisposición a aceptar eso, eso es, sobre todo el trabajo que se busca con la modalidad C que tiene un trabajo tanto dentro del aula como hacia fuera” (Entrevista 5).

Y agrega:

“Yo creo que aulas esta bueno, que funciona como dispositivo focalizado, que re-vincula, pero que necesariamente tenemos que lograr que haya cambios en el otro sistema, pero me parece que capaz que es algo que trasciende al programa” (Entrevista 5).

En una lógica diferente, el PIU en términos generales se considera que está integrado al sistema entre otras cosas porque no implica coordinación interinstitucional. Sin embargo el

proceso de apropiación de los actores en los centros educativos fue gradual y diferente según los centros:

“este proyecto tiene ya, 6 años, en los liceo que viene aplicándose desde hace tiempo, están viendo un proyecto muy interesante de apropiación y además desde hace 2 años se ha puesto mucho énfasis a través del Consejo en que este proyecto sea para esos liceos el proyecto de centro, y si no, se inserte en el proyecto de centro si es que ya tienen uno, para el fortalecimiento pedagógico (Entrevista 7)

Más allá del diseño de los programas, las modalidades en que se articulan con el sistema varían de acuerdo a los centros, los actores involucrados en cada uno, etc. En el caso del PIU podemos entender ,a modo de hipótesis, que la similitud del rol de los actores (básicamente docentes) y el perfil pedagógico para estudiantes que ya están integrados al sistema (aunque sean definidos como “en riesgo de fracaso escolar”) impone menos resistencias que la integración de estudiantes “de aulas” que se integran al formato Ciclo Básico.

“Tenemos 102 liceos, son 102 modalidades de implementación diferentes, algunos realmente esto se ha cumplido y ha impulsado mucho el proyecto, sobre todo articulación, docente, aula, tutor que es lo más importante, en otros liceos, cuesta y sigue pasando, nunca tan periférico como al principio porque con el tiempo los actores se van apropiando, la institución se va apropiando” (Entrevista 7).

A modo de síntesis tomamos las palabras de una de nuestras entrevistas:

“[la “articulación programas-sistema.] depende mucho del perfil del director y del equipo de docentes que tengan en la institución, y de la forma en que llegue el programa al centro educativo. Generalmente es gente muy entusiasta la que coordina estos programas como Compromiso Educativo que ha sido muy exitoso, salir adelante, el mismo Tránsito Educativo, o sea, depende de cómo se presente en la institución y como la dirección lo socialice y lo integre al proyecto de centro y que no se vea como algo externo, aunque a veces pasa que se suma como otra exigencia, porque los que están a cargo de esos programas le exigen al liceo datos, reuniones. El temas es como integrar a la vida cotidiana de un liceo esas instituciones, tenemos los espacios de coordinación donde podrían presentarse e incluso ir dando los resultados, como les está yendo con los estudiantes que atienden” (Entrevista 8).

Respecto a Tránsito Educativo, la articulación resulta particular, en la medida que la propia unidad ejecutora está compuesta por integrantes de distintos subsistemas, por lo tanto a la vez que puede resultar un programa externo, está integrado por sus mismos actores. De cualquier modo por su modalidad de “programa”, y su trabajo en forma “complementaria”, así como por la existencia de roles diferentes y de carácter comunitario, es posible que existan elementos que no permitan una articulación sencilla con el sub sistema ciclo básico. De cualquier modo, no fue posible relevar esto a nivel del planteo de los actores.

Más allá de la articulación favorable o no entre los programas y el sistema, predomina una visión de los programas como dispositivos externos a un sistema hegemónico inmodificado. Esto los ubica como dispositivos “auxiliares” en algunos casos, pero que no resuelven el problema de fondo, lo que vuelve a instalar la interrogante de en qué medida modifican la estructura del sistema y los procesos de inclusión educativa a los que apuntan. En la siguiente entrevista se expresa:

“yo creo que estos proyectos sean lo que sean, son agujeros que uno va tapando, son digamos tapones, para tapar los agujeros y que hay que hacer una reforma estructural del sistema. (...), claro el temas es que mientras tanto ¿qué?, porque mientras no viene la reforma estructural a nosotros se nos está yendo, 4 de cada 10 chiquilines, los estamos expulsando de las aulas o se están yendo, o está perdiendo., Entonces bueno, esperar a que cambie un sistema que necesita tiempo, para cambiar su estructura totalmente que es lo que debería hacerse, en mi criterio, esta es mi opinión, absolutamente personal” (Entrevista 7).

5.5.3 Normativa y Programas.

Por último identificamos un tercer eje de tensión que se suma a los ya mencionados. Se trata de la relación entre las políticas de inclusión y sus estrategias, y la normativa vigente en el sistema. Como observaban algunos de los actores entrevistados, la lógica administrativa predominante en el sistema dificulta procesos donde efectivamente los estudiantes logren participar de su proceso educativo. Por ejemplo, una de las entrevistas plantea:

“estamos analizando las tensiones, entre la normativa y las políticas de inclusión. A veces las normativas no se acompañan con las políticas de inclusión que buscan justamente que todos los estudiantes, tengan experiencias exitosas de aprendizaje, no solo que se matriculen si no que se mantengan concurriendo, que aprendan real y efectivamente. Entonces, a veces hay reglamentos, por ejemplo de evaluación y

pasaje de grado, que no contemplan los ritmos, las posibilidades de cada estudiante Incluso el propio concepto de Ciclo Básico, (...) ciclo significa que la persona justamente haga un ciclo tomado globalmente, y que vaya avanzando por etapas de acuerdo a sus posibilidades. Nosotros llegamos a fin de año y el alumno si tiene determinado número de notas bajas se va a repetidor u obtiene lo que se llama "fallo en suspenso". Ahí tenemos por ejemplo que los que tienen "fallo en suspenso" que son la mitad de las notas bajas, no pueden dar los exámenes en diciembre salvo que tengan tolerancia; entonces se juegan su año. Para mi es totalmente exclusor,. En el mes de febrero, si en el mes de febrero tienen más de tres bajas, repiten, eso es totalmente una aberración pedagógica, es una normativa que no respeta el ritmo estudiantil, con cuatro materias bajas volver a hacer las 12 materias, esa es una de las tensiones que yo te decía (Entrevista 8).

Tomando como referencia el anterior fragmento, a la misma vez que se llevan adelante estrategias, que se revisan, se tratan de articular con el sistema, etc, se mantiene incambiado, desde el punto de vista normativo (y probablemente desde muchas prácticas) una forma de funcionamiento en los ámbitos cotidianos de aprendizaje en el ciclo básico. Estructuras administrativas (sistema de evaluación, normativas en relación a pasaje de grados) generan ciertos desfasajes con los procesos de aprendizajes. Incluso algunas conceptualizaciones recurrentes como "repetidores" "rezagados" "extra edad", características aplicadas a los estudiantes que no se ajustan a las formas de las normativas vigentes, son producto de esa propia normativa, que establece una situación de "normalidad" en términos de lo que considera una trayectoria educativa. Las posibles innovaciones que puedan presentar las propuestas de inclusión no parecen influir hasta el momento esta dimensión.

5.6) Fortalezas y debilidades de las programas de inclusión educativa:

A través de las fuentes consultadas y los propios actores, observamos aspectos vistos como favorables, y otros considerados como debilidades con relación a los programas de inclusión educativa. Ninguna propuesta puede ser evaluada como buena o mala en términos absolutos, y es posible que en todos los casos se puedan observar elementos que se puedan considerar positivos, así como otros que es necesario poner en cuestión.

En este sentido, en términos generales, una característica de estos programas evaluados como positiva por los actores, y que es mencionado también en ciertos diseños, es su carácter personalizado de acompañamiento y cercanía.

Una entrevista en esta línea plantea:

"la cercanía, el acompañamiento, y el recuperar el sentimiento de valorar el estudio, digamos, ¿no? creo que eso, está demostrado que se puede, que es así, que funciona tanto en la población que está en el sistema, como probabilidad en riesgo de caer, en la población que está un poquito lejos, como PAC pero también está pasando en la población de Jóvenes en Red" (Entrevista 1).

Esta característica, que por sus dimensiones identifica a los programas, es relevante en términos pedagógicos.

Vinculado a lo anterior se destaca el lograr una identidad y un sentido de la propuesta. En relación a Tránsito se expresa:

"Funcionó, las fases tenían una identidad propia, un objetivo propio, pero a su vez encadenaban perfectamente con las siguientes; los recursos trabajaban, lograban generar lo que se quería generar, que era la continuidad educativa; y el sentido, lo que yo te decía, también generar sentido, en la continuidad, el aprendizaje" (Entrevista 3).

Otro aspecto favorable que se identifican en estas propuestas se vincula al componente afectivo y vincular y a las transformaciones en relación a lo pedagógico y lo didáctico.

Así en relación al PIU se sostiene que *"el vínculo afectivo que se genera entre los tutores y los alumnos es muy importante"* (Entrevista 7).

Y en relación específica a lo pedagógico - didáctico:

"el sistema de tutorías es potencialmente un sistema interesante, para sostener a aquellos alumnos que solos no pueden salir adelante. El sistema de tutorías que hemos tratado, que es sobre todo trabajar a nivel de competencias, es una innovación muy interesante para un sistema muy asignaturista y muy apoyado en contenidos disciplinarios. Una cosa es que lo hayamos logrado y otra cosa es que intentemos, y eso varía con los centros, varía con las personas, pero el colocar el tema en que hay determinadas competencias sobre las que hay que trabajar para que puedan aprender contenidos y salir adelante, era un tema que hace unos años no era fácil de plantear en los colectivos docentes y creo que la tutoría contribuye a plantear la discusión. El sistema de tutorías como apoyatura para niños vulnerables que no tienen en sus casas un apoyo, me parece que es importante, esto de la modalidad de trabajo de las tutorías con una modalidad diferente con estrategias didácticas, diferentes a las del año tradicional, (...) muchos docentes que son tutores dicen que han cambiado su cabeza en el aula, después de tener tutorías que le ha ayudado a repensar su práctica"

(...) Nuestra esperanza es que eso a su vez, remueve también el trabajo en el centro educativo” (Entrevista 7).

En general los aspectos positivos de los programas se resaltan en términos cualitativos, vínculos, procesos, etc. Un problema que se presenta aquí es que en términos generales el énfasis en el discurso macro no está puesto en estos procesos sino en los datos cuantitativos de resultados.

“Resalta mucho esas cuestiones cualitativas que para nosotros son muy difíciles de medir también a nivel general del proyecto que algunas evaluaciones han dado cuenta pero bueno, me parece que esas son cuestiones positivas” (Entrevista 7):

Con relación a las debilidades o aspectos desfavorables de los programas, los actores consultados identifican:

En relación al pasaje entre niveles y continuidad de las trayectorias educativas, que en algunos suponen un objetivo central, no siempre son logrados. Esto se debe entre otras cosas, por cierta contradicción entre una “lógica de cercanía” que implican estas propuestas, determinadas por sus objetivos pero también por su escala, que como vimos en su mayoría responde a estrategias focalizadas, frente a un sistema masificado que no considera estas dimensiones.

“El Sistema Educativo lo reincorpora digamos, en las condiciones que tiene que tener un Sistema Educativo normal, que podrá ser mejor que este, podrá ser más de cercanía, podrá tener menos materias, toda esa discusión que se está dando, y, todo eso podrá pasar, pero aun así, va a ser un sistema educativo más impersonal” y agrega “eso pasa en todas las estrategias de cercanía y acompañamiento entonces y yo creo que es un problema que tenemos que discutir, ese tránsito” (Entrevista 1).

A su vez, definidos en términos como los que mencionábamos (cercanías, personalizados) los programas resultan costosos, y esto es un elemento evaluado como desfavorable en términos de ser pensados a nivel general.

“ El problema de estos programas, es que requieren un nivel de dedicación, muy alto,, por lo tanto requieren costos muy altos, y por lo tanto hay que tomar una decisión política que, por lo menos este gobierno no lo ha tomado (Entrevista 1).

Por otra parte, muchos de los efectos que se esperan en los programas corresponden a la continuidad educativa fuera del mismo, como es el caso del PAC, y en esta línea los actores identifican que se plantean dificultades, y que la incidencia allí ya no corresponde al programa:

“de la continuidad educativa, y ahí nuestra incidencia es mucho menor”, (...) si bien tenemos esta línea de trabajo que es la modalidad C, el acompañamiento al egreso, y la articulación, en definitiva va a depender del docente del liceo, el adscripto, de la dirección, que está fuera del control del programa” (Entrevista 5).

Y agrega:

“si lo miras de acuerdo a lo que pasa ahí, adentro del aula [comunitaria], yo creo que es muy valioso y los gurises hacen procesos súper positivos y los docentes también; y si lo miras por cómo se vinculan después en un segundo liceo o de UTU, por ahí la evaluación, no es tan positiva” (Entrevista 5).

Otro elemento considerado como debilidad, y que a nuestro entender resulta un punto neurálgico en tanto es uno de los objetivos centrales enunciados en la política educativa en la actualidad, se refiere a los resultados en términos cuantitativos.

En términos generales, tanto a nivel internacional como en las líneas estratégicas de la administración estos elementos son establecidos como centrales. Muchas de las políticas educativas se evalúan en estos términos. Como vimos la UNESCO prioriza la importancia del monitoreo y la evaluación donde se de cuenta de los indicadores de inclusión de carácter cuantitativo⁸⁷.

A través de los informantes observamos que los resultados en este sentido no han sido siempre los esperados, y que contradictoriamente a lo previsto, los resultados relevantes de estos programas se encuentran a nivel de procesos cualitativos.

En el caso de PAC esto se refleja en los resultados de egreso y reinserción, resultados que supone la aplicación de la modalidad C.

Un caso claro es el del PIU, significativamente relevante en la medida que mejorar los datos cuantitativos es un objetivo explícito de este programa:

“tenemos un debe muy grande en los resultados educativos, o sea, el objetivo de este proyecto era bajar los índices de repetición y deserción; los estudios cuantitativos de los últimos años que son los que están en proyecto, en la evaluación del CODICEN demuestran de que lo que hace al liceo PUI y no PIU o sea todos los liceos, tengan

87 Presencia, Participación y resultados de los educandos (ver doc 2008: Documetro de referencia: 21

PIU o no tengan PIU, [los estudiantes] caen, lo cual es complicado porque un proyecto que se fija eso como objetivo, ahí pasan varias cosas, o... tal vez el objetivo que se fijó el proyecto fue demasiado ambicioso, esa es una posibilidad; tal vez, las tutorías, logren cosas menos importantes pero, menos importantes, son más cualitativas pero no tanto cuantitativas en cuanto a resultados, este.... de todas maneras es el gran tema” (Entrevista 7).

Otra entrevista expresa:

“hay un informe, que hizo el PIU, que en una presentación que hicieron, lo que señalaban era que los resultados no habían cambiado, después de tantos años de aplicación, había mejorado la inserción de los jóvenes, su comportamiento, pero en materia de resultados académicos no habían podido incidir” (Entrevista 8).

Por último, la efectiva participación de los jóvenes en los programas es determinante de la posibilidad de generar procesos. En el caso del PIU, por tratarse de una propuesta a contraturno se generan dificultades para contar con la asistencia de los estudiantes:

“uno de los problemas es la asistencia a las tutorías de los estudiantes, porque no son obligatorias, y son a contra turno. Entonces tenemos un problema, si bien son muchos los alumnos derivados, son pocos los que tienen una asistencia regular” (Entrevista 7)

5.7) Concepción de sujeto a través de las políticas y programas de inclusión.

Uno de los objetivos que consideramos en nuestro proyecto de investigación era indagar sobre la concepción de sujeto desde la perspectiva de las políticas y los programas de inclusión educativa. En la misma línea teórica que venimos planteando, a la a la hora de definir a los sujetos están implícitas una serie de conceptualizaciones que expresan construcciones discursivas que inciden en el pensar y actuar de los actores vinculados, así como en la puesta en marcha de ciertas estrategias, excluyendo otras.

Las conceptualizaciones que se realizan a través de los documentos y los actores surgen a partir de las construcciones en relación a aspectos que fueron planteados a lo largo de este trabajo, permitiéndonos elaborar de algunas categorías en las cuales enmarcarlas.

Una primera categoría ubica al sujeto en términos de “*diferencia*”, es decir, los adolescentes y jóvenes que ingresan al sistema educativo medio en la actualidad son “*distintos*”. La pregunta que automáticamente nos hicimos fue ¿distintos en relación a qué? Esta denominación enuncia dos supuestos en base a una tradicional visión que tiene el sistema

educativo en relación a quien es su sujeto de la educación. Como plantea Terigi: *“la escuela define lo que es esperable y lo que no, lo que significa “alumno medio”, sino también un niño normal, ofreciendo a ambos como términos de comparación para el comportamiento y el desempeño de sujetos reales”* (2010: 16). En este sentido, como planteamos en el capítulo 1, el modelo de educación moderna instaló fuertemente la imagen de *alumno* como el sujeto por excelencia del sistema educativo. Esto implica ciertas características esperadas en términos de conductas y actitudes, niveles de conocimiento y formas de aprendizaje. Es decir que el sujeto es *diferente* de un modelo esperado, y justamente, en un sistema de carácter homogeneizador.

Por otro lado, *“no obstante las diversidades culturales, sociales y de aprendizajes”* como se expresa desde la UNESCO, los sujetos *“deberían tener oportunidades de aprendizaje equivalentes en todos los tipos de escuelas”* (2008b: 10). En este otro sentido los sujetos son “diferentes” entre sí, rompiendo con el criterio homogeneizador de las instituciones educativas modernas.

De esta forma conceptos como “diversidad” y “nuevos sectores”, así como la llegada “de grandes contingentes” al sistema educativo medio, resulta en algunas lecturas, como vimos, una situación problema, no solamente en términos de cantidades, sino fundamentalmente en términos de la ruptura de ese modelo de sujeto esperado y homogéneo. En relación con lo planteado en el siguiente fragmento se explicita vinculándolo a las posibilidades institucionales:

“hacer una apertura mayor, y entender que los adolescentes o los niños son de una manera diversa, sigue habiendo niños más a “medida” como esperan que lleguen, porque siguen existiendo, hay chiquilines mucho mas contestatarios, y con otra cabeza y otros estímulos, que esta buenísimo que estén, y que por suerte interpelan, y bueno vos tenés que trabajar en esa diversidad, así como la diversidad cultural y de sectores socio económicos” (Entrevista 3).

Esta diferencia o diversidad, sea o no entendida como problema, instala la necesidad de una cambio en el sistema, marco en el cual podríamos ubicar a los programas de inclusión educativa. Así, ya observamos este planteo en el documento de la ENIA esta relación que expresa en el capítulo 3,

“los niños y los adolescentes han cambiado, pero las propuestas y los espacios educativos (en particular la relación educador/ educando y la labor de los centros educativos) no han cambiado” (ENIA, 2008 : 20-21).

Si bien en nuestro enfoque de investigación no podemos dar cuenta de los niveles en que los programas significan cambios concretos en este sentido, en algunos casos sus planteos van en esta línea, principalmente cuando se proponen articulación con el sistema general. Así en el caso Tránsito Educativo en relación a la mejora de los aprendizajes se sostiene:

“Profundizar en el objetivo de mejorar los aprendizajes es continuar trabajando en pro de modificar algunos aspectos de las culturas institucionales tradicionales” (MIDES, 2013: 33).

En otros términos, esta diferenciación se refuerza en la medida que se vincula con condicionantes de carácter socio económico y cultural, articulados con efectos sobre lo educativo, construyendo, según nuestra perspectiva, otra categoría. Como vimos ya en diversos momentos de esta tesis, hay una fuerte conceptualización que establece la relación en clave de determinación de este carácter en la configuración de los sujetos.

Esta categoría, está presente tanto en planteos a nivel de documentos de organismos internacionales y nacionales, así como en diseños de programas y planteos de informantes. Por ejemplo, encontramos todo un conjunto de significantes que se establecen tanto para los sujetos que acceden (o deberían acceder) al sistema educativo, como aquellos que son sujetos de las líneas políticas y programas de inclusión educativa. En este sentido vemos denominaciones como: *“grupos marginados y vulnerables”*, *“Víctimas de la exclusión en educación”* (UNESCO, 2008^a, 10), *“marginados y excluidos del sistema”* (UNESCO 2008^a:4), *“adolescentes en situación de pobreza”* (Plan de Equidad, 2008), *“sectores claramente rezagados”* (ENIA 2008: 30), *“jóvenes con problemas de vinculación a la Educación Media Formal”* (ANEP-Codicen, 2006: 52), *“desafiliados”* (Anep-codicen, 2007:152).

A su vez, en diversos documentos vinculados a los programas observamos nominaciones tales como: *“Adolescentes portadores de historias de fracaso escolar, deserción y desvinculación de la institución liceal”* (ANEP-MIDES, 2006:14); *“Estudiantes con riesgo de repetencia, deserción o rezago”* (ANEP-MIDES, 2006:16); *“Jóvenes pertenecientes a estratos socioeconómica bajo, que en este último caso se corresponde con la población objetivo de Infamilia”* ((ANEP-MIDES, 2006:16:3) *“jóvenes de contextos socio educativos complejos”* (ANEP.CES.PIU, 2008: 16).

Observamos que en algunas de estas conceptualizaciones se caracterizan por su énfasis en aspectos educativos en términos *de fracaso*, y en otros casos por la condición a futuro de ciertas dificultades, es decir, en *“riesgo de”*. Así encontramos entre los “beneficiarios”⁸⁸ de los programas : *“alumnos vulnerables al fracaso escolar”*, *“potenciales repetidores”*

⁸⁸ El término beneficiario (Utilizado en el PAC y PIU también da cuenta de una conceptualización del sujeto en términos que asociamos a las políticas de protección social.

(ANEP.CES.PIU, 2008: 27); “*potenciales alumnos vulnerables al fracaso liceal*” (ANEP.CES.PIU, 2008: 28); “*jóvenes en situación de vulnerabilidad educativa*” (ANEP.CES.PIU, 2008:17); “*Alumnos que presenten dificultades de aprendizaje*” (ANEP.CES.PIU, 2008: 18); “*alumnos con mayor riesgo de desvinculación*” (Tránsito: S/F; 1). Estos diferentes significantes son construidos en la mayoría de los casos desde parámetros socio demográficos y/o territoriales, (sujetos de zonas o centros educativos caracterizados en base a índices de vulnerabilidad socio cultural⁸⁹, riesgo educativo o índice de carencias críticas.). En algunos se hay un predominio de la carencia o dificultades educativas, como por ejemplo cuando los sujetos se definen en base a datos que dan cuenta de características como “*extraedad*”, “*niveles de asistencia*”⁹⁰ y/o “*repetidores*” (ANEP-Codicen, 2012).

A nivel de las entrevistas también vemos algunos planteos que dan cuenta de esta categoría:

“ (...) **es muy complicada nuestra población, muy pobre, muy pobre intelectualmente, alimenticiamente, socialmente, están muy descapitalizados en términos de(...), capital social. Entonces tienen en el espacio del aula comunitaria, solo una de las respuestas, el aula no puede dar todas las respuestas a estos muchachos así que trabajamos mucho y con mucho interés en promover nuevas asociaciones, que del aula salgan a la policlínica**” (Entrevista 6).

En otros fragmentos encontramos expresiones como: “*sectores más vulnerables de la sociedad*” o “*pobreza cultural*” (Entrevista 2), sujetos con “*comportamiento y conductas disruptivas que generaba climas de aula adversos*” (Entrevista 8).

Como vimos en anteriores capítulos de este trabajo, en la conceptualización de sujeto en esta categoría existe un claro desplazamiento de significaciones vinculadas a pobreza y marginalidad, asignadas a una diversidad de nuevos (o no tan nuevos) significantes. Si bien es claro que no se trata de desconocer las condiciones de los sujetos, de lo que se trata es de no asignar sentidos naturales a lo que no lo tiene.

En este último sentido es significativo como a través de ciertos documentos se habla de “*desigualdades de origen*” de los sujetos, haciendo alusión a condiciones desiguales de vida que nada tienen de natural, ni forman parte del origen predeterminado del sujeto.

Por ejemplo cuando en un documento oficial se plantea:

89 Material de presentación de Tránsito Educativo. DIEE Abril de 2012.

90 En Tránsito educativo se identifican las escuelas que cuentan con alto porcentaje de estudiantes que asistieron menos de 160 días en el año. (DIEE Abril de 2012)

“Para que las personas puedan efectivamente ejercer y expandir sus libertades y de esa forma contribuir al desarrollo humano de su comunidad, la sociedad debe corregir las desigualdades de origen” (ANEP-Codicen 2005: 11).

O en relación a las políticas educativas y sociales se expresa:

“Las políticas educativas deben enfrentar, en coordinación con las otras políticas sociales, las desigualdades de origen. Esto significa que el Estado asigna prioridad a los sectores que requieren mayor inversión, buscando acortar las brechas en los logros educativos, con el objetivo de alcanzar al término del ciclo educativo obligatorio que todos los adolescentes tengan similares oportunidades. 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-Codicen 2005:13).

Una apreciación que nos surge de esta categoría es la condición de *subalternidad* (Guinzburg, 1999) de los sujetos en el marco de lo educativo en clave de inclusión. La lectura que se realiza sobre los sujetos y su conceptualización, nos hace pensar en una relación de desigualdad más allá de lo económico, y desde la cual implícitamente se construyen las propuestas de inclusión. Esto no significa que intencionalmente se planteen de esta forma, pero como sostuvimos en capítulos iniciales, el concepto de inclusión establece elementos de carácter “bifronte”, que lo tornan contradictorio. Realizar lecturas en clave de una *“pobreza cultural”* y establecer *“que no tiene asumido y asimilado hábitos sociales y de socialización y de responsabilidad”* (Entrevista 2), como un rasgo general y casi identificatorio de sectores que no están ejerciendo el derecho a la educación se vincula a esta idea que queremos transmitir, es decir, que en las construcciones discursivas en torno a los sujetos a “incluir” en el sistema educativo formal, se presentan elementos que dan cuenta de una relación de cultura dominante frente a una subalterna. .

Por último queremos plantear una última categoría en torno al sujeto, que de cuenta de otra perspectiva a las mencionadas anteriormente. No se trata de una categoría recurrente en los documentos y entrevistas, frente a las perspectivas de *“alumnos”* y *“sujetos vulnerables”*, pero nos interesa plantearla en la medida que aporta una mirada desde otro punto de vista. En este sentido encontramos en un documento sobre Tránsito Educativo (MIDES, 2013) donde se sostiene:

*“El paradigma desde el cual el docente mira a los alumnos y sus familias es como **sujetos de la posibilidad**.⁹¹ Esto significa que en conjunto debe construir el sentido del proceso pedagógico, la intervención pedagógica debe estar basada en el reconocimiento, en generar un encuentro donde las expectativas mutuas y los intereses se ponen en juego” (MIDES, 2013: 31).*

Esta conceptualización abre espacios para pensar la relación educativa, desde otras dimensiones menos perceptibles, pero que implican posicionamientos específicos en la relación, por ejemplo, entre educador educando. Nos interesa la *posibilidad* como concepto que abre el espacio para el sujeto, y no determina los parámetros en términos de éxito o fracaso, entre otras cosas porque *“los efectos de la educación devienen así imprevisibles: no hay relación de determinación entre los objetivos de los educadores y el porvenir de los humano”* (Nuñez, 2007: 8)

De esta forma *“la condición es que el trabajo educativo (escolar y social) abandone la noción de perfiles poblacionales y se aboque a la atención de sujetos particulares, pasando patrimonios culturales y dejando a cada otro la palabra”* (Nuñez, 2007: 11).

Si bien esta última categoría no surge profusamente en el conjunto del material con el que hemos trabajado, nos parece muy importante señalarla ya que su enunciación permite apreciar una apertura, una pluralización en torno a las formas de significación de los sujetos.

CONSTRUCCIONES DISCURSIVAS EN TRONO A LA INCLUSIÓN EDUCATIVA EN LA ENSEÑANZA MEDIA BÁSICA EN EL URUGUAY (2005-2012). CONCLUSIONES E INTERROGANTES.

En estas últimas páginas, y a modo de cierre nos proponemos plantear los elementos teóricos relevantes que estructuraron esta tesis, retomar algunas claves de lectura planteadas a la luz del trabajo de análisis, aproximarnos a algunas conclusiones, y dejar abiertas ciertas interrogantes que encontrarán espacio en otras instancias de investigación y reflexión.

En primer término, nuestra perspectiva teórica parte de la búsqueda de elementos que nos permitieran analizar nuestro objeto de estudio, no para verificar supuestos, sino para problematizarlos. Entendimos que la teoría, en tanto "*conjunto de herramientas*", como punto de vista para leer lo que acontece, debía permitirnos desnaturalizar aquello que en primera instancia parece establecido como verdad casi absoluta, o en palabras Buenfil "*problematizar lo que aparece como inmediato*" (Buenfil, 2010). En el campo de lo social y lo educativo tanto los planteos de esta autora como de Ernesto Laclau (1993) en términos de discurso, nos aportaron elementos claves para pensar nuestro objeto de estudio, es decir, las construcciones discursivas posibles en relación a las políticas y programas que apuntan a la inclusión educativa en la enseñanza media, o en otras palabras, comprender los sentidos asignados y/ o construidos a través de las mismas.

En esta línea, una perspectiva teórica que nos permitiera abordar lo social y lo educativo, en tanto discurso, como "*una configuración significativa*" constituida por elementos de carácter inestable, abierto y relacional (Buenfil, 1994:8) que se plantearan como una estructura abierta resultó central para emprender nuestra tarea. En el proceso de esta tesis fueron surgiendo conceptos y elementos que desde una mirada no atravesada por estas "herramientas" podrían haber significado una lectura sobre los problemas de lo educativo vinculados a la inclusión, en términos de relaciones "lógicas" y "racionales", y la consideración de los programas como la aplicación de estrategias "naturales" o "necesarias" Lejos de esta postura entendimos a lo social y específicamente lo educativo en términos de construcciones discursivas, que se expresan tanto en palabras; definición de un problema; decisiones; o diseños y ejecución de estrategias, todo ello en el marco de un escenario político y socio histórico.

En este sentido los aportes de Laclau y Mouffe (1987) fueron sustanciales para nuestro análisis. Pensar lo social y lo educativo en términos de hegemonía como una construcción y

no como algo inmutable e incuestionable, y entenderla desde una perspectiva socio histórica permite romper con supuestos esenciales y necesarios. Como sostiene Martinis, "*el carácter indiscutible de la forma de relación entre educación y sociedad tiene como efecto la reducción del campo de lo pensable en el terreno de las políticas educativas*" (2013: 21). La importancia de pensar lo social como discurso, como "imposible", es decir, no como estructura cerrada e inmutable, y lo educativo como campo problemático (Puiggrós, 1990) (con una especificidad y en articulación con otros elementos, en la medida que debe ser entendido en el marco de su contexto) implica, por ejemplo, no desconocer la importancia de las características sociales y económicas en torno a lo educativo, pero no visualizarlas como únicos determinantes de los fracasos (más que de los éxitos) de los procesos en este sentido.

Por otro lado, siguiendo a Mouffe, (2007) el carácter político de lo social (y sin duda de lo educativo) también implica pensarlo desde esta dimensión de escenario en tensión, atravesado por "la política" como forma de organización de tales tensiones.

Asimismo, un elemento teórico que se constituye en una herramienta importante en nuestro trabajo surge a partir de la consideración de los aportes de Michel Foucault y sus seguidores, fundamentalmente a través de los conceptos de *gubernamentalidad* y *tecnologías de gobierno*. Como planteamos en el capítulo 3, el análisis de los elementos en las líneas políticas de inclusión en esta perspectiva permite pensar las diferentes lógicas en las prácticas de gobierno, los "*estilos de pensamiento, sus condiciones de formación, los principios y lo saberes de los que se apropia, (...) como son llevadas a cabo, sus polémicas y sus alianzas con otras artes del gobierno*" (Rose, 2012: 116). Desde esta perspectiva se trata de pensar las políticas educativas, y específicamente las de inclusión educativa, en tanto dispositivos de gobierno, a través de racionalidades y tecnologías específicas. Las mismas implican una racionalidad política del Estado frente a lo educativo en base a determinados saberes y concibiendo a los sujetos en clave de *población*.

A partir de lo planteado, tratamos de abordar a través del análisis "*como se construyen los significados educativos históricamente*" (Buenfil 1994: 41), o más específicamente para nuestro caso, como se construyen los significados en torno a la inclusión educativa en el período 2005- 2012, en nuestro país, en el marco del Ciclo Básico de Secundaria. En otros términos, se trataba de ver cuales son las conceptualizaciones que en torno al concepto de inclusión se realizan desde los actores vinculados a lo educativo y a lo social en determinado contexto. Desde este entramado de conceptos teóricos, la perspectiva de discurso nos permitió dar cuenta de las contradicciones y complejidades que se ponen en juego al abordar estos temas. Para ello, una serie de procesos analíticos resultaron útiles para comprender desde tal complejidad nuestro objeto de estudio. Operaciones como antagonismo y equivalencias, relaciones entre significantes y significados, relaciones entre

el orden simbólico, el real y el imaginario (Castoriadis, 2010) aportaron elementos fundamentales a nuestra mirada.

Por lo tanto, y en base a estos supuestos y herramientas teóricas, tratamos de llevar adelante nuestros objetivos. Para ello plateamos el tema desde una perspectiva de análisis cualitativo que se centrara en los discursos oficiales en diferentes niveles (internacional, nacional, institucional) Esto nos llevó a aplicar una estrategia metodológica analizando documentos (Declaraciones, Planes y Proyectos, Rendiciones de Cuenta, Documentos de Programas), así como la realización de entrevistas en profundidad a una serie de actores vinculados a la temática. La metodología utilizada, articulada con la perspectiva teórica, creemos que tiene como potencia el profundizar en conceptos ampliamente utilizados pero no siempre problematizados, públicamente expresados pero no relacionados y puestos en cuestión a los efectos habilitar otras posibilidades de pensar nuevas categorías. Se trata de, profundizar en las múltiples significaciones del concepto de inclusión, que pueden coexistir o contradecirse en el marco de un mismo discurso. Poner en cuestión la perspectiva hegemónica sostenida sobre los procesos de inclusión; establecerla como una de las posibles lecturas, a través de los diferentes actores y documentos, y observar la diversidad de construcciones, permite afirmar la relevancia de aproximarnos a la especificidad de los significados en el campo de lo educativo.

Sin duda que esta perspectiva tiene límites. En primer lugar, debido a que se realizó una aproximación al objeto desde los niveles de líneas generales, decisiones o niveles de diseño y /o coordinación de los programas seleccionados, no fue posible acceder a las construcciones discursivas en términos de prácticas, como estrategias en los propios ámbitos de aplicación. Esto sería posible en un abordaje con actores directamente vinculados o en la observación de experiencias. En estos espacios seguramente podríamos encontrar más elementos que forman parte en la construcción de sentido, que no deben ser entendidos ni como "opuestos" ni en absoluta continuidad a lo que sucede a niveles más generales, sino que da cuenta de otro nivel de significación o construcción de sentido posible (Grinberg, 2008). Tal abordaje excede nuestros objetivos, y forma parte de otra perspectiva, no contrapuesta no exenta de relevancia, pero que no hemos abordado aquí.

6.1) Algunos puntos claves en torno a educación e inclusión.

En nuestro país históricamente ha sido central el lugar que ha ocupado la educación, siendo un pilar fundamental del Estado uruguayo. Este lugar se conforma a través del proceso fundacional de reforma varelana a fines del siglo XIX, pero mantiene su vigencia a lo largo del siglo XX hasta nuestros días.

Sin embargo, a partir de los últimos años se observan una serie de dificultades que afectan algunos de los sentidos construidos históricamente sobre lo educativo, significando un cambio de mirada en las formas y condiciones en lo cuales los niños y jóvenes realizan sus trayectorias educativas.

Desde organismos estatales se "diagnostican" en los últimos 30 años una serie de dificultades que viene afrontando la educación en general (ANEP 2005, Plan de Equidad) y en particular en el nivel de enseñanza media, expresadas en problemas de *deserción, desvinculación y bajos niveles de aprendizaje*. Las mismas son consideradas como situaciones problemáticas en términos de un país "*que pretende incrementar un proceso de desarrollo humano sostenible*" (ANEP-CODICEN: 2005); Algunas de las explicaciones que se encuentran desde el propio Estado para esta situación son los bajos niveles de inversión realizados hasta el año 2005 (ANEP, 2005).

Ahora bien, más allá de la constatación de estas dificultades y las lecturas posibles, observamos que en estos planteos se expresan una serie de construcciones discursivas en las que reconocemos los términos considerados en este trabajo. Tales lecturas darán cuenta de las decisiones y estrategias que observamos en torno a la inclusión educativa a partir del 2005.

La pregunta por la inclusión fue una primera interrogante que surgió a la hora de comenzar nuestro trabajo. Concepto constantemente enunciado, resultaba el punto de partida para poder abordar luego otros elementos. Con este objetivo nos propusimos en base las tres claves de lectura planteadas en el capítulo 3, comenzar a andar un camino que desde el inicio parecía tener múltiples posibilidades. Las claves de lectura sobre la inclusión *como ejercicio de derecho a la educación, como concepto pensado desde los significantes de la exclusión o como concepto que da lugar a la aplicación de tecnologías de gobierno*, significaron a modo de "tipo ideal" marcos de referencia orientadores para el análisis. En el proceso fuimos observando que el mismo concepto podía englobar una o varias de estas acepciones, con matices diferentes y fuertes énfasis en otros casos; y que eso mismo generaba que por momentos visualizáramos las propuestas de los programas como estrategias que podrían generar cambios frente al problema, y en otros casos como "*tapones*"⁹² auxiliares que estaban compensando la ausencia de mayores transformaciones en el marco de un sistema de enseñanza ciclo básico. Es que claramente el concepto de inclusión sin su referencia socio histórica y en el marco de un "para que", es decir, en su definición política, resulta ciertamente ambiguo y admite su utilización en los más diversos ámbitos, utilizando el mismo concepto tanto para definir procesos en clave de derecho, o mecanismos de control y gobierno, definiciones que pueden encontrar lugar incluso en los mismos actores u organismos.

92 Hacemos referencia a la expresión de una de las entrevistas realizadas

El significante *inclusión* como tal surge con énfasis en el período que estamos analizando, pero observamos en el pasado alusiones a concepciones que aún se encuentran presentes, aunque expresadas con otros significantes. Los planteos en torno al acceso democrático de la educación forman parte de los pilares del sistema educativo uruguayo, así como también observamos la referencia a la equidad o a la igualdad de oportunidades, el compensar desigualdades desde estrategias educativas, que han estado presentes en períodos anteriores. En general muchos de los cambios generados con este objetivo, fundamentalmente se enfocaron en reformas de tipo curricular (Plan 1986, Plan 1996), extensión de tiempo pedagógico y aumento de cobertura. Se ensayaron también "mecanismos de retención" (Mancebo 1998) como las denominadas "Compensación" y "Recuperación" que pueden ser relacionados como antecedentes de estrategias específicas y diferenciales.

A partir del 2005, y en el período sobre el cual centramos nuestro análisis, observamos algunas continuidades en términos de política educativa (ejemplo: Reformulación programática) y también detectamos la aplicación de diversos "*programas orientados a la búsqueda de mayores niveles de equidad*" (Bentancur, 2010) tomando en este sentido relevancia el concepto de inclusión. Más allá de algunas diferencias entre las administraciones de gobierno sucedidas en el período, la preocupación por este concepto toma centralidad y resulta un tema de debate público, formando parte incluso de acuerdos interpartidarios donde se establece explícitamente "*trabajar en sentido estratégico hacia la inclusión*" (Frente Amplio et al, mayo de 2010: 8).

En este sentido es que comenzamos nuestra tarea de análisis en torno al concepto desde el ámbito de las políticas y programas llevados adelante en el período. Desarrollaremos algunos aspectos que nos resultaron significativos en las próximas líneas.

6. 2) Inclusión educativa: conceptualizaciones y problemas

Como planteamos en el capítulo 4, en tanto concepto complejo, con múltiples sentidos no exentos de contradicciones, observamos que es posible diferenciar conceptualizaciones de la inclusión educativa en los diferentes documentos y actores vinculados al tema en este período. Las mismas no siempre se presentan en forma "pura", sino que es posible que coexistan perspectivas a través de los discursos planteados. Así encontramos como relevantes las siguientes conceptualizaciones.

En primer lugar observamos definiciones que hacen énfasis en la inclusión como "*reinserción y permanencia*" de los jóvenes en el sistema educativo formal. Esta concepción

es relevante en diversos actores y documentos (UNESCO- Plan de Equidad, ANEP), y fundamentalmente en aquellos vinculados a lo social. Pero también es uno de los lineamientos claves en términos de política educativa, dando respuesta al diagnóstico y preocupación sobre los "*los altos niveles de deserción y desvinculación*" en la educación media. De ahí que se sostenga fuertemente en varios planteos el "*objetivo de reducción de deserción*" (Plan de Equidad) en términos de "*el aumento de la matrícula*".

Si bien cuando se plantea esta conceptualización no se niegan otras miradas, la misma prioriza aspectos como reducción de deserción, en términos que den cuenta de la visibilidad de los resultados a través de "*la inserción*" o "*permanencia*" de los sujetos, más allá de los procesos cualitativos posibles. Esto es visible en expresiones tales como "*considerando la obligatoriedad del ciclo básico surge la necesidad de desarrollar políticas de inclusión, retención y egreso, aumentando la cantidad y calidad del tiempo pedagógico en espacios educativos adecuados*" (ANEP-Codicen, 2007: 152). De esta forma, los lineamientos estratégicos de la ANEP se asocian a "*superación de la calidad educativa contribuyendo a elevar los actuales niveles de **cobertura, retención y egreso***", y en este sentido son sostenidas como estrategias las propuestas programáticas analizadas (ej PIU Y PAC en 2010,). En esta misma línea discursiva los programas también priorizan esta dimensión en sus objetivos.

A su vez, constatamos que en esta misma conceptualización se destaca el rol de los dispositivos de inclusión como elementos de "*contención del sistema educativo*", fundamentando la existencias de estas estrategias en los "*márgenes*" del mismo, instalando a su vez un sentido de inclusión educativa en clave de inclusión social. Esta perspectiva sostenida fundamentalmente desde una lógica de protección social, se tensiona con los aspectos de lo específicamente educativo corriendo el riesgo de reducir esta dimensión frente a la social, y así perder de su especificidad)

•

Otra conceptualización que observamos es aquella que define a la inclusión educativa frente a la existencia de la exclusión educativa (y también social). Como hemos planteado, desde nuestra perspectiva teórica esta conceptualización se construye desde la relación *antagónica* de estos dos conceptos, que toman significado y significación, y se constituyen únicamente puestos en relación. Desde esta mirada la inclusión educativa es "*necesaria*" porque existe la exclusión. Esta conceptualización surge vinculada a la relación que se establece entre las condiciones de desigualdad socioeconómicas de algunos sectores, como determinante de sus resultados educativos, sus formas de relacionarse con el sistema educativo formal, y sus características en tanto sujetos. Esta línea está sumamente presente en documentos (internacionales y nacionales) y en algunas miradas de los actores, que por momentos aparenta ser casi natural e incuestionable. Se trata de una construcción de sentido en donde se observan desplazamientos de significaciones desde condiciones de

pobreza a condiciones de marginalidad y exclusión social (con énfasis en términos sociales y culturales), que portan un carácter cualitativo diferente y dan por supuesto lo que acontece en términos educativos.

Es en esta perspectiva donde algunos de los actores relativizaron la exclusión educativa según diferentes niveles, y en donde incluso vimos que se puede estar incluido en el sistema pero excluido desde el punto de vista educativo. Estos diferentes niveles de exclusión fundamentan diferentes estrategias de inclusión, como los son los distintos programas.

Como hemos sostenido en esta tesis, se trata de una conceptualización muy importante desde el discurso oficial (como por ejemplo a través de las rendiciones de cuentas de la ANEP) y seguramente con mayor presencia en actores vinculados a lo social, pero no únicamente. Sin duda, estos últimos presentan mayor claridad al plantear la articulación de las estrategias educativas resultan componentes específicos que conforman una "*red moderna de asistencia e integración social*" como se sostiene desde el Plan de Equidad. En este último documento se hace énfasis en la dimensión de lo educativo para la integración laboral de los jóvenes, y formas de inserción social.

Por último, señalaremos que esta conceptualización, en la medida que sea considerada en clave de *binomio* y naturalizada, restringe la mirada y no problematiza las causas de la exclusión.

Otra conceptualización que se presenta, fundamentalmente a través de documentos generales y como marcos de referencia en términos declarativos es la conceptualización de la inclusión como garantía para el ejercicio del derecho a la educación. Desde la UNESCO, pero también a nivel de la ENIA, así como de las propias rendiciones de cuentas de ANEP del período seleccionado, esta perspectiva está presente. A nivel nacional también es relevante tanto en términos de principios orientadores de la educación (Ley de Educación, Proyectos y Rendiciones de Cuentas, etc) y en la medida que ubica al Estado como principal garante. Como vimos, la conceptualización en clave de derecho abre un espacio o escenario de disputa desde el cual cuestionar los procesos de *inclusión excluyente* (Gentili, 2009) aún existentes. Es necesario aclarar que generar el ejercicio del derecho únicamente como proceso de acceso significa un primer nivel, el cual puede generar una "*universalización sin derecho*" (Gentili 2009: 36). De lo que se trata es de profundizar esta dimensión en términos concretos y cualitativos.

Por último, encontramos una conceptualización significativa que amplía y cambia el foco de atención de los problemas en lo educativo. La misma pone en cuestión el modelo moderno de educación y estructuras institucionales en el sistema general (rigidez, endogamia, poca apertura), haciendo énfasis en los procesos internos de la institución educativa. En

documentos orientadores de políticas como es el caso de la UNESCO, así como desde miradas más integrales, se entiende que son necesarios cambios a este nivel a los efectos de *"eliminar obstáculos a la participación de todos los educandos"* y lograr que se *"revisen y reformulen todos los aspectos del sistema educativo"* (UNESCO; 2008b: 9). De esta forma se presenta a la inclusión como la posibilidad de diversas estrategias pedagógicas, como un *"movimiento de la institucionalidad"* (Entrevista 4), una adaptación en términos creativos de la institución para garantizar el ejercicio del derecho a la educación o la posibilidad de trayectorias educativas significativas para todos.

Las diversas construcciones en torno al concepto, entre otras cosas nos dieron la pauta de la relevancia y centralidad que el concepto ha adquirido en el campo educativo. Si bien como dijimos su significación no resulta nueva, notamos su constante presencia en enunciados, en objetivos, en la creación e incremento de estrategias de inclusión, así como en la perspectiva de lectura del problema.

En este último sentido nos interesó indagar sobre los problemas que desde el discurso, fundamentalmente estatal, justificaban las estrategias de inclusión. Más allá de rastrear investigaciones existentes, partimos del supuesto que la definición de las propuestas se vincula a la construcción del problema que se realiza, en el entendido que no existen realidades objetivas, sino lecturas e interpretaciones de las mismas.

Por lo tanto, lejos de pensar que las estrategias de inclusión educativa se fundamentan únicamente en los altos índices de desafiliación y repetición, a través del análisis de entrevistas y documentos observamos complejidades mayores.

Apreciar el problema en la institución o en los sujetos, en el contexto socio económico o en los nuevos sectores que ingresan al sistema; da cuenta de una mirada que entra en relación con las estrategias posibles a llevar adelante. Las mismas se construyen en el marco de esta perspectiva, determinando muchas veces propuestas orientadas a la educación no formal o en clave de inserción laboral.

En este sentido la explicación predominante en torno al problema, y vinculada con la categorización de la inclusión-exclusión que mencionamos, es la que asigna un carácter determinante a las condiciones socio económicas de los sujetos que impactan en el nivel educativo. En esta instancia encontramos significantes con significados implícitos y naturalizados, como cuando se expresa *"el contexto socio cultural condiciona fuertemente el logro de estos objetivos"* (ANEP CODICEN, 2005: 5-6). Planteos de este tipo (recurrentes en los discursos, y casi de forma inconsciente en algunos actores) da cuenta de significaciones que relacionan los contextos socio cultural (desfavorable) con el logro de los objetivos (educativos). Sin duda se están dando por supuestas construcciones simbólicas muy arraigadas en las últimas décadas.

Esta condición de exclusión en algunos casos se explica como producto de factores coyunturales de carácter predominantemente económico (crisis del 2002) o en el fracaso de las reformas educativas de los años noventa.

Otros discursos sostienen que la exclusión educativa forma parte de elementos estructurales del sistema educativo medio en nuestro país que recién en los últimos años han sido asumidos como problemáticos. Esta última perspectiva de la exclusión como elemento estructural del sistema deja sugeridas otras dos formas de construcción del problema que justifican la aplicación de estrategias de inclusión:

a) Por una parte, las dificultades que presenta la institución educativa para el ejercicio del derecho a la educación. Se expresan características en términos de rigidez estructural; dificultades de autoevaluación; carácter endogámico del sistema; sectorialidad y fragmentación; su posible pérdida de sentido; y la inadecuación del formato escolar tradicional. Esta perspectiva resulta interesante en tanto focaliza el problema en la institución y no en el sujeto.

b) Sin embargo, las dificultades institucionales se relacionan con otra perspectiva que explica las dificultades en términos de inclusión educativa. Se vincula a lo que observamos en diferentes fragmentos de documentos y de entrevistas, en torno al crecimiento de matrícula en educación secundaria durante las últimas décadas, y con ello la presencia de "nuevos" sectores que históricamente estaban excluidos del sistema. El discurso no logra resolver la contradicción que genera esta democratización del acceso a la educación, frente a las características y condiciones del sistema para recibirlos. De ahí que se continúe viendo este cambio cuantitativo y cualitativo en clave de problema, lo que genera un contrasentido en el marco de administraciones de gobierno con perspectiva progresista en clave de derechos.

6.3) Lógicas presentes en el discurso de las políticas y programas de inclusión.

En el marco de la lectura de las de lógicas o racionalidades (De Marinis 1999), de las políticas y programas observamos algunos aspectos que nos interesa recuperar en estas conclusiones.

En primer lugar toda propuesta de inclusión educativa se enmarca en una lógica o racionalidad política, es decir en un escenario que es claramente ámbito de tensiones y antagonismos (Mouffe,2007), donde se define un problema, y donde se organizan prioridades y aspectos considerados importantes. Los diferente matices que puede tener esta lógica incidirán en el perfil y en lo diseños que se generen. En el período 2005- 2012 las orientaciones en este sentido parten de una fuerte proceso de "refundación" en política

educativa⁹³, con documentos referenciales (Plan de Equidad y ENIA; Ley de Educación) que daban un claro perfil de la impronta en términos de inclusión en la política educativa, y en los cuales se enmarcan algunas líneas universales, y también los programas focalizados como PAC y PIU. Para el período actual tanto desde el análisis de Bentancur (2012) como desde la perspectiva de algunos actores entrevistados se observa un debilitamiento de estos marcos de referencia orientadores, aunque se retoman las políticas focalizadas planteando la revisión de los diferentes programas de inclusión social (Bentancur, 2012.:10). En síntesis, se genera una la lógica política a partir de la primera administración del Frente Amplio, que tiene continuidad en la segunda, y refuerza la tendencia a la utilización de estrategias focalizadas para el logro de la inclusión educativa.

Entendemos desde nuestro trabajo que cuando ciertas lógicas políticas se debilitan en el campo de lo educativo, otras tiende a ocupar el lugar vacante. En este caso identificamos lógicas o racionalidades técnicas y administrativas que se enuncian como presentes en el sistema educativo. Como vimos a través de una de las entrevistas, cuando lo político, o más específicamente la política como orientación no "permea" los diferentes niveles del sistema, se pierde el sentido de lo que se realiza y cobran relevancia aspectos que se presentan bajo la forma de la demanda de lo urgente y lo inmediato.

A su vez, si bien en principio las estrategias de inclusión educativa pueden ser definidas como estrategias educativas, es claro que en las mismas se articulan dos lógicas específicas: por una lado la pedagógica centrada en los procesos educativos, y por otro aquellas que involucran elementos relacionados a la trama de protección social. Como vimos en el caso de las políticas de inclusión educativa a las que hacemos referencia en nuestro trabajo, estas lógicas están identificadas institucionalmente a través la ANEP y el MIDES respectivamente. En las diferentes estrategias, estas lógicas están siempre presentes, con diferentes énfasis y definen un ámbito de tensión como mencionaremos más adelante.

Finalmente, todas las propuestas implican una "lógica de experimentación", manteniendo una flexibilidad mayor que las propuestas a nivel general del sistema. Esto es posible debido a la forma de diseño de las propuestas (como proyectos) pero fundamentalmente a la constante evaluación y monitoreo que se realiza de las mismas. Ello, incide no solamente a nivel de propuestas concretas sino también en lo que tiene que ver con los procesos de decisión política en los cuales se define, por ejemplo, el aumento su cobertura.

6.4) Algunas puntualizaciones en torno a los programas de Inclusión Educativa.

Si bien consideramos que no es posible diferenciar aspectos discursivos de las políticas (como nivel más general) y los programas (como diseños más concretos) por separado, en

93 De acuerdo con Bentancur este proceso no implicó reformas estructurales sino que fue caracterizada por rasgos "transicionales" y de "transformación" constantes. (2010)

las próximas líneas platearemos a modo de punteo algunos aspectos que nos resultaron significativos analizando en mayor profundidad las propuestas programáticas. Como hemos expresado anteriormente escapan a esta investigación aspectos más concretos que seguramente se podrían constatar desde un abordaje metodológico diferente.

En primer lugar diremos, en relación a las lógicas planteadas anteriormente, que los programas podemos considerarlos como tecnologías de gobierno (Foucault, 2011) en la medida que encontramos una serie de elementos y "tecnologías" que permiten aproximarnos a esta definición. En tanto se explicitan como "*acciones específicas y focalizadas*" (ANPE-MIDES 2006: 9) orientadas a una determinada población (*adolescentes desertores del sistema educativo formal o en riesgo*) (ANEP-MIDES 2006: 9) y ciertos territorios (12 zonas iniciales, liceos o barrios con escuelas de índices de riesgo socio cultural, etc). En este sentido son centrales los dispositivos estadísticos, con indicadores socio económicos y las herramientas de evaluación y monitoreo.

Por otra parte, los programas parten de marcos institucionales educativos, ya que, como plantearon algunos actores, es la ANEP (a través del rol de sus diferentes desconcentrados) el actor que identifica las dificultades educativas (diagnóstico) y guía en los aspectos pedagógicos. Sin embargo, es clave en la definición de la propuestas, (salvo en el caso del PIU), la cogestión interinstitucional (de dos o más instituciones), siendo en este sentido también el MIDES un referente indiscutible. Esta doble institucionalidad representa un aspecto novedoso del período, y es también la que aporta la impronta de lógicas educativas y sociales que mencionábamos anteriormente.

Un aspecto que nos pareció interesante en términos de procesos de institucionalización de las propuestas es que en algunos casos se plantea la intención (y se fundamenta su viabilidad) a largo plazo de integración de los programas al sistema, partiendo de la experiencias previas que se han dado en primaria (por ejemplo, PMC). Un caso posible podría ser Tránsito Educativo. No encontramos un planteo tan explícito para el caso del PAC. Esta perspectiva nos parece interesante en clave de pensar cambios institucionales en el sistema.

En relación a los objetivos que se plantean los programas, las categorías que encontramos están relacionadas con algunas de las conceptualizaciones de inclusión educativa que planteamos previamente. Al igual que éstas, los objetivos no resultan excluyentes unos con otros, sino que en general se encuentra articulados en el conjunto de las propuestas (configurando parte su complejidad discursiva). Sin embargo de manera analítica realizamos algunas puntualizaciones.

A través de algunas propuestas programáticas se establece un fuerte énfasis en la reinserción y revinculación, fundamentalmente en aquellos que trabajan con jóvenes que se encuentra fuera del sistema (como por ejemplo en el PAC) y que tienen un perfil de abordaje socioeducativo.

Otros programas identifican a sus sujetos como "*en riesgo de deserción*" o "*potenciales repetidores*". Desde estos sentidos se trabaja colocando como objetivo fundamental la retención. A nuestro entender, desde este planteo centrado únicamente en "la permanencia en el sistema educativo", se pone el foco en aspectos de esa *condición de riesgo de estar afuera*, y no en el proceso mientras permanece en el sistema. Esto ubica dimensiones cuantitativas a través de los objetivos, como por ejemplo disminuir *índices* o *tasas* de repetición, en desmedro de aspectos de carácter cualitativo.

Sí encontramos algunos elementos en perspectiva cualitativa cuando se sostiene que el objetivo de las propuestas es que el joven logre una trayectoria educativa, aunque en ocasiones esta conceptualización denota cierto énfasis en trayectorias puramente formales que le permitan cumplir con acreditaciones establecidas como obligatorias, aunque no necesariamente valiosas en términos formativos.

Otros programas hacen énfasis en los procesos pedagógicos en clave de acompañamiento. Este puede ser entendido como un objetivo implícito de todas las propuestas, aunque es más claramente identificable en el PIU por su dimensión de apoyo pedagógico para "*mejora de los aprendizajes*". Igualmente la evaluación de este objetivo requiere también miradas de corte más cualitativo de los procesos realizados, tanto por los actores educadores como por los estudiantes. Esta es una dimensión que se enuncia débil en este proyecto. En general se observa que la propuestas está fuertemente atravesada por evaluaciones de corte cuantitativo⁹⁴.

De esto último en algunas propuestas se explicitan objetivos en esta línea en tanto logro de resultados y descensos de cifras negativas existentes. Así se buscan " *aumentos de tasas de jóvenes que estudian*", "*incremento de índices de promoción*", "*bajar índices de repetición*". Si bien entendemos que esta dimensión es importante, no debe ser excluyente de las miradas cualitativas que mencionábamos.

Un último tipo de objetivos que explicitamos y que nos parece sustancial en clave de aportes al sistema educativo es la búsqueda de "*construir estructura*"⁹⁵. Esto significa romper con las tradicionales formas de estructura institucional educativa y apostar a lógicas más integrales de los niveles y sectores. Esta búsqueda está presente en Tránsito Educativo que debido a su necesaria relación entre subsistemas educativos propone miradas que salen del propio desconcentrado Secundaria, aprovechando las indefiniciones existentes como espacios de oportunidades para la transformaciones institucionales.

94 A través de una de las entrevistas veíamos que uno de los objetivos del PIU que era bajar índices de repetición continúa siendo un aspecto débil del programa, sin embargo si se resaltan ganancias en términos de la relación pedagógica que se establece a través del proyecto, pero que no puede ser medida cuantitativamente.

95 Referencia a la expresión de una de las entrevistas realizadas

Cuando analizamos otros aspectos vinculados a las propuestas apreciamos que se definen como innovadoras (PAC), que apuntan a cambios en la estructura institucional (como lo que mencionábamos anteriormente sobre Tránsito); y/o son pensadas en clave de cambios pedagógico didácticos (PIU). En cierta medida estos aspectos concuerdan con algunos elementos cuestionados sobre el sistema educativo, como veíamos a nivel de documentos y algunos entrevistas. De cualquier modo, posiblemente por diferentes causas, algunas de las cuales puntualizaremos, no se visualizan modificaciones sustanciales incorporadas a partir de las propuestas.

Por otro lado, observamos que algunas propuestas se plantean como *sustitutivas* del sistema general ciclo básico (PAC) y otras resultan *complementarias* del mismo (PIU y Tránsito). Esto también tiene implicancias mayores a la hora de pensar en que medida afectan las propuestas al modelo hegemónico de formato escolar.

En términos de intervención y ejecución, entendemos que las líneas políticas de inclusión pueden oscilar entre las tendencias universales y focalizadas. En el período 2005-2012, como mencionamos, más allá de iniciales propuestas universales a nivel de aspectos curriculares en el Ciclo Básico, la tendencia a través de los programas, mantienen una dimensión de carácter conceptual y cuantitativamente focalizada. Esto va en consonancia con algunas de las conceptualizaciones sobre la inclusión y las explicaciones en torno al problema que planteábamos anteriormente. Resaltamos una vez más que esta opción por lo focalizado se trata de una perspectiva que da cuenta de una construcción discursiva, expresión de una opción política técnica. De ningún modo refiere a una condición necesaria. Por otra parte, es necesario señalar que el aumento de cobertura de las propuestas no da cuenta de una perspectiva en clave universal, ya que no consigue trascender la lógica de los procesos de atención a poblaciones particularmente definidas.

Los argumentos que sostienen la validez de las propuestas focalizadas van desde fundamentos relacionado a que se trata de estrategias vinculadas a sectores de pobreza, a los altos costos que supondría universalizar este tipo de propuestas, y el necesario trabajo a “escala” que se debe realizar en función de los objetivos propuestos. Pensamos que estas justificaciones dan cuenta de perspectivas y no de características necesarias de los programas. Esto es claro para apreciaciones del PIU y Tránsito donde desde algunos actores se plantea que resultan propuestas que podrían ser implementadas de forma universal, no focalizando en sectores de *vulnerables o en riesgo*, y aportando al sistema en general. Sin embargo, esto no ha sido en aún considerado como posibilidad en términos de las políticas educativas vigentes. Insistimos, toda decisión en educación es política.

En esta línea de intervención observamos que si bien las propuestas forman parte total o parcialmente del sistema de Enseñanza Secundaria, ello no necesariamente implica una articulación de las mismas en forma automática. Encontramos propuestas más integradas al

sistema y otras que funcionan, estando en la misma estructura, permaneciendo al margen. De hecho, en algunos casos la articulación, si bien resulta prioritaria para el logro de objetivos de la propuesta (como el caso del PAC en tanto programa *punte*), la misma no se evalúa como favorable a juicio de algunos actores que participan de su concepción e implementación. Se resalta que aquellos actores que entienden a estos programas en *clave de contención* de los estudiantes en el sistema educativo, plantean de forma natural la intervención al margen del propio sistema. Se observa en términos generales que los programas realizan una lectura muy crítica sobre el sistema educativo, aunque formen parte del mismo desconcentrado (como es el caso paradigmático de PAC). En algunos casos esta lectura crítica adjudica responsabilidades al sistema ciclo básico en la producción de ciertas dificultades, evidenciando la ausencia de lecturas que complejicen mayormente las situaciones a las que se hace referencia-

En este sentido la existencia de los programas como dispositivos que existen al margen del sistema educativo minimizan las posibilidades que los mismos impacten en procesos de transformación del propio sistema. Esta situación es enunciada en forma reiterada por varios documentos y actores como hemos visto anteriormente en esta tesis.

En estas puntualizaciones en torno a los programas nos interesa mencionar una última que consideramos significativa, y es la importancia del acompañamiento y la cercanía que definen a estas propuestas. Si bien se plantea desde algunos actores que estas características no son del todo viables en propuestas universales (de ahí que para mantener esta características deban permanecer a pequeña escala o focalizadas), esto no es un rasgo natural o evidente de las propuestas. Como venimos sosteniendo, toda definición implicará una decisión, y en este sentido se trata de estrategias aplicables al sistema general, siempre y cuando así se definan y se determinen las condiciones necesarias, permitiendo revalorizar de esta forma la relación educador-educando en el proceso educativo.

6.5) Política y programas de inclusión educativa, formatos escolares y sujetos.

Una de las preguntas que nos planteamos en nuestros objetivos iniciales era en que medida a través de los planteos de los programas se generaban cambios con el formato del sistema ciclo básico, o en otras palabras, en el formato escolar. Vimos que documentos a nivel internacional (UNESCO) y nacional (ENIA) cuestionaba y planteaban explícitamente la necesidad de revisar el modelo educativo, fundamentando y haciendo énfasis en su no correspondencia con los cambios de los adolescentes y jóvenes, y en otros casos, cuestionando la pertinencia del modelo a las necesidades de sustentabilidad y desarrollo del país. Por ejemplo tanto en el documento de UNESCO como en la ENIA se plantean líneas generales y también elementos concretos de modificación a nivel de la práctica pedagógica

(flexibilidad de tiempos; trabajo interdisciplinario; adecuación de proyectos a su población; etc), los cuales en algunos casos se ven reflejados en las propuestas programáticas. Sin embargo cuestionar el sistema no es modificarlo. Para ello son necesarias otras condiciones y decisiones, como partir de una fuerte articulación entre los programas y el sistema. Una propuesta así debería implicar una decisión política de mayor cobertura por parte de los programas a los efectos de impactar con más fuerza en el sistema.

En definitiva, según emerge del trabajo de campo realizado, es posible señalar que las líneas políticas de inclusión y sus programas no han generado hasta el momento modificaciones sustanciales en la estructura universal del sistema., A lo sumo generan impactos no esperados, de carácter cualitativo vinculados a la experiencia que atraviesan algunos actores directos que trabajan en estas propuestas y que inciden naturalmente en otros ámbitos de su tarea a nivel del sistema.

Si bien la modificación no es un objetivo explícito, podríamos entender que se define implícitamente la posibilidad de articulación con el sistema. En este sentido, nuestro trabajo de análisis nos permite sostener provisionalmente que Tránsito y PIU resultan programas más articulados, pese a que no han logrado el proceso de "institucionalización " en el sistema de manera de percibirse como una de las diversas formas legítimas de abordar aspectos educativos. En el caso de PAC esto no se visualiza tan claramente en tanto que funciona paralelamente en el marco de un mismo sistema y no han logrado articularse fluidamente como para lograr la continuidad educativa de los estudiantes que egresan del Programa..

En relación a los sujetos, observamos en el capítulo 5 que desde el cúmulo de conceptualizaciones tanto de inclusión como de los problemas que justifican las estrategias diseñadas, así como el desarrollo de las propias estrategias, se tiende a construir un sujeto fundamentalmente desde la diferencia y la determinación del contexto socio cultural. Así, como observábamos desplazamientos de significados a nuevas categorías sociales, también es claro que se establecen condiciones casi naturales en los adolescentes y jóvenes que no responden al modelo de alumno o al criterio homogeneizador del formato moderno que aún mantiene elementos vigentes. En este sentido las propuestas de inclusión por un lado pueden quebrar con el imaginario de alumno, y dan lugar a la diferencia (no en términos de problema), pero por otro, pueden dar lugar a espacios de estigmatización, reforzando esta mirada de las condiciones y "*desigualdades de origen*"(ANEP-Codicen 2005)

6.6) Políticas y programas de inclusión: rupturas, continuidades y tensiones

Por último nos interesa revisar algunos aspectos que dan cuenta de las diferencias que las políticas y programas plantean, visualizar ciertas continuidades con otros períodos y,

fundamentalmente dar cuenta de las tensiones que definen a los discursos en torno a la inclusión.

Desde un nivel institucional es claramente apreciable la existencia de una separación de las lógicas de lo social y lo educativo, lo cual marca una diferencia con las líneas de política de la administración anterior al 2005.⁹⁶ A la misma vez se instala la lógica de coordinación necesaria, en donde entran a jugar actores, recursos, y propuestas con un fuerte peso de lo social en el campo de la ANEP. Esto trae como riesgo que más allá que no se plantea un discurso de la política educativa como política social, la dimensión pedagógica pierda fuerza. Mientras que en los noventa la política educativa era central como política social (Martinis, 2013), en la actualidad la políticas sociales “apuntalan” y se colocan en el borde del sistema educativo, pero en un lugar de mucha cercanía y jugando un rol importante.

Considerando lo anterior como un elemento en parte diferencial, observamos como un elemento de continuidad la existencia de una clave de lectura basada en un cierto determinismo socio económico frente a los problemas educativos. La naturalización de esta lectura, que resultó una posición hegemónica del discurso sobre en la educación pública hace una década, refuerza la tendencia a políticas focalizadas, matriz que es instalada en esos años y que hoy aún continua (Antía, Castillo, Fuentes et. al., 2013). No solo implica una visión de la pobreza como generadora del fracaso escolar sino que traslada significaciones desde esa condición a aspectos de carácter social y cultural.

Si pensamos además que a partir del 2005 la situación socio económica ha cambiado, mejorando los datos en relación a niveles de pobreza y marginalidad es significativo que se mantenga con tanta fuerza esta relación.

En términos de tensiones, ya apreciamos como en todos los niveles de discursos (organismos, estado, programas,) se plantea una relación entre el carácter educativo y/o social de las propuestas. Esto debe ser entendido en clave de tensión constante y pensamos que es un elemento que define a estas propuestas. Es interesante como a nivel de algunos actores estas discusiones están presentes, dando cuenta que se trata de un tema para nada resuelto. El predominio de la lógica social o educativa estará dado entre otras cosas por las conceptualizaciones de inclusión sobre las que se construyan las propuestas; por el dominio de la gestión institucional; y/o por el perfil de los actores involucrados. Desde las propuestas de la última década las lógicas han sido diferenciadas institucionalmente (ANEP - MIDES) manteniendo su especificidad, pero en una constante

96 "La educación constituye en la actualidad el principal ámbito donde se expresan las demandas sociales del conjunto de la comunidad y donde se hacen particularmente visibles las más variadas expresiones de pobreza y marginalidad. La prestación del servicio educativo no puede separarse y menos aún, hacer oídos sordos frente a las necesidades "no estrictamente educativas" de niñas y niños y ciertamente, las demandas tienden a multiplicarse y diversificarse conforme se avanza en la democratización del sistema educativo formal " (Rama, 1998: 13)

interinstitucionalidad como forma de funcionamiento. Entonces, como mencionamos, si bien a diferencia de los 90 la lógica social (protección social) no ha sido asumida por la ANEP, conceptualmente no desaparece, sino que se ha modificado su forma, estando todavía muy presente. De cualquier forma, tanto pensar las lógicas únicamente en términos de binomio, como intentar definir las como una cosa o la otra, deja afuera estas tensiones constantes. Desde nuestra perspectiva las políticas de inclusión educativa están jugando siempre en el campo de esta tensión.

Otra tensión se vincula a la articulación de las propias estrategias diseñadas, la cual se relaciona con lo que denominábamos anteriormente en término de lógicas *integradas* y lógicas *al margen*. Por momentos se percibe como una mirada de desconfianza entre esos elementos. Los programas cuestionan al sistema, el sistema cuestiona los programas. Esto no tiene que ver únicamente con la institucionalidad de las propuestas, ya que como vimos, en algunos casos forman parte del mismo desconcentrado. La presencia de los programas como elementos externos los ubica en muchos casos como estrategias auxiliares que no terminan de impactar sobre los mismos problemas por los que fueron creados.

Una tercera tensión constante se relaciona con lo focal y lo universal. Desde Organismos internacionales como la UNESCO esto está presente cuando se mencionan las formas de modificaciones integrales del sistema, a la misma vez que se pretende dar prioridad a atender y cambiar la "*situación de los grupos marginados de la sociedad en su conjunto, o problemas de pobreza o marginación*" (UNESCO, 2008b: 16).

Por su parte, la ENIA se plantea como una estrategia en materia de infancia y adolescencia apostando a un carácter universal, y el Plan de Equidad sostiene un fuerte énfasis en la dimensión focal. Ambas referencias implican la dimensión educativa, y de hecho esta última es marco de referencia de dos de los programas que aquí analizamos. De esta forma esta relación entre lo focalizado y lo universal configura uno de los puntos claves del campo educativo.

6.7) Discurso hegemónico de las políticas y programas de inclusión.

A modo de cierre creemos que más allá de las diversidades y complejidades, nuestro trabajo nos ha permitido identificar elementos que dan cuenta de un discurso hegemónico en relación a la inclusión educativa en la enseñanza media secundaria en la actualidad. Reconociendo que toda práctica hegemónica resulta de un escenario en tensión, estos elementos deben ser pensados en esa perspectiva, dejando a su vez espacios disponibles para abrir otras posibilidades de pensar lo educativo.

En primer lugar predomina un discurso que cuestiona desde diversos lugares el formato escolar, planteando la necesidad de modificaciones del sistema educativo, considerándolo un modelo caduco en términos pedagógicos, pero también en términos de "*transformación del sistema educativo que ponga al país en condiciones de abordar su desarrollo económico*" (ANEP-Codicen 2010a:38).

Por otro lado, se mantiene constante desde períodos anteriores, fundamentalmente a nivel documental y de algunos actores, la lectura que la relaciona la determinación del contexto con la situación problemática de la educación y sus estudiantes. Como mencionamos, parte de la relación de conceptualización entre exclusión-inclusión, implica un desplazamiento de significaciones vinculados a cuestiones económicas sobre aspectos culturales y educativos. Esto se observa en los documentos de nivel internacionales (UNESCO), pero fundamentalmente en documentos de políticas educativas nacionales (Rendiciones de Cuentas) y en algunos de los diseños de los programas. Se parte de una construcción discursiva con fuerte base empírica (que la construye y a su vez esta perspectiva refuerza) basándose en datos estadísticos, caracterización de territorios según índices de pobreza, niveles culturales, fundamentalmente. Consideramos que estos datos aportan elementos relevantes, pero a la vez construyen un sentido que se torna casi una verdad difícil de cuestionar o de articular con otras miradas. A través de estos desplazamiento se instalan definiciones "naturales" que no problematizan las causas que generan las condiciones de desigualdad existentes, a la misma vez que se articulan con un discurso que relaciona inclusión educativa con inclusión social. En este sentido por un lado se inhabilita toda posible alternativa de lectura, por otro se ubica en la educación el carácter de "solución" de problemas que obedecen a otros órdenes y que no pueden ser resueltos únicamente por la inserción en sistemas educativos formales.

Este discurso hegemónico construye un círculo cerrado de relaciones directas entre pobreza y fracaso escolar., definiendo soluciones a través de las estrategias específicas que parecen desprenderse naturalmente de la forma en que se construye el problema. Así, se fundamentan estrategias focalizadas en el ámbito educativo, que de forma progresiva se van institucionalizando como forma única de abordar lo educativo, más allá que diversos diagnósticos la muestren como incapaz de lograr cambios significativos.

Lo anterior genera un último elemento que se torna hegemónico también y que tiene que ver con como establece la identidad del sujeto de la educación en términos de diferencia, vulnerabilidad y fracaso. Desde esta mirada el sujeto portaría características que le son "propias desde su origen" y que entonces no estarían vinculadas a otros órdenes de desigualdad que se producen a nivel social y económico más amplio.

Consideramos que una mirada que ponga en tensión a esta perspectiva hegemónica deberá ir en la línea de centralizar los problemas vinculados a la exclusión educativa en clave de

institucionalidad. Esto no implica modificaciones puntuales técnicas y/o básicamente programáticas en términos curriculares. Tampoco la aplicación de mayores estrategias específicas. Consideramos, luego de entender las complejidades que estos aspectos implican que las modificaciones deben ser entendidas desde diversos lugares, entendiéndolo, como en una complejidad integral, o como sostenía una de las entrevistas, "*una cinta de Moebius, es un continuo que tiene más de una cara y que no, no es que cambiando una se cambia otra, es que es todo al mismo tiempo y nada, y es todo al mismo*" (Entrevista 6)

6.8) Reflexiones finales: replanteos y asuntos pendientes

El proceso de investigación llevado adelante a través de esta tesis deja planteadas una serie de cuestiones que demandan otros tiempos y otros espacios. Abordar el tema de la inclusión, así como otros elementos vinculados disparó y recuperó una serie de inquietudes en múltiples sentidos. En estas últimas líneas es que sostenemos algunos *replanteos* y *asuntos pendientes* que consideramos necesario explicitar.

Por un lado, en tanto educadores se torna necesario replantear el sentido de la educación, y en este caso de la educación básica en secundaria, sin caer en posicionamientos de sentido común, rígidos y de poco análisis. Cuestionar el carácter propedéutico del *liceo*, no implica habilitar únicamente formación para el mercado laboral, así como disentir con una adecuación de la educación al ámbito exclusivamente económico, no implica desconocer las relaciones que el sujeto debe tener con su medio. Si bien históricamente ha resultado clave el rol del Estado en la construcción hegemónica de este sentido, como vimos, se configuran múltiples variantes (Tiramonti, 2007) por lo que resulta prioritario que el mismo se construya desde esta concepción de lo educativo en clave de discurso y en un ámbito político, es decir en una constante articulación y desarticulación de significados. En definitiva, que el sentido de lo educativo se juegue en una práctica hegemónica, como práctica en construcción, en la concepción que aquí sostenemos. Nos parece interesante, si bien no ha sido aún profundizada en los documentos, la idea de "*recrear la educación media*" (ANEP- 2012: 134), en la medida de revisar el carácter histórico (y simbólico) que ha tenido, dando lugar a otras miradas posibles.

Por otro lado, en el marco de un entramado de políticas focalizadas⁹⁷ en clave de inclusión educativa se torna necesario problematizar las concepciones, decisiones y estrategias utilizadas. Esto no implica negar a estas propuestas como posibles aportes para el cambio, pero tampoco considerarlas "alternativas pedagógicas" (Puiggrós, 1990) sin ubicarlas en su contexto de producción y sus significaciones. Esto implica replantear o reubicar nuevamente el carácter político y la relevancia de la política en lo educativo.

⁹⁷ Recordamos que en esta investigación han sido seleccionados tres programas, pero el abanico de propuestas de tipo "proyecto" programa" es aún más amplio en el ámbito educativo en todos los niveles

Por otro lado, la recurrente presencia del elemento cuantitativo observado en las construcciones discursivas de las políticas y de los programas, hace necesario replantearnos la dimensión cualitativa. Esta última es fundamental para generar cambios en los procesos de enseñanza, en la medida que como habitualmente se expresa "no existen recetas " en torno a esto. Por lo tanto, el conocimiento de las experiencias desde esta dimensión más que el establecimiento de pautas predeterminadas por modelos, puede resultar enriquecedor.

A su vez, la constante tensión entre lo educativo y lo social que define a estas propuestas, nos lleva a replantearnos, cuando abordamos estrategias de inclusión, el lugar que ocupan el conocimiento y la relación pedagógica. Pensamos que, más allá de sus formas, tiempos y lugares, estos elementos constituyen ejes específicos del campo educativo que no debemos perder.

Si bien naturalmente quedan muchas cuestiones pendientes al finalizar esta tesis, hay dos que particularmente no queremos dejar de puntualizar.

Tenemos pendiente reconsiderar la dimensión y lógica institucional del sistema. Hemos visto las críticas y dificultades que se presentan a la hora de pensar miradas distintas de lo que ya conocemos hace tiempo. Institucionalmente parece casi imposible pensar el sistema fuera de la lógica de niveles o modalidades. Algunas propuestas de las que vimos se plantean estas cuestiones pero es claro que se trata de miradas aún incipientes.

Tenemos pendiente también el repensar la *diferencia* de los sujetos, construida en muchos casos como problema, y pensarla en términos de *igualdad*. Esto requiere de modificaciones en las miradas, en los formatos pedagógicos, y en nuestras acciones como educadores. Al concluir esta tesis nos queda la sensación que desde lo educativo (desde la política oficial hasta el aula) aún tenemos muchas dificultades para pensar **al otro**, sin caer en nominaciones o diferenciaciones que lo ubiquen desde una posición de subalternidad. Queda pendiente considerar la generación de espacios a los cuales los sujetos puedan *pertenecer* y no meramente acciones para *insertarlos* en el sistema.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguerrondo I (2008) "Revisar el modelo: un desafío para lograr la inclusión". En: *Perspectivas*, vol XXXVIII, N°1 pp 61-79 Disponible en: http://sid.usal.es/idocs/F8/ART14015/revisar_el_modelo.pdf Acceso: abril de 2014
- Alonso, L. (1998). *La mirada cualitativa en sociología*, Madrid, Fundamentos.
- ANEP.-Codicen (1998) *La reforma educativa en Uruguay*". *Presentación por el Director Nacional de Educación Pública Profesor Germán W Rama*, Montevideo
- Antía,F; Castillo, M; Fuentes,G, Midaglia, C (2013) "La renovación del sistema de protección uruguayo: desafío de superar la dualización". En: *Revista uruguaya de Ciencia Política Vol 22 Montevideo*. Disponible en: http://www.fcs.edu.uy/archivos/RUCP_vol%2022_no2_2013.pdf. Acceso: Abril de 2014
- Baquero, R (2006) *Sujetos y aprendizaje*. Buenos Aires. Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología.
- Bentancur, N (2010) "Las políticas educativas tras el primer gobierno de izquierda en Uruguay ¿Transformación o reforma?" *Ponencia presentada en el 3º Congreso de Ciencia Política*.(AUCIP) Montevideo.
- Bentancur, N (2012) "Aporte para una topografía de las políticas educativas en Uruguay, Instituciones, ideas y actores". En: *Revista uruguaya de Ciencia Política Vol 21 N° 1 ICP Montevideo*. Disponible en: http://www.fcs.edu.uy/archivos/RUCP_vol%2022_no2_2013.pdf Acceso: abril de 2014.
- Blanco R (2006) "La Equidad y la inclusión social: uno de los desafíos de la educación y la escuela hoy". En: *REICE, Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación Vol 4N° 3* Disponible en: <http://www.rinace.net/arts/vol4num3/art1.pdf> Acceso: abril de 2014.
- Buenfil, R. 1993). *Análisis de discurso y educación*, México, DIE CINVESTAV - IPN. (Documento 26 del DIE).
- Buenfil, R. 1994), *Cardenismo. Argumentación y antagonismo en educación*, México, DIE . CINVESTAV - IPN.
- Buenfil (2010) "Usos de la Teoría en la Investigación Educativa. El caso de Análisis Político del Discurso". *Conferencia en la Facultad de Ciencias de la Educación*. Universidad Nacional de Entre Ríos. Argentina. Disponible en : <http://fcepedagogiauniversitaria.blogspot.com/2010/06/conferencia-en-la-facultad-de-ciencias.html> Acceso: Junio de 2013.
- Cardozo, S (2008) *Políticas educativas, logros y desafíos del sector en Uruguay (1990-2008)*. Cuaderno de ENIA Montevideo-Uruguay

- Castoriadis, C (2010) *La Institución imaginaria de la sociedad*. Bs As. Ensayo
- Da Silva, T. (1995) "El proyecto educacional moderno: ¿Identidad terminal?" .En *Propuesta Educativa: Flacso N° 13 Diciembre 1995*.
- De Armas, G Garcé, A (2004), "Política y conocimiento especializado: la reforma educativa en Uruguay (1995-1999) En; *Revista Uruguaya de Ciencia Política N° 14. ICP Montevideo pp 68-83* Disponible en : <http://www.fcs.edu.uy/archivos/Revista%20ICP14-04.pdf> Acceso: abril de 2014.
- De Armas, G. Retamoso, A (2010) *La universalización de la educación media en Uruguay. Tendencias, asignaturas pendientes y retos a futuro*. Montevideo. Unicef
- De Marinis (1999) "Gobierno, gubernamentalidad, Foucault y los anglofoucaultianos" En: Fernando García Selgas y Ramón Ramos Torres (comps) *Globalización, riesgo, reflexividad. Tres temas de la teoría social contemporánea*, Madrid, CIS
- De Marinis, P. (2002). "Ciudad, cuestión criminal y gobierno de poblaciones". En: *Revista Política y Sociedad, Madrid* (v.39, n.2), 319 - 338.
- Dussel, I (2004) "Inclusión y exclusión en la escuela moderna argentina: una perspectiva postestructuralista. En : *Cuadernos de pesquisa, v 34, n 122, p 305-335, mayo/agosto*. Disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/cp/v34n122/22507.pdf> Acceso: abril de 2014.
- Fernández, T (2009) "La desafiliación en la educación media en Uruguay. una aproximación con base en el panel de estudiantes evaluados por pisa 2003" En : *REICE, Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación Vol 7N° 4 pp 164-179* Disponible en: <http://www.rinace.net/reice/numeros/arts/vol7num4/art8.htm> Acceso: abril de 2014
- Fernández T y otros (2010). *La desafiliación en la Educación Media y superior de Uruguay. Conceptos, estudios y políticas* Colección Art 2. Montevideo: CSIC.
- Filardo, V , Mancebo, M. (2013) *Universalizar la educación media en Uruguay: ausencias, tensiones, y desafíos*. Colección Art 2 Montevideo: CSIC_ Udelar ,.
- Foucault, M. (2011). *Seguridad, territorio, población*, Buenos Aires, FCE.
- Gentili, P (2009) ."Marchas y contramarchas. El Derecho a la educación y las dinámicas de exclusión incluyente en América Latina". En: *Revista Iberoamericana de Educación N° 49.pp.19-57*. Disponible en: <http://www.rieoei.org/rie49a01.pdf>. Acceso: abril de 2014.
- Grinberg, S. (2008) *Educación y Poder en el siglo XXI. Gubernamentalidad y Pedagogía en las sociedades del gerenciamiento*. Argentina. Miño y Dávila ed.
- Guinzburg, C (1999) *El queso y los gusanos*. Barcelona Muchnik editores.
- Jacinto, C (2009) Consideraciones sobre estrategias de inclusión con calidad en la escuela secundaria. Siteal. Bs As. Disponible en: http://www.redligare.org/IMG/pdf/SITEAL_Debate07_Jacinto.pdf. Acceso: abril de 2014.

- Laclau, E. y Mouffe, Chantal (1987), *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*, España. Siglo XXI
- Laclau, E. (1993). *La imposibilidad de la sociedad*; En Laclau, E. (1993) *Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo*, Buenos Aires, Nueva Visión, pp. 103 a 106.
- Lanzaro, L (2004). “*La reforma educativa en Uruguay (1995-2000). Virtudes y problemas de una iniciativa heterodoxa*. CEPAL Serie Políticas Sociales, N° 91 Santiago de Chile.
- Mancebo, M (2010, Abril) *La inclusión educativa: un paradigma en construcción*. Facultad de Ciencias Sociales Montevideo Disponible: http://www.uruguayeduca.edu.uy/UserFiles/P0001/Image/articulos/100901/mancebo_inclusión_educativa.pdf . Acceso: junio de 2012.
- Mancebo, M(1998). “Políticas educativas de Uruguay en el contexto latinoamericano. 1985_1994”. En: *Revista Uruguaya de Ciencia Política. 10/1997-98 ICP. Montevideo*.
- Mancebo, M; Goyeneche, G (2009) “Inclusión educativa y gobiernos progresistas en el cono sur: una mirada al contenido de programas seleccionados (2005-2010)” En: *Políticas Educativas, Porto Alegre, v. 3, n.1, p.1-17, 2009 – ISSN: 1982-3207*
- Martinis P (2006) “Educación, pobreza e igualdad del “niño carente” al “sujeto de la educación”. Publicado en Martinis, P y Redondo P (comps.) *Igualdad y educación escrituras (entre) dos orillas*, Buenos Aires, del estante editorial, págs. 13 a 31.
- Martinis, P (2013) *Educación, pobreza y seguridad en el Uruguay de la década de los noventa*. Montevideo Udelar-Csic.
- Mouffe, Ch. (2007). *En torno a lo político*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Narodoski, M (1994). “La Pedagogización de la Infancia” En: *Infancia y Poder. La conformación de la pedagogía moderna*. Cap 3 Bs As Aique.
- Narodoski, M (2008) “La inclusión educativa. Reflexiones y propuestas entre las teorías, las demandas y los slogans”. En : *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación. Vol 6, N° 2* pp 19-26.
- Nun ,J (2001) *Marginalidad y exclusión social*. Argentina: FCE.
- Pineau, P (2009) “*Escolarización y subjetividad moderna*”. Flacso Clase del Diploma Superior en Gestión educativa. 23-04-2009
- Puiggrós, A. (1990) *Imaginación y crisis en la educación latinoamericana*. México Alianza.
- Redondo, P (2013) *Escuelas y pobreza. Entre el desasosiego y la obstinación* Bs As: Paidós..
- Rockwell, El (2009), *La experiencia etnográfica*, Buenos Aires, Paidós.
- Rose, N y otros. “GUBERNAMENTALIDAD ”*Annual Review of Law and Social Science*, volume 6, 2006 (pp. 83-104). Sydney La w School Research Paper No. 09/94. Traducción: Germán Díaz y Valentín Huarte para *Astrolabio Nueva Época* N° 8, Junio 2012. Revisado por Mariana Valvedere.

- Rose,N (2007) “¿La muerte de lo social? Re configuración de los territorios de gobierno”. En: *Revista Argentina de Sociología*, año/vol 5 N° 008. Consejo de Profesionales de Sociología. Bs As pp 111-150
- Taylor, S. Y Bogdan, R. (1992).*Introducción a los métodos cualitativos de investigación*, Buenos Aires, Paidós.
- Tenti Fanfani, E (2009) ,“Dimensiones de la exclusión educativa y políticas de inclusión”. En: *Revista de la Bolsa de Comercio de Rosario. Año XCIX, N° 1507, Abril de 2009*, pp. 44-49. Disponible en: <http://www.bcr.com.ar>, Acceso: junio de 2012.
- Terigi, F.(2010) *Sujetos de la Educación*. Buenos Aires. Ministerio de Educación de la Nación.
- Terigi,F (2012) “Lo mismo no es lo común” En: Frigerio, G; Diker, G (comps) *Educación: posiciones acerca de lo común*. Argentina, Serie seminarios del CEM.
- Tiramonti, G Minteguiaga, A (2007) “Una nueva cartografía de sentidos para la escuela” En: Tiramonti, G (Comp) *La trama de la desigualdad educativa. Mutaciones recientes en la escuela media*. Argentina, Manantial.
- Wacquant, L (2001) *Parias Urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Argentina. Manantial
- Wacquant, L. (2011) El diseño de la seclusión urbana en el siglo XXI. En revista *Herramienta N°48 Octubre de 2011 - Año XV ISSN 1852-4710* Disponible en: <http://www.herramienta.com.ar/revista-impresa/revista-herramienta-n-48>

FUENTES CONSULTADAS

- ANEP-CES (2010c). Presupuesto 2010-2014 Programa 03. Tomo IV.
- ANEP-CES-MIDES PAC (2013). *Cuadernos de trabajo N° 2 Programa Aulas Comunitarias. Construcción de saberes y experiencias para el trabajo en el aula y en las Aulas*. Montevideo.
- ANEP-CES-PIU (2008). *Elementos para análisis del Programa de Impulso a la Universalización del ciclo Básico (PIU) en las Asambleas Liceales*. Disponible en: http://ipes.anep.edu.uy/documentos/noticias_portada/vinculo_abajo/dir_ces/matetriales/PIU_CES_2008.pdf Acceso: enero de 2014.
- ANEP-Codicen (2005) *Proyecto de Presupuesto, Sueldos, Gastos e Inversiones 2005-2009*. Montevideo. (revisar nuevamente parte de secundaria)
- ANEP-Codicen (2006) *Rendición de Cuentas y Balance Presupuestal 2005*. Montevideo.
- ANEP-Codicen (2007.) *Proyecto de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal. Ejercicio 2006* Montevideo.
- ANEP-Codicen (2008) *Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal. Ejercicio 2007*. Montevideo.
- ANEP-Codicen (2009) *Rendición de Cuentas Período 2005-2008*. Montevideo.
- ANEP-Codicen (2010a) *Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal. Ejercicio 2009*. Montevideo.
- ANEP-Codicen (2010b) *Proyecto de Presupuesto, Sueldos, Gastos e Inversiones 2010-2014*. Tomo 1 Exposición de Motivos y Articularlo. Período 2010-2014. Montevideo.
- ANEP-Codicen (2011.) *Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal. Ejercicio 2010*. Montevideo.
- ANEP-Codicen (2012.) *Rendición de Cuentas. Ejercicio 2011*. Montevideo.
- ANEP- Codicen (abril de 2012) Dirección de Investigación y Estadística Educativa (DIEE) Material ppt “*Tránsito entre ciclos educativos, características de los alumnos y plan de evaluación*” .
- ANEP-Codicen (2013.) *Rendición de Cuentas. Ejercicio 2012*. Montevideo.
- ANEP-Codicen (s/f). *Tránsito educativo un proyecto en marcha*. Materiales transito educativo: Disponible en http://www3.anep.edu.uy/transito/index.php?option=com_content&view=article&id=4&Itemid=6 Acceso: abril de 2014)
- ANEP-MIDES (2006) *Documento base del Programa Aula Comunitarias*. Montevideo. mimeo

-ENIA (2008) *Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia. Bases para su implementación*. Consejo Nacional de Políticas Sociales Comité de Coordinación Estratégica de Infancia y Adolescencia. Montevideo.

-Frente Amplio (2008) *V Congreso Extraordinario Zelmar Michelini 13 y 14 diciembre de 2008*. Disponible en : http://www.frenteamplio.org.uy/files/Programa%202010-2015_1.pdf (abril de 2014)

-Frente Amplio, Partido Colorado, Partido Nacional, Partido Independiente (mayo de 2010) *Documento de acuerdo sobre educación* Montevideo Disponible en : http://www.partidocolorado.com.uy/adminpc2/media/files/bc4dec4500956f6_interpartidaria%20educacion.pdf Acceso: abril de 2014.

MIDES (febrero de 2013) Dirección Nacional de Desarrollo Social. División Socio Educativa *Documento base. Lineamientos estratégicos*

-MIDES, (S/F) “*Grandes Rumbos para el desarrollo educativo. El país acompaña a sus jóvenes. Clave: acompañamiento socioeducativo laboral*”. Montevideo

-Plan de Equidad (2008) *Documento Plan de Equidad*. Presidencia de la República. Gabinete Social. Consejo Nacional de Políticas Sociales. Montevideo

-UNESCO (2008a) “*La Educación Inclusiva: el camino hacia el futuro*” *Presentación general de la 48° Reunión de la Conferencia Internacional de Educación (CIE)*

-UNESCO (2008b) “*La Educación Inclusiva: el camino hacia el futuro*” *Documento de Referencia. 48° Conferencia internacional de Educación Ginebra*. Disponible en: http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/Policy_Dialogue/48th_ICE/CONFINTED_48-3_Spanish.pdf Acceso: enero 2014

-UNESCO (2008c) “*La Educación Inclusiva: el camino hacia el futuro*” *Conclusiones y recomendaciones de la 48° Reunión de la Conferencia Internacional de Educación (CIE)*