

# DISCURSOS EN POLÍTICAS Y PROGRAMAS DE INCLUSIÓN EDUCATIVA EN LA ENSEÑANZA MEDIA BÁSICA EN URUGUAY (2005-2012)

Clarisa Flous Lesca<sup>1</sup>

## Resumen

El presente artículo surge como parte de nuestra investigación<sup>2</sup> sobre la construcción de los discursos de las políticas y programas de inclusión educativa en enseñanza media básica. Dicho problema y objeto de estudio fue ubicado específicamente para Uruguay en el período 2005-2012. En el trabajo abordamos algunos aspectos vinculados a esas políticas, aunque se analizaron los programas de inclusión educativa relacionados con el Consejo de Educación Secundaria (CES) en dicho período. Ellos son: Programas Aulas Comunitarias (PAC), Programa Impulso a la Universalización del Ciclo Básico (PIU) y Programa Tránsito Educativo. En los siguientes párrafos pretendemos plantear aspectos de nuestro recorrido de investigación, abordando el proceso de construcción del problema y algunas referencias que son sus antecedentes. A su vez, presentamos una síntesis de la perspectiva teórica y metodológica de la investigación. También tratamos el concepto de *inclusión educativa*, sus distintas interpretaciones y algunas explicaciones en torno al problema, así como una serie de construcciones basadas en lógicas o racionalidades que observamos en los diferentes discursos durante nuestro trabajo de campo.

**Palabras clave:** enseñanza media, políticas educativas, inclusión educativa.

# DISCOURSES OF POLICIES AND INCLUSIVE EDUCATION PROJECTS IN LOWER SECONDARY EDUCATION IN URUGUAY FROM 2005 TO 2012

## Abstract

This paper is the result of research into the construction of discourses on policies and projects of inclusive education in lower secondary education in Uruguay from 2005 to 2012. The study takes into account some general elements in these policies, and more specifically, inclusive education projects carried out by Consejo de Educación Secundaria (CES) such as Programa Aulas Comunitarias (PAC), Programa Impulso a la Universalización del Ciclo Básico (PIU) and Programa Tránsito Educativo. The aim is to present some elements of our research, such as the process of defining the problem and its antecedents. A synthesis of the theoretical and methodological perspective of the research carried out is also provided. The concept of inclusive education is addressed taking into account different interpretations and explanations of it, as well as a series of constructions based on a certain logic and rationalization that we observed while we carried out our fieldwork.

**Keywords:** Secondary Education, education policies, inclusive education.

*Recibido:* 9/08/2017

*Aceptado:* 20/09/2017

---

<sup>1</sup> Departamento de Pedagogía, Política y Sociedad, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de la República. Montevideo, Uruguay

<sup>2</sup> La investigación corresponde a la tesis de Maestría en Psicología y Educación de la Facultad de Psicología (Udelar) y se enmarca en el Grupo de Estudio en Políticas y Prácticas Educativas (Geppred-FHUCE, Udelar).

## **1. Introducción**

En Uruguay es central el lugar que ocupa la educación porque es un pilar histórico fundamental del discurso estatal. Sin embargo, en los últimos años se observa y se expresa una serie de dificultades que afecta algunos de los sentidos construidos históricamente sobre lo educativo, lo cual significa un cambio de mirada en las formas y condiciones en que niños y jóvenes realizan sus trayectorias educativas.

En los últimos 30 años, desde los organismos del Estado se han diagnosticado ciertas dificultades que viene afrontando la educación en general (ANEP-Codicen, 2005; Presidencia de la República, 2008) y la enseñanza media en particular, expresadas en problemas de deserción, desvinculación y bajos niveles de aprendizaje. Más allá de la constatación de estas dificultades y de las lecturas posibles, en estos planteos se expresan construcciones discursivas que dan cuenta de una sucesión de decisiones y estrategias en torno a la inclusión educativa y que se materializan a partir de 2007 en programas específicos en instituciones educativas, así como en estrategias de articulación de carácter territorial e interinstitucional.

A partir de la lectura de los lineamientos en política educativa abordaremos algunos elementos vinculados al concepto de *inclusión* y, sobre todo, a los diseños de tres programas específicos que comenzaron en 2005: Programa de Impulso a la Universalización del Ciclo Básico (PIU), Programa Aulas Comunitarias (PAC) y Programa Tránsito Educativo.

## **2. Aproximación al objeto de estudio y antecedentes**

La primera interrogante que se nos planteó al comenzar el trabajo fue sobre la inclusión educativa. Entendíamos que se trataba de un concepto complejo que podía englobar una o varias acepciones con matices diferentes, en algunos casos muy marcados. Por eso, en ocasiones, visualizamos las propuestas de los programas de inclusión como estrategias que podrían generar cambios frente al problema y, en otros casos, como tapones<sup>3</sup> auxiliares que compensaban la ausencia de mayores transformaciones en el marco de un sistema de enseñanza en el ciclo básico.

---

<sup>3</sup>Hacemos referencia a la expresión utilizada en una de las entrevistas realizadas durante el trabajo de campo.

De forma clara, el concepto de inclusión, sin su referencia sociohistórica y en el marco de un *para qué*, es decir, en su definición política, resulta ambiguo y admite su utilización en los más diversos ámbitos. El mismo concepto se emplea para definir estrategias que obedecen a perspectivas y procesos diferentes, ya sea que impliquen aspectos económicos, sociales, culturales o también educativos.

La significante *inclusión* como tal surge con énfasis en el período considerado, pero observamos en diferentes momentos históricos de nuestro país (1985-2005) alusiones a concepciones que aún se encuentran presentes, aunque expresadas con otros significantes. Los planteos en torno al acceso democrático a la educación forman parte de los pilares de nuestro sistema educativo, así como también la referencia a la equidad o a la igualdad de oportunidades, a compensar desigualdades a partir de estrategias educativas que han estado presentes desde períodos anteriores. En general, muchos de los cambios generados en el período posdictadura (a partir de 1985 y durante la década de los noventa), sobre todo en el marco de la enseñanza media, se enfocaron en reformas de tipo curricular,<sup>4</sup> como ser la extensión del tiempo pedagógico y el aumento de la cobertura. Se ensayaron también mecanismos de retención (Mancebo, 1998), como las denominadas compensación y recuperación, que pueden considerarse como antecedentes de estrategias diferenciales vinculadas a la inclusión.

A partir de 2005, ante el cambio de administración y con la asunción del Frente Amplio como partido de gobierno, percibimos algunas continuidades con períodos anteriores en política educativa, como la reformulación del programa curricular. También detectamos la aplicación de diversos programas orientados a la búsqueda de mayores niveles de equidad (Bentancur, 2010) en los que adquiriría relevancia el concepto de *inclusión*. Más allá de algunas diferencias entre las administraciones de gobierno sucedidas en el período (2005-2010, 2010-2014), la preocupación por este concepto adquiere centralidad y resulta un tema de debate público que ha formado parte, incluso, de acuerdos interpartidarios, en los que se establece de manera explícita “trabajar en sentido estratégico hacia la inclusión” (Frente Amplio, Partido Colorado, Partido Nacional, Partido Independiente, 2010, p. 8).

En este marco es que comenzamos nuestra tarea de análisis en torno al concepto de inclusión educativa desde el ámbito de las políticas y de los programas llevados adelante en el período en cuestión.

---

<sup>4</sup>Planes 1986 y 1996.

### 3. Sobre nuestro marco teórico y metodológico

Nuestro interés se centró en ver cómo se construyen los significados educativos históricamente o, en términos más específicos, en analizar cuáles son los sentidos que se asignan o se construyen a través de las políticas y de los programas de inclusión educativa vinculados a la enseñanza media en nuestro país. Para ello, como marco teórico de referencia, optamos, por un lado, por conceptos y perspectivas que posicionaran una mirada específica sobre nuestro objeto de estudio y, por otro, por categorías teóricas para comprender, en particular, el concepto de inclusión educativa.

En primer lugar, nos basamos en los aportes del análisis político del discurso (Buenfil, 1994; Laclau, 1993; Laclau y Mouffe, 1987), perspectiva que lo entiende de la siguiente manera:

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, p. 8)

Nuestra perspectiva teórica partió 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, es decir, “problematizar lo que aparece como inmediato” (Buenfil, 2010, s/p). En el campo de lo social y de lo educativo, tanto los planteos de Buenfil (1994) como los de Laclau (1993) nos aportaron elementos clave para pensar las construcciones discursivas posibles en relación con las políticas y con los programas que apuntan a la inclusión educativa en la enseñanza media, o, en otras palabras, para comprender los sentidos asignados o construidos a través de ellas. Es así que, lejos de una postura de carácter racional y natural frente a algunos fenómenos sociales, entendimos lo social y, específicamente, lo educativo como construcciones discursivas que se expresan tanto en palabras, en definición de un problema, en decisiones o diseños, así como en ejecución de estrategias; todo ello en el marco de un escenario político y sociohistórico.

A su vez, tomamos el concepto de *hegemonía* (Laclau y Mouffe, 1987) no como algo inmutable e incuestionablemente establecido, ya que es entendida como una práctica discursiva,

---

hecho que implica “reconocer que las operaciones específicas involucradas en una práctica hegemónica tienen como condición el estar enmarcadas en redes significativas socialmente compartidas” (Buenfil, 1994, p. 14). Esto hace que pensemos la hegemonía desde su carácter sociohistórico y, por lo tanto, contingente, no como una ideología absoluta, sino como una práctica de construcción.

Por otro lado, según Mouffe (2007), resulta fundamental considerar el carácter político de lo social y, sin duda, de lo educativo: esto conlleva a pensarlo desde una dimensión de escenario en tensión, atravesado por la política como forma de organización.

De esta manera, “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” (Martinis, 2013, p. 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), implica, por ejemplo, no desconocer la importancia de las características sociales y económicas en torno a lo educativo, ni visualizarlas como únicos determinantes de los fracasos (más que de los éxitos) de los procesos en este sentido.

En otro orden, como mencionamos, para pensar el concepto de inclusión educativa partimos de tres categorías que nos permitieron acercarnos a sus posibles significaciones y que, además, representaran, a modo de tipo ideal, elementos orientadores para el análisis. En este sentido, la inclusión puede ser pensada desde diferentes perspectivas:

- a) Como ejercicio de derecho a la educación, donde el énfasis se establece en la educación como derecho humano y, de esta manera, la inclusión se torna una estrategia para su ejercicio. Se trata de una categoría en la que priman aspectos vinculados a principios de carácter declarativo, pero que resulta importante para “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, p. 50); de esta forma, se pueden pensar los procesos de democratización en la educación.
- b) Como concepto pensado desde su relación con la exclusión, en el cual el análisis se centra en los procesos de desigualdades sociales y económicas. Esta perspectiva, manejada en términos del binomio exclusión-inclusión, resulta limitada y no profundiza en las causas de las desigualdades. Sin embargo, se torna fundamental considerarla, pues permite comprender cómo se han desplazado términos tales como *pobreza* y *marginalidad*, y, en consecuencia, cómo se han construido nuevos sentidos con implicancias sociales y culturales que afectan lo

educativo; de esta manera, se fundamentan estrategias y políticas diferenciales para determinados sujetos.

c) Como gubernamentalidad, lo que implica su presencia en

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, p. 116)

Desde esta perspectiva adquiere relevancia pensar la inclusión educativa como la aplicación de tecnologías de gobierno (De Marinis, 1999), lo que posibilita considerar, entre otras cosas, el posicionamiento del Estado como actor central en el proceso de gobierno y una especificidad en el tipo de poder que engloba. Allí se torna hegemónica su presencia y, por lo tanto, construye y determina el discurso sobre la inclusión, por ejemplo, a través de sus líneas políticas y programáticas.

La metodología de investigación utilizada fue de carácter cualitativo, ya que se basó en la selección y en el análisis de documentos públicos oficiales relacionados con políticas educativas y sociales, discriminados por su carácter internacional, nacional, de tipo integral o específicamente educativo. Por otra parte, realizamos entrevistas en profundidad a informantes calificados. La selección de la muestra fue determinada de acuerdo a la relación de los entrevistados con las propuestas programáticas (PAC, PIU, Programa Tránsito Educativo), a su conocimiento directo de ellas o a su vinculación con ámbitos de decisión político-técnica. Se realizaron ocho entrevistas para contar, al menos, con un referente perteneciente a los programas; además, fueron llevadas a cabo de acuerdo a pautas básicas de carácter flexible y analizadas desde las categorías construidas. A partir de esa propuesta se incorporaron nuevos aspectos que complejizaron el análisis.

La perspectiva metodológica utilizada no implicó un abordaje focalizado en las prácticas dentro del ámbito educativo con relación a la inclusión. Consideramos que este nivel es importante y que forma parte del entramado de significados en torno al concepto, aunque también implique otra perspectiva que no elegimos en esta oportunidad y que, sin duda, es pasible de ser articulada y relacionada.

#### 4. Inclusión educativa: conceptualizaciones y problemas

En tanto es un concepto complejo, con múltiples sentidos no exentos de contradicciones, es posible encontrar diferentes conceptualizaciones sobre inclusión educativa en los diversos documentos y actores vinculados al tema en el período que señalábamos (a partir de 2005). Tales conceptualizaciones no siempre se presentan en forma pura, sino que pueden coexistir en los diferentes discursos.

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 muy relevante para ciertos actores en numerosos documentos (UNESCO, Plan de Equidad, ANEP), fundamentalmente en aquellos vinculados a las políticas sociales. De todas formas, está también uno de los lineamientos clave en cuanto a política educativa, puesto que dan respuesta al diagnóstico y a la preocupación sobre los altos niveles de deserción y desvinculación en la enseñanza media. Es por este motivo que se sostiene con frecuencia el objetivo de reducir la deserción y el de aumentar la matrícula (Presidencia de la República, 2008).

Si bien cuando se plantea esta conceptualización no se niegan otras, con ella priorizan aspectos cuantitativos y operativos que den cuenta de la visibilidad de los resultados a través de la *inserción* o de la *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, p.152). De esta forma, los lineamientos estratégicos de la ANEP se asocian a la “superación de la calidad educativa contribuyendo a elevar los actuales niveles de cobertura, retención y egreso” (ANEP-CODICEN, 2005, s. p.); en este sentido, se generaron estrategias como el PAC y el PIU.

A su vez, constatamos que se destaca el rol de los dispositivos de inclusión como elementos de contención del sistema educativo, se fundamenta la existencia de estas estrategias en sus márgenes y se instala, al mismo tiempo, un sentido de inclusión educativa en clave de inclusión social. Esta perspectiva, sostenida desde una lógica de protección social, se tensiona con aspectos específicamente educativos y con el riesgo de reducirla, por lo que pierde su finalidad.

Otra acepción que observamos es aquella que define la inclusión educativa frente a la exclusión educativa (y también social). Para nosotros, esa idea se construye a partir de la relación

antagónica entre dos conceptos que adquieren significación y que se constituyen de forma única cuando están en relación. A partir de esta mirada, la inclusión educativa es *necesaria* porque existe la exclusión. Este concepto surge, como se mencionó, vinculado a las condiciones de desigualdad socioeconómica de algunos sectores, que determinan sus resultados educativos, sus formas de relacionarse con el sistema educativo formal y, en cierta forma, sus características en tanto sujetos. Esta línea de investigación está muy presente en documentos, internacionales y nacionales, y en la percepción de los actores que, por momentos, aparenta ser casi natural e incuestionable. Se trata de una construcción de sentido con desplazamientos de significaciones que transitan desde condiciones de pobreza a condiciones de marginalidad y exclusión social, con énfasis en términos sociales y culturales que comportan un carácter cualitativo diferente y que dan por supuesto lo que acontece en términos educativos.

Por ello, algunos de los actores relativizaron la exclusión educativa según diferentes niveles, se puede estar incluido en el sistema, pero excluido desde el punto de vista educativo. Estos diferentes niveles de exclusión fundamentan variadas estrategias de inclusión, tales como las propuestas en los distintos programas.

Como dijimos, se trata de una conceptualización muy importante desde el discurso oficial,<sup>5</sup> con mayor presencia en actores vinculados a los diseños de políticas sociales. Estos últimos presentan mayor claridad en el discurso pues plantean la articulación de la protección social con estrategias educativas, de la que resultan componentes específicos que conforman una red moderna de asistencia e integración social (Presidencia de la República, 2008). Además, se hace énfasis en el alcance de lo educativo al abordar la integración laboral de los jóvenes y otras formas de inserción social. Por último, señalaremos que este concepto, en la medida que sea naturalizado y considerado como binomio, restringe la mirada y no problematiza las causas de la exclusión.

En documentos generales y en marcos de referencia declarativos, se presenta una tercera conceptualización que entiende la inclusión como garantía para el ejercicio del derecho a la educación. Tanto desde la UNESCO, como en el documento de la *Estrategia Nacional para la Infancia y Adolescencia* (ENIA), así como en las propias rendiciones de cuentas de ANEP, esta perspectiva está presente e incluso tiene un carácter relevante como principio orientador de la educación (Ley de Educación, ANEP) en la medida que ubica al Estado como su principal garante. La inclusión como derecho abre un espacio de disputa para cuestionar los procesos de inclusión

---

<sup>5</sup>Por ejemplo, a través de las rendiciones de cuentas de la ANEP que realiza de forma anual el Parlamento.

---

excluyente(Gentili, 2009) aún existentes. No obstante, el ejercicio de ese derecho como un proceso es tan solo un primer nivel que puede promover una “universalización sin derecho” (Gentili 2009, p. 36). Se trata, entonces, 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, ya no en términos teóricos, y que comienza a tener mayor fuerza en los nuevos discursos sobre el tema. Esta noción cuestiona el modelo moderno de educación y de las estructuras institucionales en el sistema general (rigidez, endogamia, poca apertura) y hace énfasis en los procesos internos de la institución educativa. En documentos orientadores de políticas, como es el caso de UNESCO, correspondientes a la 48. Conferencia Internacional de Educación<sup>6</sup>, se entiende que los cambios son necesarios a este nivel para “eliminar obstáculos a la participación de todos los educandos[y lograr que se] revisen y reformulen todos los aspectos del sistema educativo”(UNESCO, 2008, p. 9). De esta forma, se presenta a la inclusión como una posibilidad para elaborar diversas estrategias pedagógicas, como un “movimiento de la institucionalidad”<sup>7</sup>, 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 nos dieron la pauta de la relevancia y centralidad que ha adquirido en el campo educativo. Si bien, como lo señaláramos, su significación no es nueva, notamos su constante presencia en enunciados, en objetivos, en la creación e incremento de estrategias, así como en la perspectiva de lectura del problema.

En este último sentido, nos interesó indagar sobre las dificultades que desde el discurso, fundamentalmente estatal, justificaban las estrategias de inclusión. Más allá de rastrear en las investigaciones existentes, partimos del supuesto de que la definición de las propuestas se vincula a la construcción del problema que se realiza, porque no existen realidades objetivas, sino lecturas e interpretaciones de ellas.

Por lo tanto, lejos de pensar que las estrategias de inclusión educativa se fundamentan solo 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

---

<sup>6</sup>Se tomaron como referencia en la investigación los documentos centrales de esta instancia.

<sup>7</sup>Expresión tomada de una de las entrevistas realizadas.

contexto socioeconómico o en los nuevos sectores que ingresan al sistema aporta una mirada que entra en relación con las estrategias posibles a llevar adelante.

La explicación predominante en torno al problema, vinculada con la categorización de la inclusión-exclusión que mencionamos, es la que asigna un carácter determinante a las condiciones socioeconómicas de los sujetos y que impactan en el nivel educativo. En esta instancia encontramos significantes con significados implícitos y naturalizados, como cuando se expresa “el contexto sociocultural condiciona fuertemente el logro de estos objetivos” (ANEP-CODICEN, 2005, pp. 5-6). Planteos de este tipo dan cuenta de significaciones que relacionan los contextos socioculturales desfavorables con el logro de los objetivos educativos. Sin duda, se dan 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 (por ejemplo, la crisis de 2002) o en el fracaso de las reformas educativas de la década de los noventa.

Otros discursos sostienen que la exclusión educativa forma parte de elementos estructurales del sistema educativo medio en nuestro país y que recién en los últimos años han sido asumidos como problemáticos. Esta perspectiva sugiere dos formas de construcción del problema que justifican la aplicación de estrategias de inclusión:

- a) Las dificultades que presenta la institución educativa para el ejercicio del derecho a la educación. Aquí 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) Los problemas institucionales se relacionan con otra perspectiva que explica las dificultades en términos de inclusión educativa. Se vincula con lo que observamos en diferentes documentos y entrevistas en cuanto al crecimiento de la matrícula en educación secundaria durante las últimas décadas y, a partir de ello, la presencia de *nuevos* sectores que históricamente estaban excluidos del sistema. El discurso no logra resolver la contradicción que genera esta democratización en el acceso a la educación frente a las características y condiciones del sistema para recibir a quienes entran o reingresan en él. De ahí que se continúe viendo este cambio cuantitativo y cualitativo como un problema que promueve un

---

contrasentido en el marco de administraciones de gobierno con perspectiva progresista en clave de derecho.

### 5. Lógicas en los discursos de las políticas y programas de inclusión educativa

En el marco de la lectura de las lógicas o racionalidades (De Marinis, 1999) de las políticas y de los programas, observamos algunos aspectos que nos interesa recuperar. En primer lugar, toda propuesta de inclusión educativa se enmarca en una lógica o racionalidad política, es decir que frente a un escenario de tensiones y antagonismos (Mouffe, 2007) se establece “un conjunto de prácticas e instituciones donde se fija un determinado orden” (Mouffe, 2007, p.16), se definen problemas, se organizan prioridades y se interviene sobre aspectos que se consideran importantes. Los diferentes matices que puede tener esta lógica incidirán en el perfil y en los diseños de los programas. En el período 2005-2010 las orientaciones, en este sentido, parten de un fuerte proceso de *refundación* en política educativa.<sup>8</sup> Encontramos documentos referenciales (Plan de Equidad, ENIA; Ley de Educación) con un claro perfil e impronta en términos de inclusión, en los cuales se enmarcan algunas líneas universales, así como también los programas focalizados como PACy PIU. Con posterioridad al año 2010 se observa un debilitamiento de estos marcos de referencia orientadores<sup>9</sup> (Bentancur, 2009), aunque se retoman las políticas focalizadas que plantean la revisión de los diferentes programas de inclusión social (Bentancur, 2012, p. 10). En síntesis, se genera una lógica política a partir de la primera administración del Frente Amplio que mantiene su continuidad en el segundo período de gobierno y refuerza la tendencia a la utilización de estrategias orientadas para lograr la inclusión educativa<sup>10</sup>.

Entendemos que cuando ciertas lógicas políticas se debilitan en el campo de lo educativo otras tienden a ocupar el lugar vacante. En este caso, identificamos lógicas o racionalidades técnicas y burocráticas 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

---

<sup>8</sup>De acuerdo con Bentancur (2010), este proceso no implicó reformas estructurales, sino que fue caracterizado por rasgos transicionales y de transformación constantes.

<sup>9</sup>Esto también se observó en el discurso de algunos actores entrevistados.

<sup>10</sup>En la actualidad se han generado una serie de cambios orientados al trabajo desde una perspectiva denominada territorial que se materializa en la conformación de equipos técnicos de abordaje sobre territorios socioeducativos. Estos nuevos lineamientos reformulan el discurso de la política desde 2015, aunque mantienen lógicas focalizadas.

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 ellas se articulan dos lógicas específicas: por un lado, la pedagógica, centrada en los procesos educativos y, por otro, aquellas que involucran elementos relacionados con la protección social. Es así que, en el caso de las políticas de inclusión educativa referidas en nuestro trabajo, estas lógicas están identificadas institucionalmente con ANEP y con el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), respectivamente. En las variadas estrategias estas dos lógicas están siempre presentes, aunque con diferente énfasis y, como mencionaremos más adelante, definiendo un ámbito de tensión.

Al final, todas las propuestas implican una *lógica de experimentación* que mantiene una mayor flexibilidad que aquellas a nivel general del sistema. Esto es posible debido al diseño de las propuestas en tanto proyectos, pero sobre todo a la constante evaluación y monitoreo que se realiza de ellas. Es así que se incide no solo en 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 de la cobertura.

## **6. Políticas y programas de inclusión: rupturas, continuidades y tensiones**

Por último, nos interesa revisar algunos aspectos que explican las diferencias que las políticas y programas plantean, visualizar ciertas continuidades con otros períodos y observar las tensiones que definen a los discursos en torno a la inclusión.

A nivel institucional se observa una separación de las lógicas de lo social y de lo educativo, lo cual marca una diferencia con las líneas políticas de la administración anterior a 2005.<sup>11</sup> A la vez, se instala la lógica de una coordinación necesaria donde intervienen actores, recursos y propuestas con un fuerte peso de la protección social en el campo de la ANEP. Aquí, el riesgo es que, más allá de que no se plantea un discurso de la política educativa como política social, la dimensión pedagógica pierda fuerza. Mientras que en la década de los noventa la política educativa era central como política social (Martinis, 2013), en la actualidad las políticas sociales apuntalan y

---

<sup>11</sup>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, p. 13)

---

se colocan en el borde del sistema educativo, pero en un lugar de mucha cercanía y jugando un rol importante.

Al considerar lo anterior como un aspecto en parte diferencial, observamos un elemento de continuidad en la existencia de una lectura basada en un determinismo socioeconómico frente a los problemas educativos. La naturalización de esta lectura, que resultó una posición hegemónica del discurso sobre la educación pública hace una década, refuerza la tendencia hacia políticas focalizadas, tal como una matriz que se instala en esos años y que hoy aún continúa (Antía, Castillo, Fuentes y Midaglia, 2013). No solo implica una visión de la pobreza como generadora del fracaso escolar, sino que traslada significaciones a partir de esa condición hacia aspectos de carácter social y cultural. Si pensamos además que, a partir de 2005, la situación socioeconómica ha cambiado, han mejorado los datos en relación con los niveles de pobreza y marginalidad, es significativo que se mantenga con tanta fuerza esta relación.

En términos de tensiones, ya apreciamos cómo en todos los niveles del discurso se plantea una relación entre el carácter educativo o social de las propuestas. Esto debe ser entendido como una tensión constante y, a nuestro entender, como un elemento que define estos programas. Es interesante cómo en el ámbito de algunos actores estas discusiones están presentes, porque, en realidad, se trata de un tema que para nada está resuelto. El predominio de la lógica social o educativa estará dado, entre otras cosas, por las conceptualizaciones sobre inclusión en las que se construyan las propuestas, por el dominio de la gestión institucional o por el perfil de los actores involucrados. Como vimos, a partir de las propuestas de la última década las lógicas han sido diferenciadas institucionalmente (ANEP, MIDES) manteniendo su especificidad, pero en una constante interinstitucionalidad como forma de funcionamiento. Entonces, a diferencia de lo que sucedía en la década de los noventa, si bien la lógica social (protección social) no ha sido asumida por la ANEP de forma conceptual, no desaparece, sino que su forma se ha modificado y sigue aún muy presente. De cualquier manera, tanto pensar las lógicas en términos de binomio como intentar definir las como una cosa u otra deja afuera estas tensiones constantes. Desde nuestra perspectiva las políticas de inclusión educativa están jugando siempre en el campo de esta tensión.

La articulación de las propias estrategias diseñadas reviste otra tensión que se relaciona con lo que denominamos lógicas integradas y lógicas al margen con relación al sistema. 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 solo con la institucionalidad de

las propuestas, ya que en algunos casos forman parte del mismo Consejo 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 focalizado y lo universal. Esto está presente cuando los organismos internacionales señalan formas de modificación integral del sistema, a la vez que se pretende priorizar la atención y cambiar la “situación de los grupos marginados de la sociedad en su conjunto, o problemas de pobreza o marginación” (UNESCO, 2008, p. 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 deposita 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. Es así que esta relación entre lo focalizado y lo universal configura uno de los puntos claves del campo educativo.

## **7. A modo de cierre**

Más allá de las complejidades planteadas, nuestro trabajo nos ha permitido identificar elementos que dan cuenta de un discurso hegemónico en relación con la inclusión educativa en la enseñanza media en la actualidad. Aun cuando toda práctica dominante resulta de un escenario en tensión, reconocemos que estos elementos deben ser analizados en esa perspectiva para dejar, 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. Se plantea la necesidad de modificaciones del sistema educativo por considerarlo 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, p. 38). Sin embargo, no se vislumbran posibles cambios a través de las propuestas.

En segundo lugar, se mantiene constante desde períodos anteriores, fundamentalmente a nivel documental y de algunos actores, la lectura que relaciona la determinación del contexto con la situación problemática de la educación y de 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. Se

parte de una construcción discursiva con una fuerte base empírica (que la construye y, a su vez, esta perspectiva refuerza) basada en datos estadísticos, en la caracterización de territorios según índices de pobreza, en índices de niveles culturales, entre otros. 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 desplazamientos se instalan definiciones naturales que no problematizan las causas que generan las condiciones de desigualdad existentes, a la 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 y, por otro, se deposita en la educación el carácter de solución de problemas que obedecen a otros órdenes y que no pueden ser resueltos solo por la inserción en sistemas educativos formales.

Este discurso hegemónico construye un círculo cerrado de relaciones directas entre pobreza y fracaso escolar y define soluciones a través de las estrategias específicas que parecen desprenderse con naturalidad de la forma en que se construye el problema. De este modo, se fundamentan estrategias focalizadas en el ámbito educativo que en forma progresiva se van institucionalizando como la única manera de abordar lo educativo.

Lo expresado antes genera un último elemento que también se torna hegemónico y que tiene que ver con la forma en que se 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 por eso no estarían vinculadas a otros órdenes de desigualdad que se producen en un nivel social y económico más amplio.

Consideramos que una mirada que ponga en tensión esta perspectiva hegemónica deberá centralizar los problemas vinculados a la exclusión educativa en clave de institucionalidad. Esto no implica modificaciones puntuales, ya sean técnicas o básicamente programáticas, en términos curriculares ni tampoco la aplicación de mayores estrategias específicas. Luego de entender las complejidades que estos aspectos implican, las modificaciones deben ser realizadas desde diversos lugares. Se trata de una complejidad integral o, como se sostenía en una de las entrevistas personales: “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”.

Así es que el análisis sobre la inclusión educativa y sus propuestas nos provocan algunas reflexiones que creemos pertinente desarrollar.

Consideramos que se torna necesario replantear el sentido de la educación y, en este caso de la educación secundaria, sin caer en posicionamientos de sentido común, rígidos y de poco análisis. Cuestionar el carácter propedéutico del liceo no implica habilitar solo formación para el mercado laboral, al igual que 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, se configuran múltiples variantes (Tiramonti, 2007) que hacen prioritario que ese sentido se piense 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, nos parece interesante que el sentido de lo educativo se juegue en una práctica hegemónica, una práctica en construcción que, aunque aún no ha sido profundizada en los documentos la idea de recrear la educación media (ANEP-CODICEN, 2012, p. 134), en cuanto a revisar su carácter histórico (y simbólico), da lugar a otras miradas posibles.

Asimismo, en el marco de un entramado de políticas focalizadas<sup>12</sup> en clave de inclusión educativa se torna necesario problematizar las concepciones, decisiones y estrategias utilizadas. Esto no implica negar 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 de nuevo el carácter político y la relevancia de la política en lo educativo.

A su vez, la recurrente presencia del elemento cuantitativo observado en las construcciones discursivas de las políticas y de los programas hace necesario que reconsideremos la dimensión cualitativa. Esta última es fundamental para generar cambios en los procesos de enseñanza en la medida que, como se expresa con habitualidad, “no existen recetas” para ello. Por lo tanto, el conocimiento de las experiencias desde esta dimensión, aún más que el establecimiento de pautas predeterminadas por modelos, podría resultar enriquecedor.

La constante tensión entre lo educativo y lo social que define a estas propuestas nos lleva a replantearnos, cuando se trata de 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.

---

<sup>12</sup>Recordamos que en esta investigación han sido seleccionados tres programas, pero el abanico de propuestas de tipo proyecto y programa es aún más amplio en el ámbito educativo en todos sus niveles.

Si bien quedan muchas cuestiones pendientes al finalizar este trabajo, hay dos que no queremos dejar de señalar.

Nos resta aún reconsiderar la dimensión y la lógica institucional del sistema. Hemos visto las críticas y dificultades que se presentan a la hora de analizar miradas distintas de lo que ya conocíamos. 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.

También queda pendiente repensar la diferencia de los sujetos, construida en muchos casos como problema, y pensarla en términos de igualdad. Esto requiere modificar las miradas sobre los formatos pedagógicos y sobre las acciones de los actores de la educación.

Al concluir, 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 en una posición de subalternidad, de incompletud (Skliar, 2007). Queda pendiente también considerar la generación de espacios, ya no como meras acciones para insertar a los sujetos en el sistema, sino espacios a los que realmente puedan pertenecer y allí ser reconocidos.

### Referencias bibliográficas

AMINISTRACIÓN NACIONAL DE EDUCACIÓN PÚBLICA (ANEP)-CONSEJO DIRECTIVO CENTRAL (Codicen) (2005). *Proyecto de Presupuesto, Sueldos, Gastos e Inversiones 2005-2009*. Montevideo: ANEP.

AMINISTRACIÓN NACIONAL DE EDUCACIÓN PÚBLICA (ANEP)-CONSEJO DIRECTIVO CENTRAL (Codicen) (2007). *Proyecto de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal. Ejercicio 2006*. Montevideo: ANEP.

AMINISTRACIÓN NACIONAL DE EDUCACIÓN PÚBLICA (ANEP)-CONSEJO DIRECTIVO CENTRAL (Codicen) (2010). *Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal. Ejercicio 2009*. Montevideo: ANEP.

AMINISTRACIÓN NACIONAL DE EDUCACIÓN PÚBLICA (ANEP)-CONSEJO DIRECTIVO CENTRAL (Codicen) (2012). *Rendición de Cuentas. Ejercicio 2011*. Montevideo: ANEP.

ANTÍA, F., M. CASTILLO, G. FUENTES Y C. MIDAGLIA (2013). La renovación del sistema de protección uruguayo: el desafío de superar la dualización. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 22(2), pp. 171-194.

BENTANCUR, N. (2010). *Las políticas educativas tras el primer gobierno de izquierda en Uruguay: ¿transformación o reforma?* Trabajo presentado en el Tercer Congreso de Ciencia Política. Montevideo: AUCIP.

BENTANCUR, N. (2012). Aporte para una topografía de las políticas educativas en Uruguay: instituciones, ideas y actores. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 21(1). Montevideo: ICP.

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, R. (2010). Usos de la teoría en la investigación educativa: el caso de análisis político del discurso. Trabajo presentado en la *Conferencia en la Facultad de Ciencias de la Educación*, UNER. Accesible en: <http://fcepedagogiauniversitaria.blogspot.com/2010/06/conferencia—en—la—facultad—de—ciencias.html>.
- DE MARINIS, P. (1999). Gobierno, gubernamentalidad, Foucault y los anglofoucaultianos. En: GARCÍA SELGAS, F. y R. RAMOS TORRES (comps.). *Globalización, riesgo, reflexividad: tres temas de la teoría social contemporánea*. Madrid: CIS.
- ESTRATEGIA NACIONAL PARA LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA (2008). Montevideo: Consejo Nacional de Políticas Sociales, Comité de Coordinación Estratégica de Infancia y Adolescencia.
- FRENTE AMPLIO, PARTIDO COLORADO, PARTIDO NACIONAL, PARTIDO INDEPENDIENTE (2010). *Documento de acuerdo sobre educación*. Montevideo. Accesible en: <http://educacion.observatoriofundapro.com/wp-content/uploads/2012/12/Acuerdo-Multipartidario-de-Educaci%C3%B3n.pdf>.
- GENTILI, P. (2009). Marchas y contramarchas: el derecho a la educación y las dinámicas de exclusión incluyente en América Latina. *Revista Iberoamericana de Educación*, 49, pp.19-57. Accesible en: <http://www.rieoei.org/rie49a01.pdf>.
- LACLAU, E. (1993). La imposibilidad de la sociedad. En E. LACLAU, *Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo*. Buenos Aires: Nueva Visión, pp. 103-166.
- LACLAU, E. Y C. MOUFFE. (1987). *Hegemonía y estrategia socialista: hacia una radicalización de la democracia*. México: Siglo XXI.
- LEY N° 18.437 (2008) Ley General de Educación. Accesible en: [http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/docs/AnexoXIV\\_Ley18437.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/docs/AnexoXIV_Ley18437.pdf)
- MARTINIS, P. (2013). *Educación, pobreza y seguridad en el Uruguay de la década de los noventa*. Montevideo Udelar-CSIC.
- MOUFFE, C. (2007). *En torno a lo político*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Presidencia de la República. (2008). Documento Plan de Equidad. Gabinete Social. Consejo Nacional de Políticas Sociales. Montevideo Accesible en: [http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/913/1/plan\\_equidad\\_def.pdf](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/913/1/plan_equidad_def.pdf)
- PUIGGRÓS, A. (1990). *Imaginación y crisis en la educación latinoamericana*. México: Alianza.
- SKLIAR, C. (2007). *La educación (que es) del otro: argumentos y desierto de argumentos pedagógicos*. Buenos Aires: Noveduc.
- TIRAMONTI, G. Y A. MINTEGUIAGA. (2007). Una nueva cartografía de sentidos para la escuela. En: G. TIRAMONTI (comp.). *La trama de la desigualdad educativa: mutaciones recientes en la escuela media*. Buenos Aires: Manantial.
- UNESCO. (2008). *La educación inclusiva: el camino hacia el futuro*. Documento de Referencia. 48. Conferencia Internacional de Educación. Ginebra. Accesible en: [http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user\\_upload/Policy\\_Dialogue/48th\\_ICE/CONFINTED\\_48—3\\_Spanish.pdf](http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/Policy_Dialogue/48th_ICE/CONFINTED_48—3_Spanish.pdf).