

LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS Y LOS SENTIDOS DE LO ESCOLAR EN ENSEÑANZA PRIMARIA EN URUGUAY (1995 – 2010)

Eloísa Bordoli – Universidad de la República (UdelaR)

RESUMEN

El presente artículo efectúa un análisis de los elementos discursivos que configuran las redes de sentido y las racionalidades políticas de las escuelas de Educación Primaria ubicadas en contextos de pobreza en Uruguay en dos períodos particulares 1995 y 2005. Desde el punto de vista metodológico se trabaja a partir del análisis de los principales documentos del período procurando identificar las articulaciones de sentidos en torno a lo escolar en cada uno de los momentos. A punto de partida de las características contextuales de los períodos se identifican los elementos que grafican los sentidos otorgados a las escuelas situadas en contextos de pobreza. En el trabajo se identifica la emergencia y cristalización de la racionalidad técnica como modelo para pensar e intervenir sobre lo escolar, la clasificación de los establecimientos escolares según la matriz social y la articulación de formas escolares diferenciadas según su anclaje territorial.

PALABRAS CLAVE

Escuela pública; Políticas focalizadas; Formato escolar.

EDUCATIONAL POLICIES AND THE MEANING OF EDUCATION IN PRIMARY SCHOOL IN URUGUAY (1995-2010)**ABSTRACT**

This article analyses the discursive elements that make up the networks of meaning and the political rationales of the Uruguayan public primary schools located in unfavourable contexts in two particular periods: 1995 and 2005. Documents from the period were analysed with the objective of identifying the articulations of meanings around the school, and how these meanings relate to the characteristics of the context in each period of time studied. The results show the emergence and crystallisation of elements such as the technical rationale as the model to think and act over education, the classification of schools according to their social context and the arrangement of differentiated school formats for each territory.

KEYWORDS

Public school; Focal policies; School format.

INTRODUCCIÓN

En el período post-dictadura en Uruguay¹, en el terreno educativo es posible apreciar tres acentos discursivos particulares que han otorgado sentido y racionalidad a las políticas impulsadas para el sector. El primero de los énfasis discursivos, en los inicios de la restauración democrática, se ubicó en la necesidad de *reconstrucción* de la escuela, de los modelos curriculares, la formación de los maestros y la restitución del plantel docente cesado por razones políticas. En este marco se impulsaron políticas específicas para el subsistema de Enseñanza Primaria con el objetivo de reconstruir el espacio escolar y reparar los daños acaecidos en el período dictatorial. En la década de los noventa el universo discursivo de lo escolar estuvo caracterizado por el significante *reforma*. Como han estudiado diversos analistas el movimiento reformista en el plano educativo fue “solidario” al conjunto de transformaciones que el modelo neoliberal impulsaba para los países latinoamericanos post Consenso de Washington. En 2005 asume el gobierno nacional el Frente Amplio² que se identifica por una búsqueda de alternativas a las políticas neoliberales precedentes en consonancia con los nuevos gobiernos progresistas en América Latina (MOREIRA et al., 2008). En materia educativa el período se puede caracterizar como una etapa de *transición* de cambios graduales con continuidades.

El presente artículo³ efectúa una exploración analítica en torno a las racionalidades y los sentidos educativos que las políticas desarrolladas para el sector de Enseñanza Primaria han promovido en dos de los momentos reseñados: la *reforma educativa* de los años 90` y la etapa de *transición educativa* iniciada en 2005. Particularmente, interesa apreciar las formas y los modos en que se atribuyen sentidos a

¹ La dictadura cívico militar se extendió en Uruguay desde el 27 de junio de 1973 al 1º de marzo de 1985 en el que asume el primer gobierno democrático.

² La coalición de centro-izquierda, Frente Amplio – Encuentro Progresista, asume por primera vez en la historia del Uruguay el gobierno nacional en 2005. Este gobierno se inscribe en el grupo de los Nuevos Gobierno Progresistas o de izquierda moderada y racional (MOREIRA et al., 2008, p. 7) que han caracterizado a los nuevos gobiernos de diversos países de América Latina en el nuevo siglo. En este marco, el entonces presidente de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), Dr. Luis Yarzabal, caracteriza el período 2005 – 2010 como una etapa de transición en el terreno educativo (YARZÁBAL, 2010, p. 18).

³ Este artículo se inscribe en el marco de la línea de Investigación: “Políticas Educativas, Curriculum y Enseñanza” del Departamento de Enseñanza y Aprendizaje del Instituto de Educación de la FHCE, Udelar. Forma parte de los Grupos Incorporados al Programa de Políticas Educativas del Núcleo Disciplinario Educación para la Integración de la Asociación de Universidades Grupo Montevideo como “Udelar-Grupo 2”.

la escuela pública, específicamente a las escuelas ubicadas en zonas de pobreza. En este marco, el foco analítico se sitúa en los elementos discursivos que configuran los *universos de sentido*⁴ (PÊCHEUX, 1990) y la *racionalidad política*⁵ (DE MARINIS, 1999) que opera como fundamento de las evaluaciones, diseños y propuestas educativas desarrolladas en los dos períodos señalados en las escuelas de Enseñanza Primaria que se ubican en contextos de pobreza.

Desde el punto de vista metodológico se ha trabajado a partir de la revisión, clasificación y análisis del conjunto de documentos oficiales del período. Es pertinente señalar que este artículo configura un primer avance de un proceso de investigación que se encuentra en curso y que refiere al estudio de los sentidos educativos que los programas especiales desarrollados en Enseñanza Primaria en el período 2005 – 2013 reconfiguran. El texto se organiza en tres apartados centrales. En el primero de ellos se exponen, en forma sucinta, algunos elementos contextuales que caracterizan los períodos de referencia y que permiten apreciar las relaciones de los elementos histórico-sociales con los enunciados educativos particulares que se articulan y estabilizan en universos de sentidos (PÊCHEUX, 1990, p. 22). Posteriormente se identifican ciertos elementos discursivos que grafican los sentidos otorgados a las escuelas públicas situadas en contextos de pobreza. El artículo finaliza con un conjunto de reflexiones e interrogantes en torno a las alteraciones y continuidades que la escuela ha tenido en las décadas estudiadas, particularmente las escuelas que se hallan en situación de pobreza.

ELEMENTOS CONTEXTUALES

En Uruguay, como en el conjunto de los países latinoamericanos, las políticas educativas de mediados de los 90' estuvieron caracterizadas por las disputas de los espacios de competencia reservados para el Estado y para el mercado. El eje neurálgico de estos cambios fue la relación público/privado no solo en la economía sino también en la prestación de bienes y servicios sociales entre ellos los educativos. En Uruguay, en

⁴ Los universos de sentidos lógicamente estabilizados se articulan a partir de un conjunto relativamente simple de argumentos, predicados y relaciones discursivas (PÊCHEUX, 1990, p. 22).

⁵ Este término se inscribe en el marco de los trabajos de la gubernamentalidad de FOUCAULT (1991). El mismo refiere a los campos discursivos de configuraciones variadas en cuyo marco se produce una conceptualización en torno al ejercicio del poder, en tanto las *tecnologías de gobierno* refieren a los procedimientos prácticos por los cuales el saber se inscribe en el ejercicio práctico del poder, la autoridad y el dominio (DE MARINIS, 1999).

materia educativa la ortodoxia reformista del período estuvo ligada a una perspectiva managerencialista de reforma del Estado y al repertorio de políticas propuestas por algunas instituciones financieras internacionales bajo tres ejes rectores: mercantilización de la gestión, calidad y equidad y recomposición de los roles público – privado (BENTANCUR, 2008, p. 73). En función de estos ejes se promovieron políticas tendientes a la descentralización, la autogestión docente, los sistemas nacionales de información y evaluación e incentivos a la competencia entre escuelas. Asimismo se impulsaron: reforma de las estructuras, la extensión de las jornadas escolar para las escuelas ubicadas en contextos de pobreza, cambios en la formación y actualización de los docentes en servicio. Como analizaremos en el apartado siguiente, en este marco se cristalizaron dos políticas que consideramos centrales en tanto alteran la matriz integracionista de la escuela pública: la implementación de programas focalizados para los sectores que se hallan en situación de pobreza y la categorización de escuelas en función de los contextos sociales así como la creación de las escuelas de tiempo completo destinadas a los sectores más desfavorecidos de la sociedad.

Es pertinente señalar que en Uruguay, los cambios se operaron en todas las ramas de la enseñanza, afectando la educación inicial, la educación primaria, media (básica, superior y técnica) y la formación docente; no obstante, los mismos adquirieron sesgos moderados con respecto a las reformas acaecidas en otros sistemas educativos de la región. Algunos analistas han caracterizado la reforma como “liberal amortiguada” (BENTANCUR, 2008, p. 230) en tanto la gradualidad se configura en un valor en la cultura política uruguaya. Otros investigadores sostienen que el sesgo moderado de la reforma obedece: a la política pluralista caracterizada por un cierto equilibrio de fuerzas entre los sectores gobernantes y la oposición (LANZARO, 2004) o a la resistencia de los actores sociales (sindicatos, asociación de jubilados, etcétera) ante la posibilidad de una reforma más neoconservadora (MOREIRA, 2001). Desde nuestra perspectiva analítica visualizamos que los rasgos moderados de la reforma educativa en Uruguay se explican por la intersección de elementos históricos, elementos relacionales de la coyuntura y contingencias. En el plano diacrónico es posible identificar las características históricas que los discursos educativos entrañan y que articulan el desarrollo de lo escolar con lo estatal. En este sentido, los historiadores (RUIZ, 1998) coinciden en señalar que la configuración del Estado está indisolublemente unido al desarrollo del sistema educativo, particularmente la escuela pública. A su vez, en un

plano sincrónico las relaciones establecidas entre los discursos de los gremios docentes, las Asambleas Técnico Docentes y las autoridades configuraron un escenario de disputa por hegemonizar los sentidos de lo escolar. Ejemplo de estas tensiones operadas en el espacio simbólico se pueden apreciar en los intentos por resignificar los principios de la escuela valeriana como la gratuidad, obligatoriedad, laicidad e igualdad que los sujetos sociales protagonizaron.

La característica heterodoxa de la reforma educativa en Uruguay (MOREIRA, 2001)⁶ radica en que no avanzó en el proceso privatizador y de debilitamiento estatal como en otros países de la región. Este punto se puede apreciar en el incremento presupuestal solicitado por las autoridades del período para la educación pública y en los documentos de época como por ejemplo en el siguiente:

Definir la Reforma de la Educación como un proceso tendiente a fortalecer la equidad social supone, en nuestra visión, la presencia de un actor central, el Estado, que opere como garantía de la universalidad de los objetivos y de la consecución de niveles razonables y necesarios de igualdad (ANEP, 2000, p. 44).

Y se añade:

Esto no implica desconocer la presencia de los actores privados, pero sí supone que no podemos supeditar la búsqueda de la equidad social a la libre concurrencia en el mercado en materia educativa (ANEP, 2000, p. 44).

Sin duda, este es un aspecto diferencial importante con respecto a los otros procesos de reforma educativa de la región y que refleja la persistencia de elementos discursivos de la matriz fundante de la escuela pública uruguaya. No obstante, el sentido integrador, universal e igualitario que configuró el universo simbólico decimonónico se pondrá en tensión con la implementación de las políticas focalizadas o compensatorias desarrolladas en esos años. En este marco es pertinente señalar que la tramitación política de la reforma educativa uruguaya se procesó como un “peculiar mix de

⁶ Las características de los cambios en la administración central tuvieron tres líneas estratégicas: a) creciente transferencia de las funciones del Estado a la sociedad civil, b) reconstrucción de un núcleo central en la administración para coordinar las nuevas formas de prestación de servicios públicos, y c) desarrollo de un sistema de control por resultados (NARBONDO y RAMOS, 2004). No obstante, el desarrollo de estas transformaciones varió en los diversos sectores en función del poder relativo de los actores sociales de cada sector, capacidad de los técnicos y de los dispositivos estratégicos empleados para la implementación de las reformas, etcétera (FILGUEIRA y MORAES, 2000; BENTANCUR, 2008).

persistencia institucional, gobierno conservador e innovación tecnocrática” (BENTANCUR, 2008, p. 228).

Como se señaló en 2005 asume el gobierno nacional el Frente Amplio el cual se caracterizó por una búsqueda de alternativas a las políticas neoliberales de la década precedente al tiempo que procuró recomponer los efectos sociales, políticos e institucionales generados por las políticas de los noventa. De esta forma, el nuevo gobierno se inscribe en una difícil tensión entre las restricciones externas del escenario global – dinamizado por la circulación financiera – y los compromisos internos vinculados al desarrollo de las políticas sociales. Para Moreira (2008) el rol subordinado y dependiente de los países latinoamericanos “obligó” a los gobiernos a mantener una política macroeconómica tendiente a la ortodoxia monetaria al tiempo que buscaban desarrollar políticas que promovieran el desarrollo estructural con cierto margen de autonomía interna y una búsqueda a nuevos mercados externos.

En este período, en materia educativa la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) planteó como objetivo central el incremento presupuestal y cinco líneas estratégicas entre las que se destacan: la concepción de la educación como un derecho, la promoción de la participación docente en los asuntos educativos, el desarrollo democratizador y la transparencia en la gestión y una visión sistémica de la educación pública (ANEP, 2005). El Presidente del Consejo Directivo Central (CODICEN) del período señala que fue necesario habilitar un camino de *transición* en relación a las administraciones anteriores para asentar las bases de una *transformación permanente* de la educación pública sobre la concepción del derecho a la educación de todos los sujetos (YARZÁBAL, 2010, p. 18).

A pesar de las aseveraciones precedentes, las políticas compensatorias destinadas a los sectores en situación de pobreza así como la clasificación de escuelas permanecieron sin cambios sustantivos. Desde el punto de vista argumental, las autoridades del período plantearon una cláusula de “compromiso” al sostener que se aplicaban políticas focalizadas pero con *vocación universal e igualitaria* (YARZÁBAL, 2010, p. 18) arguyendo razones presupuestales. Desde el punto de vista conceptual e instrumental las políticas educativas destinadas a los sectores empobrecidos de la sociedad adquirieron tres características diferenciales con respecto al período anterior: a) se articularon en el marco de las denominadas Políticas de Inclusión Educativa (MANCEBO 2010), b) se integraron con otras políticas sociales (salud, seguridad, etc.)

en el marco del Plan de Equidad, c) se instrumentaron en forma transversal e intersectorial con la coordinación del Ministerio de Desarrollo Social (ZURBRIGGEN, MORALES, RAK, 2010).

En este contexto general, en este artículo interesa avanzar en el análisis de la racionalidad política y en los sentidos otorgados a las transformaciones reseñadas especialmente a la escuela primaria.

LOS SENTIDOS DE LO ESCOLAR

En la década de los 90` se asienta, con éxito duradero, una racionalidad instrumental⁷ que al tiempo que desplaza los debates políticos instala una lógica lineal y técnica de planificación de las políticas públicas, particularmente las educativas. Diagnóstico, planificación, implementación y medición de resultados se consolidan como las fases racionales y únicas del ciclo de las políticas. Los defensores de esta visión pragmática de los procesos de hechura de las políticas sostienen que la misma permite superar los enfoques formales y normativos (AGUILAR VILLANUEVA, 1994) y posibilitan la modificación de las conductas de los grupos sociales que originaron los problemas que fueron diagnosticados (SUBIRATS et al., 2008, p. 38). Desde la perspectiva analítica desde la cual nos posicionamos, consideramos que la reducción de lo político a un problema técnico soslaya la problemática medular de lo político en tanto espacio de antagonismo, conflicto y confrontación de sentidos e intereses; y a su vez “[...] impide plantear cuestiones que son cruciales para la política democrática” (MOUFFE, 2009, p. 16). Asimismo la reducción a la linealidad técnica inhabilita el análisis de las “opacidades” y el “doble fondo” (ALTHUSSER, 2004, p. 21 - 22) constitutivo (y estructural) de todas las formaciones sociales así como el lugar del conflicto en la trama histórico-social donde acontece lo político y sobre la que se asientan las políticas. Como sostiene Mouffe, en el campo político el antagonismo se configura en forma inerradicable (MOUFFE, 2009, p. 17).

⁷ En Uruguay esta forma de concebir la política educativa tiene como antecedente, en los años sesenta, la Comisión de Inversión y Desarrollo Económico (CIDE). Esta comisión, bajo el auspicio de la Alianza para el Progreso, efectúa el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (1965 – 1974). Esta planificación a mediano plazo se nutre de diversos estudios diagnósticos que, en el terreno educativo, desarrollaron equipos técnicos de diversas especialidades. Estos equipos instalaron dos elementos nuevos en el campo educativo: introducen una racionalidad técnica en la planificación educativa y “desplazan” a los docentes y sus organizaciones del ámbito de la planificación.

En este marco los técnicos del período plantean que la inclusión de la reforma educativa en el marco del proyecto de ley presupuestal tiene como finalidad modernizar y racionalizar la administración:

Los objetivos de la Reforma Educativa [...] se plasman en el Proyecto de Ley Presupuestal que la ANEP remitiera al Parlamento para el período 1996-2000, el cual es evaluado como un destacado ejemplo *del uso de la técnica presupuestal para definir objetivos, jerarquizar estrategias y asignar recursos en el marco del proceso de Reforma del Estado* (RAMA y OPERTTI, 2000, p. 57).

Por su parte la valoración sobre este proceso que efectuaron los sindicatos de la educación y las Asambleas Técnico Docentes (ATD) de las tres ramas de la enseñanza fue negativa. Los argumentos centrales fueron tres: a) por esta vía se buscaba evitar la participación de los docentes en la elaboración de propuestas y en el desarrollo de los diagnósticos y análisis; b) se procuró que no se debatiera en torno a los cambios que la reforma impulsaba; c) se restringió a un grupo de técnicos, ajenos al ámbito educativo, la definición de los rumbos de la educación (ATD de Primaria, abril de 1997).

Desde esta matriz técnica, en los albores de los 90, los diagnósticos, diseños, implementación y medición de resultados se instalan como las únicas fases lógicas y científicas de razonamiento en materia de política educativa. Desde este enfoque los diagnósticos ingresan al terreno escolar midiendo y comparando escuelas, desempeño docente y resultados de aprendizaje de los educandos. Desde este ángulos se identifican y clasifican a las escuelas como un espacio ineficiente, de reproducción de las desigualdades y sobre el que hay que intervenir para corregir. En este trabajo nos interesa destacar tres formas en que se representa a las escuelas que se inscriben en los barrios pobres en este período; éstas son: depósitos, espacio de implementación de políticas sociales y ámbito de acción socio-educativo.

DE LA ESCUELA DEPÓSITO AL TRABAJO SOCIO-EDUCATIVO

En el mensaje presupuestal de 1995 elevado por el Consejo Directivo Central (Codicen) de la ANEP al parlamento nacional se incluye, en sus capítulos iniciales, un diagnóstico sobre la situación del sistema educativo en el que se pone énfasis en la ineficiencia del sistema en tanto se observa, fundamentalmente en los sectores

desfavorecidos, alta tasa de repetición en 1^{er} año escolar, elevados índices de rezago y deserción escolar e inequidad en los aprendizajes (ANEP-CODICEN, 1995, p. 2).

Las afirmaciones precedentes se respaldan en los datos que las investigaciones de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) habían arrojado a partir de los diagnósticos efectuados a fines de los ochenta y principios de los noventa. En los mismos se plantea que el éxito o fracaso en los aprendizajes de los educandos se halla en función de dos variables: su nivel socioeconómico de procedencia y el capital cultural de sus madres. Al respecto, en el documento de CEPAL se afirma:

No solo se identifican aquellas variables que explican con mayor fuerza y precisión los logros escolares sino que se fueron entrecruzando los factores de la reproducción cultural hasta comprobar que la educación de la madre, calificada por el ingreso de los hogares, impacta provocando el ordenamiento no solo de las calificaciones obtenidas por los educandos, sino también de la inasistencia, la repetición y la asistencia al preescolar. Se obtiene, así, una caracterización del capital cultural y material con el que cuentan los escolares y, además, *de las dificultades de la escuela primaria para crear un espacio de socialización cultural alternativo y diferente, que pueda suplir o atenuar las carencias de este* (CEPAL, 1991, p. 59).

El asentamiento de los enunciados clasificatorios de las escuelas y los sujetos⁸ se montan en torno a dos operaciones discursivas en tanto se presentan como “datos de la realidad” o sea evidencias lógicas, susceptibles de respuestas unívocas y formulaciones inequívocas. Asimismo estos enunciados “evidentes” se respaldan en mediciones y porcentajes de éxito o fracaso de los procesos de aprendizajes diferencial que se opera en los tipos de escuelas. De esta manera la clasificación de las escuelas y los sujetos se naturaliza obturando otras claves explicativas al articular las formulaciones amarradas al sentido común con las formulaciones “científicas” proporcionadas por las mediciones de resultados. De esta manera la segmentación escolar o los circuitos diferenciales se constituyen como fenómenos lógicos, esperables y naturales sobre los que hay que intervenir en una clave más social que educativa en tanto son escuelas y sujetos en *riesgo sociocultural*⁹. En la siguiente cita es posible apreciar como la lógica clasificatoria se inscribe en el sentido común:

⁸ Para profundizar en este análisis se puede consultar: BORDOLI, 2006; MARTINIS, 2006 y 2013.

⁹ Si bien en el año 1985 se inicia la categorización escolar en función de los estratos sociales es en el año 1995 en el que se configura como eje argumental central en el diseño de las políticas educativas focalizadas. Las escuelas ubicadas en contextos de pobreza adquieren diversas denominaciones en ese período: áreas adversas, escuelas de riesgo, de contexto sociocultural crítico. En 2010 se inscriben en el Programa: Atención Prioritaria en Entornos con Dificultades Estructurales Relativas (CEIP - ANEP; Documento I, setiembre de 2010).

Usted tiene *escuelas que son depósitos de niños* que vienen paridos por grupos sociales pobres y menos educados, que tienen la peor enseñanza y no están alimentados [...] Si usted tiene una madre con dos o tres años de educación no puede orientar al chico en lo más mínimo (RAMA, 2000, p. 126).

Sobre esta base argumental se asientan las políticas focalizadas procurando que las *escuelas depósito* se configuren en *escuelas efectivas*. Para ello se articulan un conjunto de medidas que tienen un importante componente social general más que educativo en tanto tienen como objetivo controlar las “mutaciones que generan notorios déficits en el capital sociocultural de los niños” (ANEP-CODICEN, 2000, p. 125). En este sentido se sostiene:

en primer término la asunción de la *educación como componente vertebral de las políticas sociales*, estructuradas bajo la noción de integralidad; en segundo lugar, la incorporación de programas que atiendan los aspectos más acuciantes vinculados a la salud y la alimentación de los niños; finalmente, la extensión del horario de clase como estrategias medulares de la redefinición del proceso educativo (ANEP-CODICEN, 2000, p. 125).

En síntesis se procura que el rol de la educación en general y en particular de las escuelas ubicadas en los denominados contextos sociocultural crítico se configure, progresivamente, en un “Ministerio de Bienestar Social” (ANEP-CODICEN, 2000, p. 127). Desde un análisis crítico es posible apreciar que los procesos de clasificación de las escuelas así como la aplicación de políticas focalizadas configuran un riesgo en tanto:

- a) producen efectos discriminatorios y estigmatizan a los sujetos y a los sectores sobre los cuales se aplican;
- b) brindan servicios de “segunda categoría” (escuelas pobres para pobres) en tanto se desplaza la función de enseñanza por los aspectos sociales y conductuales;
- c) naturalizan y legitima un imaginario social polarizado al tiempo que representan un sujeto pasivo que el Estado debe conducir y tutelar.

MÁS CONTINUIDADES QUE ALTERACIONES EN LA FORMA ESCOLAR

Como se ha afirmado precedentemente el período que se inicia en 2005 cuando asume el gobierno la coalición de centroizquierda la educación es concebida como un

derecho de los sujetos y como un ámbito de integración social. La significación de la primera administración del período como etapa de *transición para la transformación permanente* (YARZÁBAL, 2010, p. 18) apunta a configurar un discurso que al tiempo que busca tomar distancia del período reformista subraya la estrategia de un cambio continuo y gradual. La afirmación del carácter progresivo de los cambios en materia educativa se inscribe en el discurso político general que procura representar una izquierda madura, racional y gradualista (MOREIRA, *et. al.* 2008, p. 15). El incremento presupuestal, la conformación de espacios de participación docente y negociación colectiva así como el diseño e implementación de un conjunto de proyectos tendientes a la inclusión educativa en forma integral y de implementación transversal se configuran en rasgos diferenciales con respecto al período anterior.

No obstante lo señalado, también se aprecian continuidades con la etapa anterior. La racionalidad técnica aplicada en los procesos de planificación y gestión de las políticas educativas se mantiene en rasgos generales aunque con algunos matices. Estos últimos se aprecian en cierta apertura al diálogo y a la búsqueda de articulación de las propuestas de los cuadros técnicos con las propuestas de los colectivos docentes.

A su vez, las políticas focalizadas, la categorización y clasificación de las escuelas de Enseñanza Primaria según los contextos permanecen sin alteraciones. A pesar de lo expresado, en el trabajo de indagación documental efectuado, se han identificado documentos que parecerían indicar ciertos procesos que podríamos denominar de *afectación discursiva* o *hibridación*¹⁰ en tanto marcan alteraciones con respecto a los sentidos articulados en los noventa en relación a las formas de lo escolar así como a los procesos clasificatorios de los sujetos y de los establecimientos educativos. A modo de ejemplo de lo señalado precedentemente haremos referencia a algunos documentos en los que se pueden apreciar las afectaciones discursivas. En el Proyecto de Mensaje de Presupuesto elaborado por el Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP) (2010 – 2014) se plantea:

Se impulsa duplicar la cantidad de Escuelas de Tiempo Completo mediante la creación de unas y la transformación de otras [...]. *Se alientan proyectos*

¹⁰ En la clásico investigación de Tyack y Cuban sobre las reformas educativas en Estados Unidos los autores acuñan los conceptos de: *gramática escolar* e *hibridación*. El primero de los mismos hace alusión a lo que permanece, al núcleo duro que resiste los cambios y el segundo concepto refiere a las afectaciones entre lo nuevo y lo viejo que acontece en los procesos de reforma implementados cíclicamente por las políticas educativas (TYACK Y CUBAN, 2001, p. 23). Si bien en este artículo empleamos el término *hibridación* en forma laxa reconocemos la influencia de los autores mencionados.

alternativos de extensión del tiempo pedagógico con otros formatos que surjan del debate profesional de los colectivos y del acuerdo con las comunidades, [...]. Se demandan nuevos recursos para fortalecer los centros educativos, así como la capacidad de iniciativa y gestión, en la convicción de que la única reforma que perdura es aquella que es forjada y crece desde el pie (CEIP, ANEP, 2010, p. 9).

En este documento se puede apreciar la persistencia de la racionalidad política y la lógica clasificatoria de las escuelas y la permanencia de los modelos escolares característicos de los 90 (las escuelas de tiempo completo). A su vez, surge como novedad la posibilidad de que los colectivos docentes diseñen proyectos particulares que contemplen otros formatos. Este segundo enunciado se subraya afirmando la centralidad de la participación de los docentes en los procesos de reforma. La promoción de nuevos formatos escolares así como la participación de los docentes en su diseño son piezas claves de los discursos de los colectivos docentes y de sus reivindicaciones. En el mismo documento se señala:

Se promueve un Programa de Atención Prioritaria a los Entornos con Dificultades Estructurales Relativas (A.Pr.En.D.E.R.) que integre y articule acciones que se focalizan en los sectores más vulnerables, renovando proyectos que desde la década de los 90 han generado lógicas dispares (Contexto Sociocultural Crítico, cursos, Programa Maestros Comunitarios, etc.) (CEIP, ANEP, 2010, p. 9).

La estrategia de acciones focalizadas para los sujetos en situación de pobreza se reafirma procurando articularlas en un programa que en su propia denominación procura indicar la relación de los sectores *vulnerables* con las condiciones estructurales de existencia al tiempo que subraya el carácter *relativo* de estas condiciones. A su vez, la sigla A.Pr.En.D.E.R. habilita el juego significativo que vincula a la misma con los procesos de aprendizaje que acontecen en la escuela. En este fragmento también es posible apreciar la *afectación discursiva* en tanto se integra al discurso de los 90 dos de las críticas planteadas desde el ámbito académico. Estas refieren a los efectos de estigmatización de los sujetos que asisten a las escuelas enclavadas en contextos de pobreza como *sujetos carentes, ineducables* (MARTINIS, 2006, p. 16) y la desnaturalización de la pobreza al relacionarla con las condiciones socio-históricas que la producen (BORDOLI, 2006, p. 196). En este sentido el documento procura reafirmar la posibilidad de aprendizaje en oposición a la condición de *carencia* y al carácter de *ineducables* que ciertos discursos de los 90 aseveraban.

En una línea convergente con lo expresado en el mensaje presupuestal el CEIP promovió un Coloquio entre ese consejo y la Inspección Técnica. Este Coloquio (primero y hasta el momento único) tuvo como cometido estimular la coordinación entre los órganos político y técnico del organismo a los efectos de dar continuidad a las orientaciones de políticas educativas. En la Circular 17 del 14 de febrero de 2013 se difunden las orientaciones estratégicas acordadas en esa instancia. La segunda de las orientaciones expresa:

Alentar la instalación y consolidación de nuevos formatos escolares que optimicen los recursos humanos y materiales disponibles [...]. Particularmente propiciar las experiencias del trabajo en áreas, por ciclos y turnos, por niveles y diversas alternativas para ampliar cobertura y tiempo de la Educación Inicial (CEIP, 2013, p. 2).

Los ejemplos descritos procuran ilustrar alguno de los procesos que hemos denominado de *hibridación discursiva* en tanto se configuran en una forma particular elementos claves de la reforma educativa de los 90 afectados por los discursos de los colectivos docentes y las críticas emergentes del ámbito académico.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Este trabajo ha tenido por objeto analizar los sentidos y las racionalidades que se han configurado en torno a la escuela pública, particularmente la vinculada a los sectores ubicados en situación de pobreza, en las dos últimas décadas en Uruguay. En este marco se presentaron un conjunto de elementos analíticos que dan cuenta de las formas de entender y significar el espacio escolar así como la racionalidad sobre las cuales se asientan. En la década de los noventa la racionalidad técnica se inscribe en la lógica de los diversos actores sociales y en el modo de planificar las políticas y programas educativos. La dimensión instrumental reducirá a una linealidad causal la problemática de lo educativo y de lo escolar desplazando lo político y relegando las dimensiones epistemológicas y subjetivas constitutivas de todo espacio educativo. Esta racionalidad si bien no es originaria de la década de los 90 adquiere en ella una dimensión general y se logra inscribir en los diferentes ámbitos de la gestión pública y en los diversos sectores políticos. De esta forma logra desplazar los discursos

tradicionales de la izquierda uruguaya que centraba su análisis crítico en los procesos antagónicos constitutivos del espacio político.

A su vez, en los años 90 el sentido universalista e igualitario otorgado a la escuela pública decimonónica es re-significado a partir de la aplicación de políticas focalizadas y de las políticas clasificatorias de los sujetos y de los establecimientos escolares. En este marco se identifican las escuelas *depósito* como aquellas que reproducen las inequidades de origen de los educandos. En función de ello estas escuelas deberán recibir un tratamiento diferencial (discriminatorio) en el cual se acentúa lo social por sobre lo educativo.

En el marco de los gobiernos progresistas se visualiza la persistencia de la racionalidad instrumental como modo de comprensión, diseño, implementación y evaluación de lo educativo. Asimismo se aprecia la continuidad de las lógicas clasificatorias de los sujetos y las escuelas así como la implementación de las políticas de discriminación positiva. No obstante, estas continuidades no inhiben los procesos de *hibridación* y *afectación discursiva* que tiñen la ortodoxia y heterodoxia reformista y alientan la emergencia de nuevas formas y sentidos en torno a lo escolar.

REFERENCIAS

- AGUILAR VILLANUEVA, L. **El Estudio de las Políticas Públicas**. México. Miguel Ángel Porrúa. Colección Antología de Política Pública / 1. 1994.
- ALTHUSSER, L. y BALIBAR, E. **Para leer El Capital**. México, Siglo XXI. 2004.
- ANEP – CODICEN. **Proyecto de Presupuesto, Sueldos, Gastos e Inversiones del CODICEN de la ANEP**. Tomos I y II. Montevideo. ANEP-CODICEN. 1995.
- ANEP – CODICEN. **Una visión integral del proceso de “reforma educativa” en Uruguay 1995 – 1999**, Montevideo. ANEP-CODICEN. 2000.
- ANEP – CODICEN. **Panorama de la educación en el Uruguay. Una década de transformaciones. 1992 -2004**. Montevideo. ANEP-CODICEN. 2005.
- BENTANCUR, N. **Las reformas educativas de los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay. Racionalidad política, impactos y legados para la agenda actual**. Montevideo. Banda Oriental. 2008.
- BORDOLI, E. El olvido de la igualdad en el nuevo discurso educativo. In: MARTINIS, P. y REDONDO, P. (comps.) **Igualdad y educación. Escritura entre (dos) orillas**, Buenos Aires. Del Estante, p. 185-204. 2006.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA. **Qué aprenden y quiénes aprenden en las escuelas del Uruguay. Los contextos sociales e institucionales de éxitos y fracasos**. Montevideo. CEPAL. 1991.
- CONSEJO DE EDUCACIÓN INICIAL Y PRIMARIA. Secretaría General. **Circular N° 17**, del 14 de febrero de 2013. Montevideo. CEIP, pp. 1- 3. 2013. Disponible en:

<<http://www.cep.edu.uy/PROYECTOS/normativa/circulares/>>. Acceso en: 08 agosto 2014.

CONSEJO DE EDUCACIÓN INICIAL Y PRIMARIA. **Orientaciones de políticas educativas del Consejo de Educación Inicial y Primaria. Quinquenio 2010 - 2014.** Documento I. Montevideo. CEIP, p. 1-100. 2010.

DE MARINIS P. Gobierno, gubernamentalidad, Foucault y los anglofoucaultianos (O un ensayo sobre la racionalidad política del neoliberalismo). In: RAMOS TORRE, R. y GARCÍA SELGAS, F. **Globalización, riesgo, reflexividad. Tres temas de la teoría social contemporánea.** Madrid, p. 9-26. 1999.

FILGUEIRA, F., MORAES J.A. Contexto y estrategias de las reformas institucionales en la seguridad social, la educación y la salud en Uruguay. Montevideo. **Revista Uruguaya de Ciencias Políticas**, N° 12, p. 97-122. 2000.

FOUCAULT, M. La gubernamentalidad. In: AA. VV. **Espacios de poder.** Madrid. La Piqueta, pp. 9-25. 1991.

LANZARO, J. **La reforma educativa en Uruguay (1995-2000) virtudes y problemas de una iniciativa heterodoxa.** Santiago de Chile, CEPAL. 2004.

MANCEBO, M.E., GOYENECHÉ, G. Las políticas de inclusión educativa: entre la exclusión social y la innovación pedagógica. Montevideo. In: IX JORNADAS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES DE LA UDELAR. 2010. Disponible en: <http://www.fcs.edu.uy/archivos/Mesa_12_y_17_Mancebo-Goyeneche.pdf>. Acceso en: 03 Julio 2013.

MARTINIS, P. **Educación, pobreza y seguridad en el Uruguay de la década de 1990.** Montevideo. Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la Universidad de la República. 2013.

MARTINIS, P. Y P. REDONDO (comps.). **Igualdad y educación. Escritura entre (dos) orillas.** Buenos Aires. Del Estante. 2006.

MOUFFE, Ch. **En torno a lo político** Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica. 2009.

MOREIRA, C. La reforma de Estado en Uruguay: cuestionando el gradualismo y la heterodoxia. In: CALAMÉ, P. Y.; TALMANT, A. (Org.). **Con el Estado en el corazón. El andamiaje de la gobernancia.** Montevideo: Trilce, p. 167-202. 2001.

MOREIRA C. DIEGO RAUS, Y JUAN CARLOS GÓMEZ LEYTON. **La nueva política en América Latina. Rupturas y continuidades.** Montevideo, Trilce. Introducción, pp. 7 – 22. 2008.

NARBONDO, P. y RAMOS C. Reforma administrativa y capacidad estatal de conducción. In: CALAMÉ, P. Y TALMANT, A. (Comps.) **Con el estado en el corazón. El andamiaje de la gobernancia.** Montevideo. Trilce, p. 125-166. 2004.

PÊCHEUX, M. **O Discurso. Estructura ou acontecimento.** Campinas, Pontes. 1990.

RUIZ, E. **Escuela y dictadura 1933-1938.** Montevideo. Facultad de Humanidades y Ciencias de la educación. 1998.

SUBIRATS, J., KNOEPFEL, P., LARRUE, C., VARONE, F. **Análisis y gestión de políticas públicas.** Barcelona. Ariel. 2008.

TYACK, D. Y CUBAN, L. **En busca de la utopía. Un siglo de reformas de las escuelas públicas.** México. Fondo de Cultura Económica. 2001.

YARZABAL, L. Fundamentos teóricos de las políticas implementadas en el quinquenio. In: ANEP- CODICEN. **Una transformación en marcha**. Maldonado. ANEP / UTU, pp. 17-36. 2010.

ZURBRIGGEN, C., MORALES, S., RAK, A. De lo sectorial a lo transversal: hacia nuevos formatos de gestión pública. In: MANCEBO, M.E., NARBONDO, P. **Reforma del Estado y políticas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos**. Montevideo. Fin de Siglo, pp. 75-93. 2010.

ELOÍSA BORDOLI

Lic. en Ciencias de la Educación y Mag. Ciencias Humanas por la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FHCE) de la Universidad de la República (UdelaR). Doctoranda en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, sede Académica Buenos Aires). Docente, Grado 3 del Instituto de Educación de la FHCE, UdelaR. Directora de la línea de Investigación: Políticas Educativas, Curriculum y Enseñanza del Departamento de Enseñanza y Aprendizaje del Instituto de Educación de la FHCE, UdelaR.
Investigadora de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII).
E-mail: eloisabordoli@gmail.com