

## **UNA APROXIMACIÓN AL ANÁLISIS DEL DISCURSO, EN POLÍTICAS Y PROGRAMAS DE INCLUSIÓN EDUCATIVA EN LA ENSEÑANZA MEDIA BÁSICA EN EL URUGUAY (2005-2012)**

*Clarisa Flous- Universidad de la República (UdelaR)*

### **RESUMEN**

El presente artículo tiene como objetivo abordar los principales aspectos de la investigación sobre el tema vinculado a la construcción de los discursos de las políticas y programas de inclusión educativa, en el nivel de enseñanza media básica Secundaria. Dicho problema-objeto de estudio es ubicado específicamente para Uruguay en el período 2005-2012.

Nuestro interés se centró en ver “*cómo se construyen los significados educativos históricamente*” (BUENFIL, 1994), o en términos más específicos, analizar cuáles 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), y categorías construidas en tanto claves de lectura que abordan la perspectiva de educación como derecho; exclusión social, y gubernamentalidad.

La metodología utilizada es de carácter cualitativo basada en la selección y análisis de documentos públicos oficiales relacionados a políticas educativas y sociales, y análisis de entrevistas realizadas a informantes calificados. En las siguientes líneas, buscamos dar cuenta de las complejidades que se presentan al analizar los diferentes sentidos en torno al concepto de inclusión educativa, las diferentes lógicas presentes, así como rupturas, continuidades y tensiones.

### **PALABRAS CLAVE**

Análisis de discurso; Inclusión educativa; Políticas educativas.

## **AN APPROACH TO THE ANALYSIS OF THE DISCOURSE, IN POLICIES AND PROGRAMS FOR INCLUSIVE EDUCATION IN LOWER SECONDARY EDUCATION IN URUGUAY (2005-2012)**

### **ABSTRACT**

This article is meant to focus on the main aspects of the research on the issue related to the construction of political discourses and inclusive education programs in lower secondary education. The problem, object of study is specifically within the context of Uruguay in the period 2005-2012.

Our main interest revolves around “*how the educational meanings are historically built*” (BUENFIL, 1994) or in more specific terms, analyzing the meanings conferred and / or built, through policies and programs of inclusive education linked to lower secondary education in Uruguay nowadays. As a theoretical framework we rely primarily on the contributions of the Political Discourse Analysis (BUENFIL, 1994; LACLAU, 1993), and the categories built as reading keys that address the perspective of education as a right; social exclusion, and governance. The methodology adopted is qualitative and based on the selection and analysis of public and official documents related to education and social policies, analysis of interviews with qualified informants. In the following lines we seek to account for the complexities that arise when analyzing the different ways around the concept of inclusive education, the different underlying logics as well as disruptions, persistence and tensions.

### **KEYWORDS**

Discourse analysis; Inclusive Education; Educational policies.

---

## PRESENTACIÓN

El presente artículo surge a partir de la investigación “*Análisis de los discursos de políticas y programas de inclusión educativa en Enseñanza Media Básica en Uruguay (2005-2012)*”<sup>1</sup> El mismo tiene como objetivo presentar algunos aspectos de nuestro recorrido, así como algunos de los principales hallazgos de la investigación.

En primer término presentamos los aspectos teóricos relevantes para comprender la perspectiva de análisis realizada. Se trata de un enfoque de carácter político y social sobre los sentidos y significados que se construyen a través de las líneas políticas y programáticas en el campo educativo. En esta línea utilizamos la perspectiva del Análisis Político del Discurso (BUENFIL, 1994; LACLAU; MOUFFE, 1987; LACLAU 1993), como “herramienta de análisis”, así como una serie de categorías como claves de lectura desde una mirada macrosocial.

En segundo lugar enunciamos los principales aspectos sobre nuestro objeto de estudio y la perspectiva metodológica utilizada.

En tercer término, presentamos algunas apreciaciones sobre las conceptualizaciones en torno a la inclusión educativa, las lógicas o racionalidades identificadas (DE MARINIS 1999), así como los principales hallazgos en torno a *las tensiones, continuidades y rupturas* presentes en los discursos, que surgen de nuestro trabajo de campo.

Más que presentar afirmaciones, esta investigación intenta ser un aporte para problematizar aspectos en el campo educativo y social, que lejos de corresponder a lógicas “naturales” o “necesarias”, dan cuenta del carácter construido, político y socio histórico de las diferentes dimensiones en torno a los mismos.

## ASPECTOS CONCEPTUALES

El objeto de estudio planteado exige explicitar una serie de aspectos teóricos para comprender desde que perspectiva realizamos nuestro análisis. Optamos por tomar una referencia que entendemos da cuenta de las complejidades y contradicciones que se ponen en juego al abordar aspectos vinculados a lo educativo en general, y a la inclusión educativa en particular. Creemos que todo análisis debe permitir

---

<sup>1</sup> Dicha investigación forma parte de la Tesis de Maestría en Psicología y Educación, Facultad de Psicología (Udelar). Asimismo se inscribe en la Línea de Investigación “Alternativas Pedagógicas y Educación en Uruguay y América Latina”, la que corresponde al Departamento de Pedagogía Política y Sociedad (Udelar-Uruguay) e integra el programa de Políticas Educativas del Núcleo de Educación para la integración de la AUGM, como “Udelar- Grupo 4”.

[...] desedimentar categorías” que habitualmente aparecen como naturales; o en otras palabras “el uso de la teoría como conjunto de herramientas de intelección en reserva que pueden usarse en diversos fines, y en el caso de la investigación [sirve] para problematizar lo que aparece como inmediato (BUENFIL; 2010, sin página).

De esta forma los aspectos conceptuales pueden ser planteados desde dos perspectivas. Por un lado, utilizamos la línea del Análisis Político del Discurso (BUENFIL, 1994; LACLAU; MOUFFE, 1987; LACLAU, 1993) en la medida que concebimos a los procesos sociales y educativos como configuraciones que entran una serie de sentidos y significaciones. Como plantea Buenfil (1994):

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 (p. 8).

Debemos aclarar que al decir discurso, desde esta perspectiva están implicados una multiplicidad de elementos<sup>2</sup>, y no sólo aquellos expresados a nivel del lenguaje. Pensar la inclusión educativa en tanto discurso, implica considerar su carácter abierto, sin una conceptualización definitiva, en relación a otros significados, inestable según el contexto en que se ubique. De esta forma el concepto no se considera como una “positividad” en sí misma, sino que cobra significación en una cadena de significados relacionados. De esta forma, “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, p. 9).

La perspectiva del discurso no niega la existencia empírica de los objetos, por el contrario, permite su comprensión y contextualización. A modo de ejemplo, conceptualizaciones como la *desafiliación educativa en enseñanza media básica*<sup>3</sup> dan cuenta de la significación que tienen ciertos procesos concretos de abandono, ausentismo, etc, que pueden ser observados y descriptos a través de registros y cifras. 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 determinada zona geográfica, centro educativo, sujetos, políticas de Estado, implica un abordaje analítico desde lo discursivo, que no se limita

<sup>2</sup> Lo discursivo desde esta mirada incorpora prácticas, acciones, omisiones, énfasis, espacios, entre otros elementos posibles de análisis.

<sup>3</sup> El tema de la *desafiliación* forma parte de la “agenda” política y educativa en Uruguay desde el 2005, en donde ubicamos diversas instancias, como por ejemplo el acuerdo ínter partidario del año 2010, entre el partido de gobierno y la oposición, donde se establecen distintas prioridades sobre educación.

a la constatación empírica. En este sentido “[...] una misma empiricidad puede estar discursivamente construida de diversas formas, dependiendo de la formación discursiva desde la cual se le nombra” (BUENFIL, 1994, p. 9).

Por otra parte tomando diversas referencias teóricas, elaboramos tres categorías que a modo de claves de lectura, nos permitieran comprender la inclusión.

En primer lugar la inclusión educativa puede ser comprendida desde su relación con el *ejercicio del derecho a la educación*. En este sentido es entendida como las prácticas y acciones que apuntan al efectivo ejercicio de este derecho por parte de los sujetos. Esta dimensión tiene un claro matiz declarativo que parte entre otras cosas, de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y la Convención de Derechos del Niño de 1989, así como del marco normativo nacional (Ley de Educación 18437). La perspectiva genera un marco de referencia en términos de democratización de la educación, instalando claramente su condición política, así como las responsabilidades estatales en este sentido. A su vez permite problematizar sobre lo que implica ejercer *efectivamente* este derecho. El proceso de universalización en el acceso no siempre condice con un avance en estos términos generándose mecanismos de “universalización sin derecho” entendiéndose por esto

[...] el 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, p 36).

También es posible encontrar en América Latina procesos de “exclusión incluyente” es decir "las dinámicas de inclusión e inserción institucional acaban resultando insuficientes [...] para revertir los procesos de aislamiento, marginación y negación de derechos dentro y fuera de las instituciones educativas" (GENTILI, 2009, p. 33).

Desde una segunda clave de lectura, la inclusión educativa puede ser considerada desde su *relación con la exclusión*, incorporando aquí procesos de desigualdad económica y social. Para el planteo de esta perspectiva fueron sustanciales los aportes de Patricia Redondo (2013) y su mirada crítica sobre estos aspectos. Observamos que en la medida en que se configura un binomio entre los conceptos “inclusión-exclusión”, en términos antagónicos (BUENFIL, 1994) el mismo simplifica el análisis, principalmente porque no cuestiona las causas del problema, estableciendo la soluciones como

compensación o reparación del mismo. Analizar planteos desde esta clave, superando el dualismo mencionado, nos da indicios sobre diferentes sentidos que se asignan a los procesos de exclusión socio económica través de conceptos como *marginalidad* y *pobreza*, y como esos sentidos inciden en la construcción de programas y políticas, sus fundamentaciones, así como en la construcción del sujeto de la educación a los que ellas se enfocan. Plantea la autora, “las diferencias entre los conceptos de “pobreza, marginalidad y exclusión se refuerza la naturalización y el ocultamiento de nuevos, diferentes y múltiples procesos de diferenciación social” (REDONDO, 2013, p. 36), perdiendo así de vista el carácter relacional de las situaciones de desigualdad. Y agrega:

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

La tercer y última clave lectura que planteamos se vincula a la perspectiva de *gubernamentalidad* (FOUCAULT, 2011; DE MARINIS, 1999), ubicando a las políticas y programas de inclusión educativa como “dispositivos de gobierno”, entendiendo gobierno como “el ensamble de instituciones y prácticas a través desde las cuales se conduce a los hombres” (FOUCAULT en DE MARINIS, 1999, p. 7). Esta perspectiva focaliza sobre los programas en tanto guiados por “racionalidades políticas” entendidas estas como “campos discursivos de configuración cambiante, en cuyo marco se produce una conceptualización de poder” (DE MARINIS, 1999, p. 13) y “tecnologías de gobiernos”, como “mecanismos prácticos, reales y locales, aparentemente nimios a través de los cuales los diversos tipos de autoridades pretenden conformar, normalizar, guiar [...]” (p. 16). Pensamos que se trata de una perspectiva que permite pensar a las políticas focalizadas fundamentalmente desde una mirada crítica, y a su vez nos permite una mirada sobre las posibles lógicas o racionalidades existentes.

## DEFINICIÓN DEL OBJETO Y ASPECTOS METODOLÓGICOS

Nuestro interés se centró en *los discursos* de las políticas y programas de inclusión educativa, constituyendo los mismos nuestro objeto de estudio. Tales discursos son ubicados en un determinado tiempo e institución, así como en un determinado nivel de análisis. A los efectos de nuestro interés, así como de la viabilidad empírica de nuestro trabajo, nos limitamos a abordar las líneas políticas y programas desde una mirada macro (SAUTU, 2005), vinculados al nivel de Educación Media Básica en

el Consejo de Educación Secundaria<sup>4</sup>, durante el período 2005-2012. Ello significó recortar la mirada, tomando como referencia en primer término, aspectos de política educativa vinculados específicamente a la Enseñanza Secundaria, y focalizando en los énfasis realizados sobre inclusión educativa. Así mismo acotamos en términos de programas tres propuestas que se relacionan con este nivel y que pueden ser definidas en términos generales como de *inclusión educativa*: Programa Aulas Comunitarias (PAC), Programa Impulso a la Universalización del Ciclo Básico (PIU), Tránsito Educativo<sup>5</sup>. A su vez, el corte cronológico a partir del 2005, se fundamenta en la asunción de gobierno por parte del partido de centro izquierda Frente Amplio, contextualizando así el escenario en el que estas propuestas surgen y se llevan adelante<sup>6</sup>. Las propuestas de política educativa analizadas, así como los programas mencionados corresponden todos al período posterior a dicho año hasta el 2012, año previo a la realización de la investigación.

La metodología de investigación utilizada es de carácter cualitativo. La misma está basada en la selección y análisis de documentos públicos oficiales relacionados a 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, Tránsito) o su conocimiento directo de los mismos por vincularse a ámbitos de decisión, política o técnica. Se realizaron ocho entrevistas, considerando que al menos se contara con un referente perteneciente a los programas. Las entrevistas fueron realizadas desde una pauta básica, de carácter flexible para luego ser analizadas desde las categorías construidas, y a la vez de otros aspectos que las mismas fueron generando, complejizando el análisis.

Es claro que la perspectiva metodológica utilizada no implica de abordaje de miradas a nivel micro sobre las prácticas llevadas adelante en el ámbito educativo en

---

<sup>4</sup> El nivel Básico Medio también está integrado por el sub sistema del Consejo Educación Técnico Profesional (CETP).

<sup>5</sup> Estas tres propuestas comparten elementos comunes en términos de definición de problemas (apuntando a disminuir la deserción y la desafiliación), metodologías y abordajes focalizados (diferenciadas al sistema tradicional Ciclo Básico universal) y un perfil de sujetos caracterizados y/o definidos desde una serie de “riesgos” o “dificultades”.

<sup>6</sup> En noviembre de 2004 es elegido como presidente de la república el Dr Tabaré Vazquez, candidato único del Frente Amplio para las elecciones de ese período. Asume en marzo de 2005. A partir de ese momento se generan una serie de reestructuras a nivel de diversos ámbitos (salud, empleo, políticas sociales entre otros) generando un corte de inflexión, que a su vez se vincula a un periodo de prosperidad en términos económicos en la región.

---

relación a la inclusión. Sin duda este nivel es importante, y forma parte del entramado de significados en torno al concepto, pero implica otra perspectiva que no elegimos en esta investigación, y que sin duda es posible de articular y relacionar.

## **INCLUSIÓN EDUCATIVA A TRAVÉS DE DOCUMENTOS Y ACTORES**

A través de la selección de documentos realizada, fue posible analizar diferentes aspectos que forman parte del entramado discursivo en torno a la inclusión.

En primer lugar a través de la 48ª Conferencia Internacional de Educación (CIE) de UNESCO del año 2008, así como de documentos nacionales en el área de políticas sociales y de infancia y juventud observamos algunos aspectos a destacar. En relación específica al área educativa, los Proyectos y Rendiciones de Presupuesto de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) son la referencia obligada para analizar las líneas políticas y conceptuales de la política educativa en Uruguay.

Desde los marcos general es el concepto de inclusión resulta orientador para “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 ETP” (UNESCO, 2008b, p 9). A través del documento es posible rastrear dos perspectivas definidas: por un lado, la inclusión como “principio rector” o marco de referencia para el ejercicio de la educación como derecho humano, lo que implica una impronta universalista. Por otra parte, se hace especial mención a la incorporación de sectores con “necesidades educativas especiales”, donde destacamos la mención de “los marginados y excluidos del sistema” (UNESCO, 2008a, p. 5) y donde la educación se torna un elemento de prevención de la pobreza, favoreciendo la inclusión social.

A nivel nacional, El Plan de Equidad<sup>7</sup> (2008) y la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (ENIA)<sup>8</sup> (2008), en sus documentos articulan aspectos vinculados a la protección social y la promoción de derechos, siendo en este vínculo la educación un factor relevante, e incorporando en sus lineamientos programas de inclusión educativa, dos de los cuales analizamos en nuestra investigación<sup>9</sup>. La consideración de estos documentos fueron fundamentales en términos de establecer la relación

---

<sup>7</sup> El Plan de Equidad es un plan que nuclear una serie de políticas de protección social y es articulado desde el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) desde el 2007.

<sup>8</sup> En el 2008 se conforma un Comité integrado por diversos actores vinculados a políticas de infancia y adolescencia, desde donde surge la ENIA como marco de referencia para el período en el área.

<sup>9</sup> PAC y PIU surgen articulados en el marco del plan de Equidad (2008) conjuntamente con otras estrategias.

entre política educativa pública y políticas sociales, relación que resulta constante y en tensión en torno al concepto que estudiamos.

A través de los documentos de la ANEP pudimos observar un proceso de aumento de la cobertura de las propuestas programáticas estudiadas, las que van surgiendo consecutivamente dando respuesta a la problemática ampliamente explicitada sobre las dificultades de *inserción, permanencia y egreso* en la educación media. Los programas PAC, PIU Y Tránsito surgen en ese orden durante el período, siendo evaluados y modificados en algunos casos, en relación a los resultados que se van obteniendo. Esto permite ver un proceso en aumento de la focalización de las estrategias de inclusión, definidas por zonas geográficas, índices estadísticos socio económicos, o resultados de las instituciones educativas.

Realizando una síntesis del análisis del trabajo de campo producto del relevamiento documental y entrevistas encontramos diferentes menciones en relación al concepto de inclusión educativa. Dicho concepto presenta por momentos tensiones y contradicciones que dan cuenta a nuestro entender de la configuración compleja del mismo. Las siguientes conceptualizaciones son presentadas considerando su mayor relevancia en los discursos de actores y documentos.

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 aparece en diversos actores y documentos (UNESCO 2008b; CNCPS, 2008; ANEP, 2005), y fundamentalmente en aquellos vinculados a las políticas sociales; pero también es uno de los lineamientos claves en términos de política educativa, dando respuesta al diagnóstico y preocupación sobre los altos niveles de deserción y desvinculación (ANEP, 2005) en la educación media. De ahí que se sostenga fuertemente en varios planteos

[...] el objetivo de reducción de deserción adolescente en la enseñanza media formal [tomando como indicador] el aumento de la matrícula [y como resultado] disminuye la tasa de adolescentes que no estudian ni trabaja (PLAN DE EQUIDAD, 2008, p. 23).

Si bien cuando se plantea esta conceptualización desde documentos y actores no se niegan otras miradas, consideramos que la misma prioriza aspectos cuantitativos, 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**<sup>10</sup>, aumentando la cantidad y calidad del tiempo pedagógico en espacios educativos adecuados (ANEP-CODICEN, 2007, p. 152).

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 existencia 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, 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). Desde nuestra perspectiva teórica esta conceptualización se construye, como mencionamos, 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 sería "necesaria" porque existe la exclusión. Esta conceptualización está vinculada a la relación que se establece entre las condiciones de desigualdad socioeconómicas de algunos sectores las que se configuran como determinantes 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. Es aquí donde observamos desplazamientos de significaciones (REDONDO, 2013) 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.

Expresiones como "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, p. 5) son reiteradas. Se trata de una conceptualización muy importante desde el discurso oficial<sup>11</sup> y seguramente con mayor presencia en actores vinculados a los diseños de políticas sociales, pero no únicamente.

---

<sup>10</sup> El subrayado es nuestro.

<sup>11</sup> Por ejemplo a través de las rendiciones de cuentas de la ANEP.

Otra conceptualización que se presenta, y fundamentalmente a través de documentos generales es la inclusión como garantía para el ejercicio del derecho a la educación. Desde la UNESCO, o el documento de la ENIA, así como de las propias Rendiciones de Cuentas de ANEP, esta perspectiva está presente. También es relevante en términos de principios orientadores de la educación y en la medida que ubica al Estado como principal garante. Sin embargo no está exenta de contradicciones que mencionábamos considerando las distancias entre las declaraciones y la realidad del escenario educativo uruguayo, a la vez que no profundiza en las características o condiciones de las prácticas que garantizaría tal derecho.

Por último, encontramos una conceptualización significativa que amplía y cambia el foco de atención de los problemas en lo educativo, que no manejamos en términos de conceptualización teórica, y que comienza a tener mayor fuerza en los nuevos discursos sobre el tema. 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, p. 9). De esta formase presenta a la inclusión como la posibilidad de diversas estrategias pedagógicas, como un "*movimiento de la institucionalidad*"<sup>12</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. Esta perspectiva no significa el planteo de otros modelos y definición de cuáles son los cambios institucionales establecidos, sino de modificaciones graduales, en cierta medida de nivel micro que puedan modificar las dificultades que presenta el sistema actual.

## **LÓGICAS EN EL DISCURSO DE LAS POLÍTICAS Y PROGRAMAS DE INCLUSIÓN**

En el marco de la lectura de las lógicas o racionalidades (DE MARINIS, 1999), de las políticas y programas observamos algunos aspectos que nos interesa recuperar.

---

<sup>12</sup> Expresión tomada de una de las entrevistas realizadas.

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 donde se define un problema y se organizan los aspectos considerados importantes. Los diferentes matices que puede tener esta lógica incidirán en el perfil y en los diseños de política educativa. En el período 2005- 2012 las orientaciones en este sentido parten de un fuerte proceso de "refundación" en política educativa<sup>13</sup>, con documentos referenciales (PLAN DE EQUIDAD, 2008; ENIA, 2008) que le daban un claro perfil e impronta en términos de inclusión, y en los cuales se enmarcan algunas líneas universales, así como también los programas focalizados. Para el período actual<sup>14</sup> se es posible establecer como hipótesis un debilitamiento de estos marcos de referencia orientadores<sup>15</sup> (BENTANCUR, 2010), aunque se retoman las políticas focalizadas planteando la revisión de los diferentes programas de inclusión social (BENTANCUR, 2012). En síntesis, se genera una lógica política a partir de la primera administración del Frente Amplio, que mantiene cierta continuidad en la segunda, que refuerza la tendencia a la utilización de estrategias focalizadas para el logro de la inclusión educativa.

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 la posibilidad de lógicas o racionalidades técnicas y burocráticas que se pueden como presentes en el sistema educativo. Como vimos a través de algunos actores<sup>16</sup>, 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.

En segundo lugar, si bien en principio las estrategias de inclusión educativa pueden ser definidas como propuestas *educativas*, es claro que en las mismas se articulan dos lógicas específicas: por un lado la *lógica pedagógica* centrada en los procesos educativos, y por otro aquellas que involucran elementos relacionados a la *lógica de protección social*. 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 Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) respectivamente. En las

<sup>13</sup> De acuerdo con Bentancur (2010) este proceso no implicó reformas estructurales sino que fue caracterizada por rasgos "transicionales" y de "transformación" constantes.

<sup>14</sup> La investigación fue finalizada en 2013. En el año 2015, con el cambio de administración comienzan a debatirse nuevas orientaciones en términos de política educativa, no habiendo aún una definición que se refleje en documentos o Proyectos de Presupuestos, que se plantearan en los próximos meses.

<sup>15</sup> Esto también se observó en el discurso de algunos actores entrevistados.

<sup>16</sup> Esto surge a partir de problematizaciones en el marco de las entrevistas.

diferentes estrategias, estas dos lógicas están siempre presentes, con diferentes énfasis y definen un ámbito de tensión clave como mencionaremos más adelante.

Finalmente, todas las propuestas implican una *lógica de experimentación* en términos de ejecución, 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.

### **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 protección social y lo educativo, lo cual marca una diferencia con las líneas de política de la administración anterior al 2005<sup>17</sup>. 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 la protección 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 *diferencial*, observamos como un elemento de *continuidad* la existencia de una clave de lectura basada en un determinismo socio económico frente a los problemas educativos. La naturalización de esta lectura, que resultó una posición hegemónica del discurso sobre la educación pública

---

<sup>17</sup> Entre 1995 y 2005 se produjo una “reforma educativa” en diferentes niveles, identificada fuertemente con el Soc. Germán Rama. Discursos como el siguiente relacionan fuertemente a la educación como política social. “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 ” (ANEP, 1998, p. 13).

hace una década, refuerza la tendencia a políticas focalizadas, matriz que es instalada en esos años y que hoy aún continúa (ANTÍA, et al, 2013). No sólo 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.

En términos *de tensiones*, ya apreciamos como en todos los niveles de discurso, 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. Como vimos desde 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, como mencionamos, si bien a diferencia de los 90 la lógica de 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 manera, tanto pensar las lógicas únicamente en términos de binomio, o 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 denominamos lógicas *integradas* y lógicas *al margen*, en 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 únicamente con la institucionalidad de las propuestas, ya que, en algunos casos forman parte de la misma institución. 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 en términos de intervención. Desde Organismos internacionales 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, 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 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 hoy, uno de los puntos claves del campo educativo.

A modo de cierre, creemos que la perspectiva de análisis realizada sobre las políticas y programas de inclusión nos permite ubicar un problema central en el escenario educativo actual de Uruguay, que exige nuevas miradas para problematizar lo que habitualmente se construye desde ciertos "sentidos comunes". Analizar y comprender los significados, las tensiones, contradicciones, así como las racionalidades y lógicas que conforman la trama el discurso de la inclusión educativa forma parte de esta tarea.

## REFERENCIAS

ANEP. ADMINSTRACION NACIONAL DE EDUCACION PÚBLICA. **La reforma Educativa en Uruguay**. Presentación por el Director Nacional de Educación Pública Prof. Germán Rama. Montevideo 1998.

ANEP CODICEN. Proyecto de Presupuesto, Sueldos, Gastos e Inversiones 2005-2009. Montevideo. 2005. Disponible en: <<http://www.anep.edu.uy/anep/phocadownload/Presupuestosyrendiciones/ProyectoPresupuestoSueldosGastosInversiones-2005-2009/ProyectoPresupuestoSueldosGastosInversiones-2005-2009.pdf>>. Acceso en mayo de 2015.

ANEP-CODICEN. **Proyecto de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal**. Ejercicio 2006, Montevideo. 2007. Disponible en: <<http://www.anep.edu.uy/anep/phocadownload/Presupuestosyrendiciones/RCBEP-2006/Rendicioncuentasybalanceejecucionpresupuestal-2006.pdf>>. Acceso en mayo de 2015.

ANTÍA, F.; CASTILLO, M; FUENTES, G.; MIDAGLIA, C. La renovación del sistema de protección uruguayo: desafío de superar la dualización. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, Montevideo, v. 22, n. 2, p.171-194, 2013. Disponible en: <[www.fcs.edu.uy/archivos/RUCP\\_vol\\_22\\_no2\\_2013.pdf](http://www.fcs.edu.uy/archivos/RUCP_vol_22_no2_2013.pdf)>. Acceso en 22 abr. 2014.

BENTANCUR, N. Las políticas educativas tras el primer gobierno de izquierda en Uruguay ¿Transformación o reforma? In: **3º Congreso Uruguayo de Ciencia Política**. (AUCIP) Montevideo, 2010. Disponible en: <<http://www.laondadigital.uy/LaOnda/497/A1.pdf>>. Acceso en mayo 2015. pp. 1-22.

\_\_\_\_\_. Aporte para una topografía de las políticas educativas en Uruguay: instituciones, ideas y actores. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, v. 21, n. 1. Montevideo. pp. 65- 92. 2012. Disponible en: <[www.fcs.edu.uy/archivos/BENTANCUR.pdf](http://www.fcs.edu.uy/archivos/BENTANCUR.pdf)>. Acceso en abril de 2014.

BUENFIL, R. **Cardenismo**. Argumentación y antagonismo en educación, México: DIE CINVESTAV - IPN.1994.

\_\_\_\_\_. **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. 2010 Disponible en: <<http://fcepedagogiauniversitaria.blogspot.com/2010/06/conferencia-en-la-facultad-deciencias.html>>. Acceso en junio de 2013.

CNCPS. CONSEJO NACIONAL DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. **Plan de Equidad**. Montevideo 2008. Disponible en: <[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)>. Acceso en junio de 2013.

CCE. COMITÉ DE COORDINACION ESTRATÉGICA DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA. **Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia**. Bases para su Implementación. Montevideo 2008. Disponible en: <<http://www.anong.org.uy/docs/noticias/Documento%20ENIA%2020nov08.pdf>>. Acceso en junio de 2013.

DE MARINIS, P. Gobierno, gubernamentalidad, Foucault y los anglofoucaultianos. In: SELGAS, F. G.; TORRES, R. R. (Comps.). **Globalización, riesgo, reflexividad**. Tres temas de la teoría social contemporánea, Madrid: CIS. pp 73-103. 1999.

FOUCAULT, M. **Seguridad Territorio y Población**. 4. ed. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2011.

GENTILI, P. Marchas y contramarchas. El Derecho a la educación y las dinámicas de exclusión incluyente en América Latina. **Revista Iberoamericana de Educación**, n. 49. pp. 19-57. 2009. Disponible en: <<http://www.rieoei.org/rie49a01.pdf>>. Acceso en abril de 2014.

LACLAU, E; MOUFFE, C. **Hegemonía y estrategia socialista**. Hacia una radicalización de la democracia, México, D F; Siglo XXI, 1987.

LACLAU, E. La imposibilidad de la sociedad. In: LACLAU, E. **Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo**. Buenos Aires: Nueva Visión, pp. 103 a 106. 1993.

MARTINIS, P. **Educación, pobreza y seguridad en el Uruguay de la década de los noventa**. Montevideo: UdelaR-CSIC. 2013.

MOUFFE, C. **En torno a lo político**. Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica. 2007.

REDONDO, P. **Escuelas y pobreza**. Entre el desasosiego y la obstinación. 2º ed. Buenos Aires: Paidós. 2013.

SAUTU, R.; BONIOLO, P.; DALLE, P.; ELBERT, R. **Manual de Metodología**. Construcción del marco teórico, formulación de objetivos y elección metodológica. 1º ed, Buenos Aires: CLACSO. 2005.

UNESCO. **La Educación Inclusiva**: el camino hacia el futuro. Presentación general de la 48° Reunión de la Conferencia Internacional de Educación (CIE). (2008a). Disponible en: <[http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user\\_upload/Policy\\_Dialogue/48th\\_ICE/General\\_Presentation-48CIE-4\\_\\_Spanish\\_.pdf](http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/Policy_Dialogue/48th_ICE/General_Presentation-48CIE-4__Spanish_.pdf)>. Acceso en mayo de 2015.

\_\_\_\_\_. **La Educación Inclusiva**: el camino hacia el futuro. Documento de Referencia. 48° Conferencia internacional de Educación Ginebra. 2008b. Disponible 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)>. Acceso en mayo de 2015.

## **CLARISA FLOUS**

Lic. en Trabajo Social (FCS- Udelar).

Docente Educación Media (Instituto Profesores Artigas)

Magister en Psicología y Educación (Facultad de Psicología- Udelar). Integrante de la Línea de Investigación “Alternativas Pedagógicas y Educación en Uruguay y América Latina”.

E-mail: [cflous@gmail.com](mailto:cflous@gmail.com)