

La descentralización educativa, la territorialidad y el derecho a la educación en Uruguay (s. XXI)¹

Anabela Paleso

Universidad de la República (UDELAR)

Resumen

En el siguiente artículo se analizan las configuraciones discursivas en torno a la descentralización educativa y territorialidad que se articularon en Uruguay en relación al derecho a la educación durante los gobiernos del Frente Amplio (desde el año 2005). Nos interesa el abordaje de este tema, por entender lo educativo como un *campo problemático* en donde cada pedagogía define su sujeto. En este sentido, nos interesa hacer el análisis de la Ley General de Educación N° 18.437 y de algunos documentos oficiales de la Administración Nacional de Educación Pública (desde 2005 hasta 2019) para deshilvanar las relaciones entre educación y desigualdad, con el fin de tensionarlo con el derecho a la educación más allá de su reivindicación como derecho universal.

Palabras claves: descentralización educativa; territorialidad; derecho a la educación

Educational decentralization, territoriality and the right to education in Uruguay (s. XXI)

Abstract

The following article analyzes the discursive configurations around educational decentralization and territoriality that were articulated in Uruguay in relation to the right to education during the governments of the Frente Amplio (since 2005). We are interested in addressing this issue, in understanding the educational as a problematic field where each pedagogy defines its subject. In this sense, we are interested in analyzing the General Education Law N° 18.437 and some official documents of the National Administration of Public Education (from 2005 to 2019) to unravel the relations between education and inequality, in order to confront it with the right to education beyond its claim as universal right.

Keywords: educational decentralization; territoriality; education rights

¹ Lo presentado en este artículo es un avance de las discusiones de la tesis “Educación, territorio(s) y población en los *gobiernos progresistas* de Uruguay: un análisis de programas educativos para adolescentes y jóvenes *en riesgo*”, de la Maestría en Ciencias Humanas, opción “Teorías y prácticas en educación”, de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de la República, Uruguay.

Introducción

En Uruguay, con el triunfo electoral del Frente Amplio en el año 2005², se inaugura en el país lo que -genéricamente- se ha denominado *progresismo*: representó “un profundo cambio en el modelo de desarrollo y un punto de inflexión de importancia histórica en algunas políticas públicas centrales” (GARCÉ y YAFFÉ, 2005, p. 113). En el plano educativo se da a lugar “una nueva generación de políticas de inclusión”³ que se nutrieron del discurso de la UNESCO materializados en “Educación para todos” (UNESCO, 2007). Para el caso de Uruguay, desde una mirada sociológica y desde las ciencias políticas, se distinguen dos generaciones de políticas de inclusión del s. XXI desarrolladas durante los tres períodos de gobiernos del Frente Amplio: una primera generación de políticas de inclusión educativa entre 2005-2015 y una segunda generación que comienza en 2016⁴. Mancebo (2018) caracteriza a la primera generación por la fragmentación institucional, la centralización en el proceso decisorio y la inter-sectorialidad; en cambio, la segunda es caracterizada por la integración, la territorialización y por la continuidad de la inter-sectorialidad (MANCEBO, 2018, p. 126-134).

En este artículo nos interesa analizar los sentidos discursivos en torno a la territorialización de las políticas educativas de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) en relación al derecho a la educación. Del análisis de documentos oficiales⁵ de Uruguay (s. XXI), afirmamos que la territorialización y la descentralización educativa son elementos imbricados y que los sentidos en torno a éstos han sido construidos desde el año 2005 hasta la actualidad. Sostenemos que los sentidos hacia el significante territorialidad en relación a lo educativo es efecto de las transformaciones de escuela-medio y escuela-contexto de décadas anteriores del siglo pasado. En este sentido, entendemos el discurso como “diferencial, inestable y abierto” (BUENFIL, 1991, p. 6-8) y la educación como un *campo problemático* constituido por “elementos necesarios y por otros contingentes [...] cargados de historicidad que se fijan parcialmente” (PUIGGRÓS, 1990, p. 40). En este marco, afirmamos que las “metáforas geográficas”⁶ siempre han estado presentes en el ámbito educativo pero con significantes que le otorgan distintos sentidos en un campo de disputa por la hegemonía⁷.

² Sin desconocer la historia de las transformaciones político-ideológicas que tuvo el Frente Amplio desde su fundación (1971) y que le permitió -a través de su variado mapa interno- “barrer” un amplio arco del electorado (GARCÉ y YAFFÉ, 2014), nos referimos por “gobiernos progresistas” de Uruguay a las presidencias de Tabaré Vázquez (2005-2010), José Mujica (2010-2015) y Tabaré Vázquez (2015-2020).

³ Reconociendo la producción y discusión sobre el concepto, el cual ha sido analizado desde distintas perspectivas teóricas, en este trabajo hacemos referencia a aquellas políticas educativas que se denominan como de “inclusión educativa”. Se caracterizan por ser políticas que se proponen dos grandes objetivos: 1) “fortalecer la integración de adolescentes y jóvenes escolarizados” pero que tienen “riesgo de abandono” del sistema educativo formal, y 2) “re-vincular” a quienes han abandonado el sistema educativo formal sin completar sus cursos (FERNÁNDEZ, 2018, p. 9).

⁴ María Ester Mancebo considera que la creación del Sistema de Protección de Trayectorias es el “puntapié inicial de una segunda generación de políticas de inclusión educativa” (MANCEBO, 2018, p. 130).

⁵ En este artículo nos referimos a la Ley General de Educación y a los tres Proyectos de Presupuestos de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) creados durante los gobiernos del Frente Amplio (2005-2009, 2010-2014 y 2015-2020).

⁶ Foucault refiere a “metáforas geográficas” como “metáforas espaciales”, estratégicas, en las que intentar descifrarlas permite captar los puntos en que los discursos se transforman en, a través de y a partir de, relaciones de poder (FOUCAULT, 1979).

⁷ En este sentido nos nutrimos de los estudios de Eloísa Bordoli (2006): en su análisis de las políticas educativas de Uruguay en las décadas de 1990, sostiene que la forma de entender el vínculo escuela-medio en la década de 1950 ha sido desplazado y metamorfoseado por el discurso escuela-contexto de 1990. Nutriéndonos de este planteo, sostenemos que estas “metáforas geográficas” en el plano educativo han sido metamorfoseadas

En este artículo nos remontaremos a analizar la construcción de una de las “metáforas geográficas” (la territorialidad - los territorios socioeducativos) en relación a la educación.

La configuración de la descentralización educativa y la territorialidad en el “progresismo”

En un *gobierno de la educación*⁸ que históricamente se ha constituido como estatista y centralizado, la descentralización propuesta en la Ley General de Educación Nº 18.437, en los Proyectos de Presupuestos de la ANEP⁹ y en diferentes *estrategias de poder* (en sentido foucaultiano)¹⁰ es una discontinuidad con las características del sistema educativo uruguayo. Si bien en la reforma de los años 1990 la descentralización educativa fue un rasgo característico en la región latinoamericana, en Uruguay se caracterizó por un “Estado docente” (BENTANCUR, 2008).

A nivel discursivo, actualmente la descentralización educativa y la territorialidad aparecen como conceptos estrechamente relacionados en las transformaciones educativas de los gobiernos “progresistas”. Entendemos que es otra¹¹ forma de *gobierno de la educación* que se ha ido configurando desde el año 2008 y ha tomado mayor forma en 2015. En este aspecto, tomando los documentos oficiales de la ANEP, distinguiremos tres grandes momentos en la constitución o configuración del mismo: los primeros intentos de descentralización educativa del progresismo en el año 2008; un momento intermedio de aproximación en 2010-2014; un momento de conformación y consolidación desde el año 2015.

Los primeros intentos de descentralización educativa en el “progresismo” (2008)

Consideramos como puntapié inicial el año 2008¹² por referencia a la Ley General de Educación de Uruguay (Nº 18.437), donde se enuncia el objetivo de descentralizar y se mencionan algunas estrategias para llevarlo adelante.

En la Ley General de Educación Nº 18.437, en el capítulo XIV -artículos 89, 90 y 91-, la descentralización aparece en relación a la coordinación territorial: se crea en cada Departamento una Comisión Coordinadora Departamental de la Educación integrada por distintos representantes¹³

por el de “territorios socioeducativos”.

⁸ Nos referimos a *gobierno de la educación* en el sentido de las *tecnologías de gobierno* de la ANEP que tienen como propósito constituir un posible campo de acción en los sujetos de la educación. Es decir, en este trabajo lo entendemos como las prácticas y discursos de las Direcciones y desconcentrados dependientes de la ANEP, así como las estrategias y programas de los desconcentrados de Enseñanza Media Básica que tienen diversas modalidades de acción hacia los sujetos de la educación en relación al territorio y a su condición de pobreza.

⁹ Proyectos de Presupuestos de la ANEP durante el “progresismo”: 2005-2009, 2010-2014 y 2015-2019.

¹⁰ Cabe aclarar que los operadores conceptuales foucaultianos y anglofoucaultianos que se utilizarán en este trabajo serán tomados como categorías dentro de la “caja de herramientas” para el análisis, desligándonos de algunas lecturas deterministas hacia este marco teórico.

¹¹ “Otra” en el sentido de que la educación es un *campo problemático* y, por tanto, en esa contingencia existen continuidades y discontinuidades.

¹² Año de aprobación de la Ley General de Educación Nº 18.437.

¹³ Integrada por: uno por cada Consejo de Educación de la Administración Nacional de Educación Pública, del Instituto Universitario de Educación (hasta su creación, integrado por el Consejo de Formación en Educación), del Instituto Terciario Superior, del Consejo Nacional de Educación No Formal, del Consejo Coordinador de Educación en la Primera Infancia y de la Universidad de la República (Art. 90 de la Ley General de Educación Nº 18.437). En los hechos, las mismas estuvieron integradas por representantes de los desconcentrados de la ANEP.

(ver Art. 90). A nivel departamental se les otorgan algunas “potestades de acción”: coordinar acciones a nivel departamental; convocar a los Consejos de Participación de los Centros Educativos¹⁴ para recibir la opinión sobre las políticas educativas; promover la coordinación de planes y programas buscando cubrir las necesidades, intereses y problemas locales; difundir, seleccionar y proponer el sistema de becas; asesorar a los órganos de la ANEP sobre la implementación de recursos para mejoras edilicias (ampliar en Art. 91)¹⁵.

En el Proyecto de Presupuesto de la ANEP para 2005-2009, la descentralización se enuncia brevemente y como sugerencia a futuro: “La Administración promoverá la descentralización, priorizando el diseño, la definición y la evaluación de políticas sobre la ejecución” (p. 113), mencionándose como uno de los factores “de inequidad al interior del sistema educativo” la “gestión general inadecuada del sistema y de los centros” (p. 113).

En este primer momento, la descentralización educativa adquiere sentido en relación a la “gestión de lo local”: el gobierno de la educación -aparentemente- “adelgaza” sus funcionalidades históricas (de carácter centralista) y activa a los actores departamentales a través de “potestades de acción” para gestionar desde lo local. En este marco, lo local adquiere cierto significado en referencia a lo global, es decir, cuando se menciona lo local es porque existe y pertenece a un global. El adjetivo local se refiere a aquello perteneciente a un lugar, territorio, país; es una “metáfora geográfica” que adquiere sentido en relación a lo educativo. En este marco, nos cuestionamos: ¿qué sentidos adquiere lo local en lo educativo?

En primer lugar, cabe aclarar que el significante local comenzó a tomar relevancia en los discursos latinoamericanos de la década de 1970: aquellos ámbitos locales y comunitarios que acontecían entre los muros de las parroquias o en reuniones con apariencia social fueron símbolo de resistencia a los regímenes autoritarios y/o dictatoriales. Lo local adquirió el potencial de la “democracia llevada al territorio” (AROCENA y MARSIGLIA, 2017, p. 37)¹⁶. Hacia la recuperación democrática, se profundizaron los discursos descentralizadores que reclamaban mayor autonomía a los distintos niveles territoriales: en Latinoamérica “tuvo un carácter central la reivindicación descentralizadora como una forma de profundizar la democracia recién recuperada” (AROCENA y MARSIGLIA, 2017, p. 38). Entendemos que, en relación a la descentralización y lo local, se constituyeron dos grandes sentidos discursivos: por un lado, un discurso de lo local como forma de desarrollo del sistema neoliberal y -consecuentemente- de “adelgazamiento” del Estado en la gestión de recursos como forma de “re-activar” el desarrollo productivo local (en sentido de DE MARINIS, 2005); por otro lado, un discurso local cargado de sentidos de lucha por la democracia, la autonomía, la resistencia al autoritarismo, entre otros¹⁷.

¹⁴ Los Consejos de Participación se instalarán en cada centro educativo público de Educación Inicial, Media Básica, Media Superior y Profesional-Técnico. Estarán integrados por estudiantes, educadores, familiares, representantes de la comunidad (ampliar en Cap. X de la Ley General de Educación N° 18.437).

¹⁵ Ampliar en el Art. 90 de la Ley General de Educación N° 18.437.

¹⁶ Los autores plantean que en un seminario convocado por la OCDE en Valencia a comienzos del año 1990, los proyectos de descentralización y desarrollo local reflejaban las coyunturas históricas: en el caso europeo, la crisis petrolera de mediados de 1970; en el caso de América Latina, la pérdida y recuperación de los regímenes democráticos (AROCENA y MARSIGLIA, 2017, p. 38). Si bien los autores entienden que América Latina se dedicó a la problemática del desarrollo una década después que Europa (p. 38), entendemos que ambos sentidos discursivos estaban presentes en Latinoamérica siendo -aparentemente único y total- lo local como forma de autonomía política.

¹⁷ Para no hacer una lectura reduccionista, cabe aclarar que mencionamos dos grandes sentidos sobre lo local pero ello no significa que sean los únicos en la lucha por lo hegemónico. Un ejemplo de los sentidos discursivos sobre lo local en el plano educativo podemos visibilizarlo en la década de 1990: mientras en algunos países de Latinoamérica se estaban llevando adelante reformas de descentralización educativa con fuerte impronta

Posteriormente, el significante de lo local constituirá la cadena discursiva de la territorialidad de las políticas educativas de la ANEP.

Momento intermedio de aproximación a la descentralización educativa (2010- 2014)

En el Proyecto de Presupuesto de la ANEP para 2010-2014, el eje transversal y que se explicita es la descentralización educativa. La misma es presentada como un aspecto que permite la calidad educativa: supone una visión sistémica e integral y aparece en relación a autonomía, flexibilidad, iniciativa, autorregulación de los centros por proyectos, donde no se pierde de vista “los condicionamientos socioculturales, históricos, la tradición y las idiosincrasias” (ANEP, 2010-2014, p. 262). También, “los procesos de descentralización refuerzan el sistema democrático en virtud de que acercan las decisiones directamente a los interesados en los territorios” (p. 296). Así es como el significado de lo local adquiere mayor sentido y aparece como elemento constitutivo de la descentralización educativa. En torno a esto, la gestión de lo local (ANEP, 2005-2009) toma otro significado con los “dos tipos de descentralización” (ANEP, 2010-2014, p. 102). La “descentralización del conocimiento” refiere a la “instalación de una estructura y una dinámica que posibilite tanto la circulación del conocimiento que la propia institución posee, como la incorporación de nuevos saberes que permita la construcción de modelos innovadores” (ANEP, 2010-2014, p. 102). La “descentralización territorial” corresponde a aspectos de la organización de la institución, “implica delegación de competencias y autoridad bajo la responsabilidad del jerarca” (ANEP, 2010-2014, p. 102) así como “el empoderamiento de todos los actores educativos, a través de un acceso claro a la información, de la promoción de la participación, de la responsabilidad en la concreción de la tarea asignada y del desarrollo de la capacidad local de organización” (ANEP, 2010-2014, p. 329). Entiende que este principio supone darle importancia a la gestión de los centros y, a su vez, se concreta en el componente de regionalización. Se afirma que “la descentralización de la gestión no engendra por sí sola una dinámica innovadora [...] Se descentraliza algo a sujetos u organizaciones capaces de gestionarlo adecuadamente, por lo que hay que trabajar en la construcción de esa capacidad” (ANEP, 2010-2014, p. 240).

En este momento intermedio, la metáfora geográfica de lo local pierde su sentido inicial y aparece la regionalización como el significante que denota al territorio:

El desarrollo productivo del país en los últimos años ha definido regiones vinculadas fuertemente a actividades económicas específicas, que marcan perfiles poblacionales, necesidades educativas, realidades culturales y problemas particulares en cada una. El grupo de trabajo deberá hacer un análisis del territorio atendiendo a estos aspectos y a otros, como por ejemplo, las posibilidades de comunicación interna de la región, los recursos humanos y de infraestructura disponibles para dar cabida a la nueva organización (ANEP, 2009, p. 296).

El territorio aparece definido como

un ámbito geográfico delimitado por un conjunto de relaciones sociales y económicas entre actores e instituciones, que poseen capacidades y conocimientos específicos, compartidos, propios y adquiridos, e interactúan a partir de una tradición, normas y valores comunes, sobre los cuales se codifican y decodifican todos los intercambios (ANEP 2010-2014, p. 307).

neoliberal (por ejemplo, Argentina, Chile, Colombia), Uruguay se caracterizó por la descentralización del “Estado docente” (BENTANCUR, 2008). Por otro lado, el educador popular José Luis Rebellato defendía la descentralización como forma de instaurar una *pedagogía del poder* que permitiera enfrentar a la cultura autoritaria y depositar el poder en la ciudadanía (REBELLATO y UBILLA, 1999).

En este sentido, la descentralización educativa y la regionalización parecen ser los elementos constitutivos para abordar la “inclusión” y la “calidad educativa”. A través de la descentralización educativa el referente local adquiere mayor sentido, y por medio de la regionalización se delimita el campo de acción en territorio. El territorio es comprendido como el espacio geográfico delimitado, donde se instalan determinadas relaciones de poder entre los sujetos que habitan el lugar.

Momento de conformación y consolidación de la descentralización educativa (desde el año 2015)

En el Proyecto de Presupuesto de la ANEP 2015-2019,

La conjunción de la descentralización territorial y la desconcentración de la gestión educativa resultan, de la necesidad de proyectar y atender demandas específicas en las diferentes regiones del país, en un esfuerzo por coordinar capacidades y lograr sinergias que permitan el abordaje de las problemáticas.

Se plantea continuar con el proceso de desconcentración de la gestión pedagógico-administrativa y con ello seguir avanzando en el camino de la reingeniería organizacional en relación a la gestión, transformando paulatinamente el organigrama institucional así como los procesos que ello implica.

Se propiciará que los distintos actores del territorio hagan suyas la toma de decisiones, asumiendo la responsabilidad que esto supone y generando a su vez, propuestas consensuadas con todos los actores y ajustadas a las realidades de cada territorio (ANEP, 2015-2019, p. 316).

Así es como la descentralización territorial y la desconcentración de la gestión educativa encuentran un referente que les otorga sentido plural: la territorialidad. En el análisis del Proyecto de Presupuesto de la ANEP para 2015-2019, se entiende a la territorialidad como uno de los ejes orientadores de las políticas educativas para el quinquenio¹⁸. Allí aparece que “la comprensión e identificación de las especificidades territoriales constituyen un deber ineludible e insumo básico, a la hora de hacer realidad la atención de la heterogeneidad que propende a la equidad” (p. 133). La puesta en práctica de políticas con visión territorial, busca “contribuir con los involucrados, nuevos sentidos, proyectos y formas de convivencia democrática” (ANEP, 2015-2019, p. 133). El “ámbito territorial, los espacios y contactos interinstitucionales son ámbitos de negociación de proyectos en los que el territorio cuenta y tiene capacidad de aprovechamiento de oportunidades y mitigación de las amenazas, que, desde el nivel central, no siempre son percibidos” (ANEP, 2015-2019, p. 133). Si bien sostiene que estos aspectos tienen relación con la adaptabilidad (otro de los ejes orientadores de las políticas educativas para el quinquenio), la descentralización educativa aparece como elemento clave para llevar adelante las propuestas con enfoque territorial.

De acuerdo al eje argumentativo, la clave de los planteos con enfoque territorial no está en la “centralidad de la ANEP”, sino en la capacidad de los actores para gestionar y rever propuestas pedagógicas de mediano y a largo plazo, con docentes “con capacidad de diálogo, para democratizar las relaciones sociales y atender la micro política institucional cotidiana” (ANEP, 2015-2019, p. 134). Exige “procesos de articulación estratégica de la institución educativa con la comunidad y sus organizaciones, fortaleciendo las redes sociales de inserción e inclusión de niños, jóvenes y adolescentes en el sistema educativo formal” (ANEP, 2015-2019, p. 134). Se trata de “potenciar las capacidades y recursos de los diferentes componentes del sistema educativo” (ANEP, 2015-2019,

¹⁸ Los ejes orientadores son presentados en el siguiente orden: centralidad del estudiante; itinerarios escolares y trayectorias educativas; territorialidad; inclusión; educación de calidad y participación. Observamos que la territorialidad aparece como tercer eje, previo a la inclusión.

p. 134) e instalar redes a partir de focos de acción complementarios: “construir un entramado enriquecido de relaciones entre los Organismos que componen el sistema de la ANEP y otras Instituciones y Organismos vinculados directos e indirectamente a la educación” (ANEP, 2015-2019, p. 134) (trabajo inter-institucional). En este marco son necesarias estrategias y dispositivos (en sentido foucaultiano) de gobierno que puedan gestionar el territorio como unidad de acción.

Una de las estrategias de gobierno es la creación de la Dirección Sectorial de Integración Educativa (DSIE), en el año 2015:

Tiene como propósito fundamental profundizar y fortalecer los procesos de articulación y coordinación intra Administración Nacional de Educación Pública, así como los relacionados con la articulación interinstitucional, tanto entre organismos del estado como de la sociedad civil, que aseguren la disponibilidad y adaptabilidad de la oferta educativa en cada territorio de modo de garantizar la accesibilidad a la educación a toda población de hasta 17 años y el logro de trayectorias continuas y completas [...]

El desarrollo de sus líneas de trabajo estará caracterizado por un abordaje sistémico y territorial, promoviendo la articulación entre el nivel nacional y el local, reconociendo las capacidades de cada uno de los actores, atendiendo las características de cada comunidad así como los desarrollos ya existentes.

Se buscará que la institución educativa y la comunidad puedan avanzar en la generación de un diálogo que contribuya al fortalecimiento del concepto de comunidad educativa. Actores del territorio y del centro educativo interrelacionándose en procesos de cooperación de forma de abordar la educación en el territorio como un asunto de todos y todas. Lograr estas condiciones implica la construcción de un entramado enriquecido de vínculos y acuerdos con otras instituciones y organismos relacionados directamente o no con la educación, promoviendo el diseño y creación de una estrategia de desarrollo del territorio en términos socio- educativos (ANEP, DSIE, 2015).

Con la creación de la DSIE, consideramos que se materializa una tecnología de gobierno para la universalización de la enseñanza media, que tiene como eje principal el abordaje y la articulación en territorio con instituciones y organizaciones vinculadas directamente o no con la educación formal. En este sentido, la descentralización está asociada a la “llegada a territorio de la ANEP”: por un lado, el territorio como un “espacio privilegiado” para la “acción y construcción de la comunidad educativa” y, por otro lado, el “desarrollo del territorio en términos socio-educativos” (ANEP, DSIE, 2015). En este marco se crearon las Unidades Coordinadoras Departamentales de Integración Educativa (en adelante UCDIE) como dispositivos territoriales. Las UCDIEs, dentro de su actuación en territorio, tienen prioridad en los territorios socioeducativos:

Los territorios socio-educativos son concebidos como [...] la base geográfica de la existencia social: es allí donde se dan las relaciones interpersonales, culturales, productivas entre los habitantes que comparten destinos de un mismo espacio de vida (nativos, adoptivos, migrantes...); entre organizaciones con funciones múltiples; entre estas personas y estas organizaciones y un entorno natural que constituye la base misma de la existencia humana.

Estos sistemas de relaciones territoriales son necesariamente abiertos y vinculados con el exterior, ya que, en el mundo de hoy, las interdependencias se han multiplicado (ANEP, DSIE, 2015).

La selección de estos territorios “está orientada, aunque no definida”, por un índice construido a partir de ciertos indicadores: porcentaje de no asistencia a la educación formal entre los doce

y diecisiete años; cantidad de adolescentes de doce a diecisiete años; proporción de población elegible de Asignaciones Familiares del Plan de Equidad (AFAM_PE) como variable de vulnerabilidad socioeconómica. “Estos indicadores permiten combinar prioridades educativas y sociales” (ANEP, DSIE, 2015). En este sentido, la territorialidad no necesariamente implica el territorio geográfico como tal, sino que es una estrategia de poder para instalar *dispositivos*. Al sustantivo territorio se le suma el adjetivo socioeducativo, lo que le otorga nuevos sentidos.

En una investigación que está en proceso de análisis¹⁹, hemos planteado que lo socioeducativo es un significativo vacío (LACLAU, 1996): es un término que no se define por sí mismo sino que designa una cadena de equivalencias que le otorga sentido al significativo. En la construcción de esa cadena de equivalencias, encontramos que el término tiene sus antecedentes en la Ley de Seguridad Ciudadana (aprobada en 1995) y en programas creados en este marco: ley y programas que tienen como finalidad la prevención de la violencia y el delito en Uruguay. En este marco, nos desafía analizar los sentidos discursivos que adquiere la metáfora geográfica (territorios) junto al adjetivo socioeducativo: ¿Cuáles son las nociones de sujeto de la educación? Teniendo en cuenta que el territorio socioeducativo se define por variables socioeconómicas, ¿qué relaciones se establecen entre educación, pobreza y seguridad?

De un primer análisis de programas educativos²⁰ con enfoque territorial, así como algunos dispositivos instalados en los territorios socioeducativos, sostenemos que lo socioeducativo traslada el sentido de prevención hacia los sujetos destinatarios de dichos programas. A modo de ejemplo, el Sistema de Protección de Trayectorias Educativas es una estrategia de acompañamiento para la “continuidad, riesgo educativo y protección de las trayectorias” de los sujetos de la educación (CODICEN, 2016). Esto supone la identificación “temprana del rezago y la prevención de la desvinculación escolar” (CODICEN, 2016). En este marco, nos preguntamos sobre los *efectos* que genera en el plano pedagógico la búsqueda de la prevención o la anticipación de los sujetos de la educación. El argumento que se instala para la aplicación del Sistema de Protección de Trayectorias es el derecho a la educación; en este marco nos preguntamos por las tensiones entre la universalización y el efectivo derecho a la educación.

(Re)pensar para iniciar

Entender la educación como un campo problemático supone hacer un análisis de los procesos históricos sociales en la configuración de sus elementos, en un marco de equilibrio entre necesidad y contingencia. En este sentido, compartimos la mirada de Carli (2003) de que “los discursos educativos son un espacio privilegiado para analizar los enunciados [...] en la medida en que allí [el sujeto] es nombrado, clasificado, imaginado, transformado en objeto de un proceso de sujetación que a la vez que lo disciplina lo convierte en miembro de una cultura y de una sociedad” (p. 23). En este marco, se instala un carácter asimétrico entre las generaciones pasadas, presentes y futuras (en el sentido de ARENDT, 2016).

En este acercamiento analítico, observamos que la configuración discursiva en torno a la descentralización educativa y la territorialidad es producto de procesos históricos. El corrimiento discursivo de la descentralización educativa hacia la territorialidad, así como de la inclusión al derecho a la educación, da cuenta de ciertas continuidades y discontinuidades con décadas

¹⁹ Con María Elisa Cabo (Maestranda en Ciencias Humanas, opción en “Teorías y prácticas en Educación”, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de la República, Uruguay), nos encontramos en proceso de análisis de políticas públicas de Uruguay que tienen como eje lo “socioeducativo”.

²⁰ Programas en el sentido de tecnología de gobierno foucaultiana, es decir, como “mecanismos prácticos y reales, locales y aparentemente nimios”, por medio de los cuales “las autoridades buscan ‘instanciar’ la práctica de gobierno” (DE MARINIS, 1999, p. 15).

anteriores del siglo pasado.

Compartimos con Martinis y Falkin (2017) que la expansión de la enseñanza media no ha tenido su correlato con la construcción de un discurso político-pedagógico que otorgue sentido al proceso más allá de la reivindicación de la educación como derecho universal, en el sentido de la democratización del sistema para garantizar el acceso a conocimientos valiosos para la participación social (MARTINIS y FALKIN, 2017). Entendemos que las nuevas estrategias de la ANEP (por ejemplo el Sistema de Protección de Trayectorias) no garantiza que la institución educativa sea un “lugar público” de encuentro y transmisión de saberes culturales para las “nuevas generaciones” (ARENDT, 2016).

Nos interpela continuar con el análisis para tensionar los sentidos configurados detrás de los sujetos en situación de pobreza y que habitan en determinados barrios estigmatizados por el discurso hegemónico, para “hacer de la educación un ANTIDESTINO” de los sujetos (Núñez, 1999, p. 45), donde la territorialidad sea un espacio en donde acontezca la pedagogía del poder (REBELLATO y UBILLA, 1999).

Referencias bibliográficas

ARENDT, Hannah. La crisis en la educación. In: ARENDT, Hannah. **Entre el pasado y el futuro. Ocho ejercicios sobre reflexión política**. Buenos Aires: Paidós, 2016

AROCENA, José; MARSIGLIA, Javier. **La escena territorial del desarrollo. Actores, relatos y políticas**. Montevideo: Taurus, 2017.

BORDOLI, Elisa. Metamorfosis de un discurso. Una nueva forma de entender la relación escuela/medio. In: MARTINIS, Pablo (comp.). **Pensar la escuela más allá del contexto**. Montevideo: PsicoLibros Waslala, 2006.

BUENFIL, Rosa. **Análisis de discurso y educación**. México: Documento de la DIE, 1991.

CARLI, Sandra. **Niñez, pedagogía y política. Transformaciones de los discursos acerca de la infancia en la historia de la educación argentina entre 1880 y 1955**. 2^{da} edición. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2003.

DE MARINIS, Pablo. Gobierno, gubernamentalidad, Foucault y los anglofoucaultianos (o: un ensayo sobre la racionalidad política del neoliberalismo) In: GARCÍA-SELGAS, Fernando; RAMOS TORRE, Ramón (comps.). **Globalización, riesgo, reflexividad. Tres temas de la teoría social contemporánea**. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1999.

DE MARINIS, Pablo. 16 comentarios sobre la(s) sociología(s) y la(s) comunidad(es). In: **Papeles del CEIC**. Marzo, 2005.

FERNANDEZ, Tabaré. Diez años de políticas de inclusión educativas. In: FERNÁNDEZ, Tabaré (coord.). **Políticas de inclusión en la Educación Básica de Uruguay (2005-2015)**. Montevideo: FCS, 2018.

FOUCAULT, Michel. Preguntas a Michel Foucault sobre la geografía. In: **Microfísica del poder**. 2^{da} edición. Madrid: La Piqueta, 1979.

GARCÉ, Adolfo; YAFFÉ, Jaime. **La era progresista**. 1^{ra} edición. Montevideo: Fin de Siglo, 2005.

LACLAU, Ernesto. ¿Por qué los significantes vacíos son importantes para la política? In: LACLAU, Ernesto. **Emancipación y diferencia**. 1^{ra} edición. Buenos Aires: Ariel, 1996.

MANCEBO, Ester. El Talón de Aquiles: la institucionalidad de las políticas de inclusión educativa en Uruguay. In: FERNÁNDEZ, Tabaré (coord.). **Políticas de inclusión en la Educación Básica de Uruguay (2005-2015)**. Montevideo: FCS, 2018.

MARTINIS, Pablo y FALKIN, Camila. Aspectos pedagógicos y de política educativa involucrados en los procesos de universalización del derecho a la educación. *In*: MARTINIS, Pablo; MIGUEZ, María Noel; VISCARDI, Nilia; CRISTÓFORO, Adriana (comps.). **Derecho a la educación y mandato de obligatoriedad en la Enseñanza Media. La igualdad en cuestión**. Montevideo: Udelar-CSIC, 2017.

NÚÑEZ, Violeta. **Pedagogía Social. Cartas para navegar en el nuevo milenio**. Buenos Aires: Santillana, 1999.

PUIGGRÓS, Adriana. **Imaginación y crisis en la educación latinoamericana**. 1^{ra} edición. Buenos Aires: Aique, 1990.

REBELLATO, José Luis; UBILLA, Pilar. **Democracia, ciudadanía, poder: desde el proceso de descentralización y participación popular**. Montevideo: Nordan-Comunidad, 1999.

UNESCO. **Educación para todos**. 2007.

URUGUAY. **Ley General de Educación nº18.437**. 12 de diciembre de 2008. Montevideo.

URUGUAY. **Proyecto de Presupuesto de la ANEP 2005-2009**. Montevideo.

URUGUAY. **Proyecto de Presupuesto de la ANEP 2010- 2014**. Montevideo.

URUGUAY. **Proyecto de Presupuesto de la ANEP 2015- 2019**. Montevideo

Anabela Paleso

Docente en enseñanza media (Consejo de Educación Secundaria) y en enseñanza superior (Consejo de Formación en Educación y Universidad de la República), Uruguay. Docente de Historia (ANEP). Licenciada en Ciencias de la Educación, opción investigación (Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Udelar). Maestranda en Ciencias Humanas, opción “Teorías y prácticas en educación” (Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Udelar). Integrante del “Grupo de Estudios en Políticas y Prácticas Educativas” (Instituto de Educación, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Udelar).

E-mail: anabelapaleso@gmail.com