

POLÍTICAS DE INCLUSIÓN EDUCATIVA EN URUGUAY (2005-2017): DISPUTA DE SENTIDOS EN TORNO A LA TENSIÓN FOCAL-UNIVERSAL

STEFANÍA CONDE¹

RESUMEN

El artículo se propone analizar la tensión entre focalización y universalización característica de las políticas de inclusión que se han desarrollado en Uruguay desde que asume por primera vez el Frente Amplio en el año 2005.

Dicho trabajo, que se realiza a partir de la tesis de maestría², procura compartir algunos hallazgos de la investigación con relación a la multiplicidad y disputa de sentidos de lo focal y lo universal a partir del análisis de documentos de política educativa nacional y entrevistas realizadas a actores políticos y técnicos. Particularmente, se profundiza en cuatro propuestas de inclusión en Educación Secundaria: Programas Aulas Comunitarias (PAC), Programa de Impulso a la Universalización del Ciclo Básico (PIU), «Proyecto liceos con horas de tutorías y profesor coordinador pedagógico» y «Propuesta 2016».

La perspectiva que se adopta es el Análisis Político de Discurso en función de los aportes de Ernesto Laclau (Laclau y Mouffe, 1987; Laclau, 1996; Laclau, 2004).

El análisis permite evidenciar el carácter híbrido entre lo focal y lo universal en el que se constituyen estas políticas así como algunos de sus efectos, a la vez que presenta desafíos en torno a la tensión particular-universal en clave de justicia.

Palabras clave: inclusión educativa, focalización, universalización, justicia.

INTRODUCCIÓN

El artículo se inscribe en la temática vinculada a las políticas de inclusión educativa y su relación con el formato escolar tradicional en educación secundaria. Se parte del significativo «inclusión» como «paradigma» (Aguerrondo 2008, en Mancebo y

¹ Egresada de la licenciatura en Ciencias de la Educación, opción investigación y de la Maestría en Ciencias Humanas, opción Teorías y prácticas en educación, FHCE, Universidad de la República. Integrante de la línea de investigación «Políticas educativas, currículum y enseñanza» del Departamento de Enseñanza y Aprendizaje, FHCE, Universidad de la República.

² Dicha tesis se denomina «(De)construcción de los discursos de las políticas de inclusión en Educación Secundaria con relación al formato escolar tradicional. Análisis del caso uruguayo en el período 2005-2017 desde una perspectiva de justicia», y fue realizada en el marco de la Maestría en Ciencias Humanas, opción Teorías y Prácticas en Educación de la FHCE, Universidad de la República.

Goyeneche, 2010) que fundamenta las estrategias de intervención diseñadas por el Estado en el ámbito educativo desde que asume el primer período de gobierno la coalición de centro-izquierda, Frente Amplio, en 2005.

Desde ese año, se han diseñado una variedad de propuestas de inclusión en diferentes niveles educativos como forma de dar respuesta a los problemas de desigualdad. Particularmente en educación media, se han formulado un conjunto de políticas de inclusión educativa en torno a programas y proyectos con diversas propuestas curriculares, estrategias y modalidades con el fin de acompañar y apoyar las trayectorias educativas, favoreciendo la culminación de los estudios.

En este trabajo, interesa especialmente analizar la tensión entre focalización y universalización en el contexto de la relación de las políticas de inclusión educativa con el formato escolar tradicional. A partir de la tesis de maestría, se pretende compartir algunos hallazgos de la investigación con relación a la multiplicidad y disputa de sentidos en torno a la tensión focal-universal en función del análisis de documentos de política educativa nacional y entrevistas realizadas a actores políticos y técnicos. Se profundizará en cuatro propuestas de inclusión correspondientes al nivel de educación media básica de educación secundaria: Programas Aulas Comunitarias (PAC), Programa de Impulso a la Universalización del Ciclo Básico (PIU), «Proyecto liceos con horas de tutorías y profesor coordinador pedagógico» y «Propuesta 2016».

La perspectiva que se adopta es el Análisis Político de Discurso en función de los aportes de Ernesto Laclau (Laclau y Mouffe, 1987; Laclau, 1996; Laclau, 2004), concebido, desde el postestructuralismo, como constelación de significados, como estructura abierta, inestable, precaria, posible de resignificación en función de su carácter relacional, y que en este sentido rechaza posiciones reduccionistas y esencialistas de la noción de educación.

Desde este lugar, se prevé desarrollar los siguientes aspectos: a) presentación de las propuestas en educación media básica en educación secundaria en el marco de la denominada «inclusión educativa»; b) configuración de la relación focal-universal en cada una de las propuestas objeto de análisis; c) disputa de sentidos en torno a la tensión focal-universal, a partir de entrevistas a actores políticos y técnicos; y d) relación entre lo particular y lo universal en clave de justicia.

APROXIMACIÓN A ALGUNAS PROPUESTAS DE INCLUSIÓN EN EDUCACIÓN MEDIA BÁSICA DE EDUCACIÓN SECUNDARIA

Programa Aulas Comunitarias y Propuesta 2016

El PAC, creado en el marco del Plan de Equidad³, se comienza a implementar en el año 2007 en el contexto del primer gobierno del Frente Amplio, y se presenta como una política socioeducativa orientada a estudiantes entre 13 y 17 años con el fin de que puedan retomar o iniciar sus estudios en un liceo o escuela técnica.

El programa se identifica por tener una institucionalidad particular, caracterizada por la intersectorialidad estatal (CES e Infamilia) y la cogestión del Estado con las OSC. El CES tiene la responsabilidad técnico-pedagógica de designar, supervisar y remunerar a los docentes que dictan las asignaturas y los profesores referentes, mientras que el Programa Infamilia paga durante un año la contratación de las OSC que gestionan las aulas, pasando posteriormente el financiamiento al CES, además de contribuir con el monitoreo y la evaluación del programa. Las OSC aportan el espacio físico denominado aula comunitaria, gestionan el aula a través de las figuras del coordinador y los técnicos, y desarrollan talleres temáticos en función de su trayectoria de trabajo socioeducativo. Cada aula comunitaria cuenta con un equipo socioeducativo.

El PAC se desarrolla en diferentes modalidades de trabajo. En una de ellas (Modalidad A), los jóvenes cursan el primer año de Ciclo Básico en forma semestral pudiendo aprobar cada asignatura mediante evaluación de proceso. Al culminarlo pueden cursar segundo año en otras instituciones educativas del sistema, manteniendo el apoyo desde el PAC bajo la Modalidad C. La Modalidad B, por su parte, está dirigida a jóvenes desvinculados de la educación media que necesitan un proceso de mayor duración para efectivizar su reingreso a primer año en el Aula Comunitaria o en otro centro de educación media básica.

Si bien algunas aulas comunitarias siguen funcionando en la actualidad, en el año 2015, como parte del proceso de incorporación a los liceos de la población atendida por el PAC, definida como de «alta vulnerabilidad social y educativa» (CES, 2016a: 2), comienza a gestarse en el CES la Propuesta 2016 en 8 liceos del país.

Con respecto al diseño curricular, la propuesta contempla asignaturas de cursado anual y

³ El Plan de Equidad, aprobado en 2007, constituye una orientación política en el contexto del gobierno del Frente Amplio que apunta a reconfigurar el sistema de protección social. Dicho plan sustituye el Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social (PANES), implementado en una primera etapa por el MIDES, que se focalizó hacia los hogares más pobres desarrollando un sistema de transferencias condicionadas.

semestral organizadas en dos trayectos. En este marco curricular se promueve el trabajo en duplas docentes alternando con la docencia individual. La propuesta incluye horas de tutoría por grupo a todos los docentes, talleres desarrollados a contraturno, y la presencia de un equipo socioeducativo. Un aspecto novedoso vinculado al *currículum* es la evaluación. Al finalizar el año, los docentes pueden optar por la categoría «en proceso», lo que descarta la posibilidad de repetición del estudiante, prevista en el sistema educativo durante el tránsito por ciclo básico.

Programa de impulso a la universalización del ciclo básico (PIU) y Proyecto Liceos con horas de tutorías y profesor coordinador pedagógico

El PIU surge en el año 2008, y al igual que el PAC se inscribe en el marco del Plan de Equidad. Específicamente, constituye una propuesta desarrollada por el CES con el fin de «otorgar apoyos diferenciales a los liceos de Ciclo Básico que presentan mayores dificultades socioeducativas, con el objeto de mejora en los aprendizajes» (ANEP-CES, 2008: 7).

Se define como una propuesta diferencial, desarrollada en el marco de políticas universales, con el propósito de lograr mayor equidad en los aprendizajes.

El programa prevé la definición de nuevos perfiles de educadores: profesor referente institucional y profesor tutor. Se entiende que es fundamental que estos roles actúen como articuladores con los actores clásicos de los centros. A su vez, en su diseño inicial se hace referencia a los equipos multidisciplinarios integrados por psicólogos, asistentes sociales y educadores sociales.

En cuanto a los componentes del PIU, se considera central el apoyo a los alumnos vulnerables al fracaso escolar, a partir de la convergencia de recursos técnicos, docentes y financieros destinados a impactar en los principales inhibidores del éxito escolar preexistentes. En el marco de esta propuesta, se asignan horas docentes extracurriculares para la atención de estudiantes con dificultades de carácter educativo y se definen nuevos perfiles de educadores.

A partir del año 2013 el PIU comienza a denominarse «Liceos con horas de tutorías y PCP». En el marco de los cambios que ello implica, se posiciona a la tutoría como elemento central de la propuesta, y como aspecto novedoso surge la figura de Profesor Coordinador Pedagógico que tiene como función actuar como articulador entre los actores dentro y fuera del centro educativo.

CONFIGURACIÓN DE LA RELACIÓN FOCAL-UNIVERSAL EN LAS PROPUESTAS DE INCLUSIÓN EDUCATIVA

La focalización como uno de los rasgos característicos de las políticas de inclusión educativa es reconocida en diferentes documentos de política educativa nacional en el contexto de los gobiernos del Frente Amplio. Al respecto, «por regla general, estos programas se han focalizado en los centros y/o los estudiantes con mayores riesgos de abandono, fracaso escolar y repetición» (ANEP, 2015: 73). En el inicio del gobierno del Frente Amplio, se alude a la necesidad de realizar un relevamiento en los liceos del país a los efectos de desarrollar acciones de seguimiento a la «población de riesgo» (ANEP, 2006: 57; ANEP, 2007: 154; ANEP, 2008: 202). En este sentido, si bien el significante inclusión tiene varios significados y convoca a grupos poblacionales diversos, en general se han dirigido a estudiantes en condiciones de pobreza.

No obstante, y como característica distintiva con relación a la década de los noventa, en el contexto del primer período de gobierno del Frente Amplio se hace referencia en varios documentos a la focalización inscripta en una pretensión de universalidad, configurándose de este modo una construcción híbrida (Bordoli, 2016). Especialmente se destaca la denominada focalización con «vocación universal e igualitaria» (Yarzabal, 2010: 18), el «movimiento focal universal» (MIDES, 2007: 36) planteado en el Plan de Equidad, y la siguiente expresión de la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia:

... los desafíos que tenemos en el presente sesgan las acciones al combate de la pobreza, la vulnerabilidad o la exclusión social. Más allá de las prioridades que habrá que establecer hacia los sectores en mayor desventaja social, la implementación de esta estrategia deberá tener un carácter universal (ENIA, 2008: 30).

En el marco del período de estudio (2005-2017), es posible señalar que la relación entre el carácter focal y universal se constituye en una tensión no resuelta. En este sentido, es significativa la siguiente cita correspondiente al tercer proyecto de presupuesto de la ANEP (2015):

... tanto la investigación como la experiencia muestran que no es posible pensar abordajes separados para aquellos jóvenes en los que se detecta riesgo de abandono, puesto que ello puede contribuir a su propia autodesvaloración, a la estigmatización por parte de los demás estudiantes y hasta de los propios docentes, familias y adultos en general. Es decir, tipificar en subgrupos a los

estudiantes más vulnerables puede adelantar profecías de fracaso, bajo rendimiento o bajas expectativas de aprendizajes de calidad. Por lo expuesto, deben ser las propias instituciones educativas las que tienen que asumir esta responsabilidad y transformarse, no seguir propiciando y sosteniendo apoyaturas focalizadas o pedirle al estudiante que se adapte (ANEP, 2015: 188).

Se observan contradicciones planteadas en el propio documento: por un lado se reconocen los efectos negativos que supone pensar estrategias focalizadas, y por otro lado se responsabiliza a las propias instituciones educativas de los «efectos perversos» (Tenti Fanfani, 2009) de dichas políticas.

Un aspecto que interesa señalar es que la tensión entre focalización y universalización atraviesa a las diferentes políticas de inclusión educativa en los distintos períodos de gobierno del Frente Amplio, aunque con características propias en cada caso.

En cuanto al PAC, la propuesta surge como «puente». De este modo, se puede sostener que el programa es focal aunque con aspiración universal, al pensarse la continuidad en educación media, ya sea en los espacios de Liceo del CES o de las Escuelas Técnicas del CETP-UTU. Este aspecto constituye una de las principales tensiones, al reconocerse tanto en documentos (MIDES-DINEM, 2014) como en entrevistas a actores políticos y técnicos, la dificultad que supone la transición de los estudiantes del PAC al formato escolar tradicional. Recuperando expresiones del documento referenciado, «en Aulas, los centros y grupos son reducidos, y los estudiantes cuentan con un equipo multidisciplinario exclusivo para atender sus necesidades y demandas, lo cual no sucede a nivel de los Liceos» (MIDES-DINEM, 2014: 40) ; «secundaria muchas veces no está en condiciones de brindar las herramientas para contener a los adolescentes que vienen de PAC habituados a un mayor seguimiento y acompañamiento, lo que determina que los alumnos acaben desvinculándose nuevamente» (MIDES-DINEM, 2014: 41).

No obstante, existen diversas visiones en torno a las causas que explicarían esta dificultad: mientras algunos actores señalan que un año no es suficiente para «adecuarse» al liceo, otros refieren a su carácter expulsor. La primera de las visiones construidas, fundamentalmente desde actores políticos, estaría dando cuenta de que lo que se busca no es un cambio en el formato escolar tradicional, sino más bien en las condiciones de la población destinataria, necesarias para que luego puedan volver a inscribirse en él. En la segunda visión identificada, construida por los actores técnicos vinculados a la propuesta, con más presencia en las entrevistas, se reconocen los efectos

de exclusión del formato escolar tradicional —liceal— así como de estigmatización de los sujetos provenientes del PAC.

En el caso de la Propuesta 2016, la noción de universalización es clave ya que surge con la intención de «universalizar» la educación, siendo posible apreciarlo en varios sentidos. En primer lugar, en el planteo que se realiza sobre la necesidad de cambiar la concepción fundacional de la educación secundaria como institución que «fue pensada para pocos, solo para algunos» (CES, 2015), con el objetivo de garantizar a todos los sujetos el derecho a la educación. Como se expresa en el documento referenciado:

El cambio social operado, fundamentalmente en la última década, nos plantea una nueva mirada en torno a los derechos. Los hasta ahora ‘invisibles’, que quedaban en los bordes de cualquier propuesta de desarrollo, empiezan a visibilizarse. La educación ya no es un privilegio, es un derecho que debe ser ejercido y gozado por todos los habitantes del país (CES, 2015: 1).

En segundo lugar, en la intención de que la población hasta este momento atendida por el PAC se integre al formato liceal. De este modo, se plantea:

... surge la necesidad de atender el perfil de los estudiantes más vulnerables que hasta la fecha han sido atendidos en Aulas Comunitarias, asegurando la protección de las trayectorias educativas de todos los estudiantes en el marco del goce de Derecho a la Educación [...] es impostergable comenzar el proceso de reconversión de las Aulas Comunitarias en dispositivos liceales (ANEP-CES, Res. N.º 142).

No obstante, al analizar los significados que surgen de la propuesta, es posible vislumbrar que lo que se desarrolla es una focalización dentro de otra focalización. El carácter focalizado a la interna de las instituciones seleccionadas en función del «contexto», se produce al establecerse recorridos diversos para aquellos que se encuentra en situación de pobreza. De este modo se asiste a la coexistencia de dos propuestas curriculares para los estudiantes que ingresan a primer año de ciclo básico: por un lado la Reformulación 2006 —plan hegemónico del CES—, y por otro lado la Propuesta 2016, que recupera algunos elementos del PAC, «destinada a estudiantes en situación de vulnerabilidad socioeducativa» (CES, 2015: 1).

En este sentido, si bien se atiende a una de las críticas que suelen realizarse a las políticas de inclusión educativa vinculada a la permanente focalización, en este caso de una política que se desarrolla fuera del formato tradicional a la que los estudiantes luego

deben recurrir como forma de lograr la continuidad educativa, no se promueve un cambio para todos sino solo para algunos. De este modo, no se proponen cambios alternativos al formato liceal para el conjunto de los estudiantes —excepto los espacios de taller—, a la vez que se abandonan ciertas características propias que identifican la propuesta. Al respecto, como señalan Mancebo y Monteiro (2009) la idea de integrar las OSC en la provisión del servicio educativo se basó en: la necesidad de complementar los saberes de la educación formal con los de la no formal; la personalización en el trato a los estudiantes y el impulso al protagonismo adolescente, que serían favorecidos en aulas comunitarias debido a su pequeña escala; y la posibilidad de potenciar el PAC con base en el conocimiento de la comunidad y el trabajo en red que cada OSC ha acumulado.

En tercer y último lugar, la intención de universalización se aprecia en la aspiración de que todos los estudiantes alcancen los mismos logros educativos al egresar del ciclo básico.

La combinación focal-universal también es constitutiva del PIU, al presentarse como «programa diferencial desarrollado en el marco de políticas universales» (ANEP-CES, 2008: 7). Entre ellas se menciona la Reformulación 2006, las horas de coordinación docente, así como la incorporación del Espacio Pedagógico Inclusor⁴ en algunas asignaturas de Ciclo Básico.

En el marco del análisis de documentos oficiales de la propuesta (ANEP-CES, 2008), y teniendo en cuenta su intervención focal a ciertas poblaciones —«socioeconómicamente desfavorecidas», «vulnerables al fracaso escolar»— el PIU procura generar algunas condiciones específicas para estos sujetos. Tal como se expresa:

Este proyecto pertenece a la segunda categoría de políticas, las de contingencia, porque la ‘población meta’ del proyecto está acotada a los Liceos donde asisten estudiantes que tienen una mayor probabilidad de fracaso escolar, que se corresponden con Liceos donde mayoritariamente acceden estudiantes de sectores de contextos socioeconómicos y culturales desfavorecidos. Sectores donde los fenómenos de bajo desempeño, distribución inequitativa de aprendizajes y deserción del sistema educativo están fuertemente asociados a una situación socioeconómica vulnerable (ANEP-CES, 2008: 16).

⁴ Este espacio compensatorio es incorporado en la Reformulación 2006, «asignando una hora semanal adicional a Matemática e Idioma Español por cada grupo de Ciclo Básico, dedicada a profundizar los aspectos conceptuales y procedimentales desarrollados durante la semana de clases en estas asignaturas, con el objetivo de fortalecer los aprendizajes» (ANEP, 2008: 187).

En la trama documental de la propuesta —considerando también los cambios que ha tenido— adquiere centralidad una concepción del sujeto de la educación más próxima a la noción de carencia que a la de posibilidad. Ello lo podemos apreciar en diversos sentidos:

-En el carácter focal de la propuesta, tanto en lo que respecta a la selección de centros educativos como de estudiantes.

-En las formas en que se refiere a estos sujetos, inscriptos en una red de significados que a partir de los planteos de Laclau y Mouffe (1987) es posible plantear en una cadena de equivalencias: liceos donde acceden mayoritariamente estudiantes de contextos socioeconómicos y culturales desfavorecidos - liceos que tienen una mayor probabilidad de fracaso escolar. Dicho de otro modo —aunque retomando el texto del propio documento (ANEP-CES, 2008)—, los resultados educativos están asociados a una situación socioeconómica vulnerable. La expresión anteriormente planteada «mayor probabilidad de fracaso escolar» (ANEP-CES, 2008: 16) de estudiantes que provienen de estos contextos expresa un fuerte determinismo que fija a ciertos sujetos. Una expresión similar se encuentra en la descripción de los beneficiarios de la propuesta en la que se hace alusión a los «potenciales repetidores» (ANEP-CES, 2008: 16). Si bien esta construcción adquiere mayor presencia en el diseño de la propuesta, disputa con otras configuraciones de sentido que ponen acento en la educación desde un lugar de posibilidad, más próximas a la noción de «antidestino» (Núñez, 2007). Al respecto, se menciona: «... no existe un determinismo absoluto, mucho tiene por hacer la educación [...] El sistema educativo puede ayudar a compensar las condiciones de desigualdad social (ANEP-CES, 2008: 12).

-En la manera en que se prevé el trabajo en tutorías. Como se expresa en múltiples oportunidades, se trata fundamentalmente de sujetos «derivados», en función de su trayectoria previa de fracaso escolar. Así, en el «Instructivo para el funcionamiento de los Liceos con horas de tutorías y PCP» (CES, 2014) se establecen algunos criterios para la derivación al espacio de tutoría:

... deberán derivarse en el caso de 1er. año, a los estudiantes que vienen con promoción de Bueno, los que presentan antecedentes de repetición escolar, los que son atendidos en el marco del Proyecto Tránsito y los que registran antecedentes sociofamiliares de vulnerabilidad. En el caso de 2.º y 3er. año se derivarán los estudiantes repetidores, los que tienen asignaturas previas, los que

presenten diagnóstico de tolerancia, los que proceden de Aulas Comunitarias, de Jóvenes en Red y todo aquel estudiante que haya sido identificado en los años anteriores con condiciones de vulnerabilidad socioeducativa (CES, 2014: 4).

Es posible apreciar aquí la selección y clasificación de estudiantes en función de los resultados educativos desfavorables o su condición de vulnerabilidad. Se puede visualizar también la alusión a alumnos que provienen de otros programas de inclusión educativa, como es el caso del PAC, y que por ello están tipificados como estudiantes con vulnerabilidad socioeducativa por lo que se justifica la continuidad de un tratamiento diferencial.

En el marco de construcciones discursivas híbridas, cabe preciar también que en este mismo «Instructivo para el funcionamiento de los Liceos con horas de tutorías y PCP» (CES, 2014) se establece «la posibilidad de derivar a las tutorías a los estudiantes que presentan buenos rendimientos» (CES, 2014: 3). Este aspecto ubica a la tutoría en el marco de una perspectiva más democrática, que habilita el encuentro de las diferencias en un mismo espacio-tiempo pedagógico. La tutoría se constituye en «una oportunidad para la mejora de los aprendizajes de todos los estudiantes» (CES, 2014: 3).

-En la forma de plantear la política. Cabe destacar en este sentido que la misma parte de los resultados «constatados» en términos de acceso y aprendizajes con relación a los contextos. Es a partir de estos datos que se plantea la necesidad de dar respuesta de modo diferencial a cierto grupo de liceos y de estudiantes. El diseño de la propuesta estaría indicando que el problema es de ciertos sujetos a los que se justifica un tratamiento particular. Es posible visualizar de qué manera el «saber de la ciencia» (Fair, 2016) condiciona fuertemente la construcción de sentidos en torno a los sujetos que viven en ciertos contextos.

DISPUTA DE SENTIDOS EN TORNO A LA RELACIÓN FOCAL-UNIVERSAL, A PARTIR DE ENTREVISTAS A ACTORES POLÍTICOS Y TÉCNICOS

En las entrevistas realizadas a actores políticos y técnicos vinculados a las propuestas seleccionadas, se identifican diferentes visiones sobre la focalización, y su relación con el carácter universal de las políticas. A continuación se presentan las diferentes concepciones.

El carácter transitorio de la focalización: intervenir «mientras tanto»

Esta visión es consistente con las visiones construidas desde la política educativa,

fundamentalmente en el contexto del primer gobierno del Frente Amplio, en el marco del cual la focalización era reconocida como parte de un movimiento que debía desplazarse hacia lo universal. Como se señaló precedentemente, ello se ve reflejado en la denominada focalización con «vocación universal e igualitaria» (Yarzabal, 2010: 18), así como en el «movimiento focal universal» (MIDES, 2007: 36) planteado en el Plan de Equidad. Como expresan varios actores,

... creo que estos proyectos tienen su razón de ser [...] en el mientras tanto, o sea, si uno desde el año 2006 estuviera cruzado de brazos esperando que cambiara toda la estructura del sistema educativo, todas esas generaciones no hubieran recibido ninguna apoyatura [...] ¿Si deben seguir?, a ver, mientras no se cambie el sistema, pero debería estar el cambio del sistema y cómo estas cosas que dieron resultado en estos proyectos puedan llevarse al aula de Ciclo Básico (EAT N.º 5⁵).

... los programas de inclusión educativa lo que buscan, a partir de 2005, es, viendo que era muy complejo una transformación de lleno del sistema universal, empezar a generar los intersticios, en los bordes de lo universal, empezar a generar cambios focalizados que de a poco fueran permeando eso universal. Creo que Aulas es como un reflejo de eso, no era un sistema paralelo sino era algo puente, focalizado en sí para ciertos chiquilines que realmente estaban por fuera del sistema educativo, que de otra forma era probable que no volvieran, bueno, poder reencantarlos con lo educativo, fortalecerlos, pero luego llevarlos a ese sistema universal (EAT N.º 10).

Recuperando las palabras de esta última cita, esta posición que refiere al carácter transitorio de la focalización se ve reflejada claramente en el PAC, al ser concebido como «puente» hacia lo universal. La intervención en el «mientras tanto» se configura en tanto había en ese momento una expectativa respecto a que el formato escolar tradicional iba a cambiar, y en este sentido el estudiante que había transitado por el PAC iba a poder inscribirse en este nuevo formato de carácter universal. Como expresa claramente uno de los entrevistados, «lo que nos demuestran estos once años es que nosotros construíamos laboriosamente el puente, pero no había una cabecera de puente del otro lado» (EAT N.º 1). Otro de los actores expresa: «... el sistema seguía siendo el mismo liceo del cual se cayó, estaban las once materias otra vez, los grupos grandes, la masificación [...] la institucionalización sigue siendo igual» (EAT N.º 2).

⁵ Con respecto al código de citación de las entrevistas realizadas, se utiliza la letra E (Entrevistado), AT/AP (según se trate de un actor técnico o político), seguido de un número correlativo.

Para otro conjunto de actores políticos, no se trataba de cambiar el formato escolar tradicional sino de que los estudiantes aprendieran las reglas que luego le permitieran inscribirse en su funcionamiento.

Políticas que deben ser focales

El presupuesto es identificado por algunos actores como uno de los factores que imposibilita la transición de políticas focales a políticas universales. No obstante, y más allá de este aspecto, emerge de las entrevistas la idea de que algunas políticas deben ser focales. En este sentido, uno de los actores expresa: «... no políticas como Aulas, que eso no hay que universalizarlo, esa es una política claramente para seguir siendo focalizada, pero supónete las tutorías o el profesor cargo» (EAP N.º 7). Como construcciones discursivas no exentas de tensiones, este mismo actor expresa en otro pasaje que las políticas focalizadas:

... hay que seguir teniéndolas con miras a no tenerlas más, porque en realidad, si uno tuviera toda una política integral, yo esto lo hablaba siempre, Aulas debería desaparecer, porque algún día nosotros tenemos que aspirar a no tener más esas situaciones de estudiantes, de adolescentes en estado de tanta privación y de tanta vulnerabilidad que no puedan hacer el tránsito educativo común (EAP N.º 7).

Por un lado se reconoce la necesidad de mantener esta propuesta de inclusión en tanto sigan habiendo adolescentes en situación de vulnerabilidad; por otro lado se concibe el PAC como una propuesta que, a diferencia de otras, no debe ser universal sino exclusiva para estos estudiantes que por su condición de vulnerabilidad no pueden hacer el «tránsito educativo común» (EAP N.º 7).

Necesidad de combinar lo focal y lo universal

En este caso no se concibe lo focal y universal como parte de dos momentos diferenciales —como parte de una transición— sino que se considera que pueden convivir en el marco de una misma política. Como plantea uno de los entrevistados,

Me parece que hay que tener políticas focalizadas en el marco de las políticas universales, que no es lo mismo que tener una política universal por un lado y una política focal por el otro, una para unos y otra para otros; en el marco de una política general, tener algunas políticas focalizadas es necesario (EAP N.º 12).

En esta trama discursiva se puede ubicar el PIU, que en términos de uno de los actores políticos entrevistados constituye «un proyecto que es anexo a un Plan que es

Reformulación, y que tenía por objeto poner ayuda en los centros educativos de mayores dificultades» (EAP N.º 6).

Relaciones con la focalización en la década de los 90

Algunos actores entrevistados, tanto políticos como técnicos, expresan la necesidad de tomar distancia con respecto a la focalización en los 90. En este sentido se plantea: «hubo una mirada más de lo focal como algo separado de lo universal» (EAT N.º 10); a diferencia de los 90 «no queremos generar una estructura paralela para pobres» (EAT N.º 10). Estos actores expresan esto para anteponer los sentidos vinculados al PAC, inscripto en el «movimiento focal universal» (MIDES, 2007: 36), teniendo en cuenta que en tanto «puente» siempre estuvo pensado como transición al sistema universal.

Siguiendo la misma línea, otro de los actores expresa que «la década de los 90 [...] fue una política de ensayar políticas de foco» (EAP N.º 13), mientras que otro de los actores realiza críticas a esta política, señalando que la «definición de la educación como política social desvirtuó bastante su naturaleza, y desvirtuó también en el sentido de que los padres, las familias, empezaron a demandar de la Escuela, de a poco a aflojarse en el sentido de sus responsabilidades» (EAP N.º 1). En este caso se realizan críticas vinculadas a la función de asistencia por parte de la Escuela en detrimento de su función principal vinculada a la transmisión del patrimonio cultural. En el contexto del primer gobierno del Frente Amplio se alude a la necesidad de tomar distancia con respecto a la focalización en la década de los 90.

No obstante, otro de los actores entrevistados señala, por el contrario, que la política de los 90 ha sido más universal que focal:

... cuando se hablaba en los 90 de políticas de equidad había un trasfondo de universalismo y no de focalización, mientras que, en realidad, las políticas de inclusión que nacen con una gran contradicción del 2005 en adelante, todas tienen carácter bien focalizado (EAT N.º 13).

Críticas a la focalización

Algunos actores cuestionan la focalización haciendo alusión a cambios más generales, aunque queden expresados en frases ambiguas: «cambios estructurales», «políticas de impacto», «de choque», «política integral», necesidad de «respuestas globales».

En este contexto, hay un fuerte cuestionamiento a la focalización, que se expresa de la siguiente forma: «... yo creo que tenemos que ir a una inclusión definitiva de aquellos

que nunca debieron irse del liceo, si seguimos generando cuestiones paralelas al liceo la cosa nunca se va a transformar» (EAP N.º 10).

Las críticas en estos casos se fundamentan en la necesidad de no generar circuitos diferenciales para ciertos sujetos, así como en el desafío que supone transformar el liceo a los efectos de que no se continúe excluyendo.

La necesidad de pensar desde otras lógicas

Algunos de los actores políticos entrevistados cuestionan la relación focal-universal, refiriéndose a la necesidad de pensar desde otras lógicas. En este sentido, se plantea:

... el problema de lo focalizado y universal para nosotros está dado en que todo instrumento tiene que generarse con la capacidad de ser escalable, no entramos en la discusión, esto es para una población; ¿esto es lo mejor para esta población?, bienvenido. Ahora, si esto es lo mejor, tiene que ser una estructura que sea escalable a todas las poblaciones de orden similar, si no, termina siendo focalizado, no por la propuesta sino por el acote a quién va dirigido. Si yo tengo una propuesta que solo es posible manejarla en un 10 % de quienes la necesitan, eso es focalizado (EAP N.º 4).

Como ejemplo de esta lógica de «escalabilidad» se recupera la Propuesta 2016 en detrimento del PAC. Así, como establece este actor: «pensemos que Aulas Comunitarias son algunas Aulas Comunitarias, y población de estas características seguramente se tenga que multiplicar por cinco, que no están en ningún Aula, y que hay que atenderlas, porque si es universal, es universal» (EAP N.º 4). Como contrapartida, con respecto a Propuesta 2016 se plantea que asigna los recursos «en un alcance mayor al que se encontraba en las aulas» (EAP N.º 4).

En otra trama discursiva, aunque coincidente con la necesidad de no pensar en términos de focal-universal, otro de los entrevistados señala:

... la política no es universal y focalizada, esa es una lógica, es si es incluyente o no es incluyente, esa es la lógica que vale. Yo puedo ser universal y no incluyente, por ejemplo, yo puedo decir todos pueden ir a la Universidad, cuando sé que irá el 2 % del quintil más bajo, entonces, ¿yo estoy siendo incluyente?, no, estoy siendo universalista, todos pueden ingresar, en realidad, no pueden todos (EAP N.º 6).

Esta segunda posición cuestiona la relación focal-universal, poniendo el acento en que tanto una como otra puede tener efectos excluyentes.

Construcciones de sentido en torno a lo universal

Así como se expresan diferentes visiones en torno a la focalización, también es posible reconocer diferentes posiciones vinculadas a la universalización.

Un conjunto de actores técnicos cuestionan ciertos significados en torno a lo universal, señalando que no debe asociarse a un único formato sino que debe ser concebido como igualdad en lo que respecta al derecho a la educación. En este sentido.

... a veces lo de universal se confunde el dispositivo con el derecho, lo que es universal no es el dispositivo, es el derecho a la educación [...] ese derecho se puede ejercer de múltiples formas, bueno, parece que lo universal es que todos tenemos que ir a un liceo. No, no es que todos tenemos derecho a ir a un liceo, todos tenemos derecho a educarnos, a tener un espacio educativo formal que nos habilita; el espacio educativo formal puede tener cien versiones diferentes (EAT N.º 9).

... yo creo que vos tenés que apelar a la igualdad, pero a veces tenés que ofrecer cosas distintas también, no un único formato escolar, y creo que ahí es donde el sistema está generando un poquito más de diversificación de los formatos y me parece que está bueno; pero sin duda, no puede quedar en el borde, sino que tienen que lograr transformar ese núcleo central (EAT N.º 10).

Del conjunto de entrevistas realizadas, algunos aspectos que determinados actores entienden que pueden llegar a ser universales son la tutoría, las figuras de acompañamiento a la trayectoria educativa, el trabajo en duplas docentes, o bien la modalidad de evaluación de proceso que se promueve desde la Propuesta 2016.

A MODO DE CONCLUSIÓN: EL DESAFÍO DE PENSAR LO PARTICULAR Y LO UNIVERSAL EN CLAVE DE JUSTICIA

Una de las tensiones fundamentales que atraviesa la relación de las políticas de inclusión educativa con el formato escolar tradicional está vinculada, durante los tres períodos de gobierno del Frente Amplio, con el carácter focal y universal. La denominada focalización con «vocación universal e igualitaria» (Yarzabal, 2010: 18), así como el «movimiento focal universal» (MIDES, 2007: 36) planteado en el Plan de Equidad, expresan el carácter híbrido (Bordoli, 2016) en el marco del cual surgen y se desarrollan las distintas políticas de inclusión educativa.

Cada una de las propuestas de inclusión que se integraron en este estudio expresa esta tensión de una manera particular. Entre ellas se destacan las tensiones que se visualizan

en el contexto del PAC y la Propuesta 2016. Como se ha planteado, la dificultad del PAC como «puente» entre el aula comunitaria y el liceo del CES o la escuela técnica del CETP-UTU se configura como uno de los grandes problemas que atraviesa la propuesta y en los que existe consenso a nivel de los entrevistados, tanto políticos como técnicos. No obstante, si bien confluye en algunos argumentos la idea de que la Propuesta 2016 surge como forma de enfrentar este desafío, se termina configurando un diseño particular que fragmenta el centro educativo —a excepción de los espacios de taller— entre aquellos estudiantes que son destinatarios de esta propuesta, y quienes cursan en el marco de la Reformulación 2006, propuesta hegemónica de educación secundaria.

La misma tensión, aunque con sus propias particularidades, se observa en el PIU y Proyecto con horas de tutorías y PCP. En este caso la focalización se inscribe en el marco de una política universal, que no escapa a las lógicas que procuran identificar a un grupo de sujetos con vulnerabilidad socioeducativa bajo el supuesto de que son ellos quienes tienen «mayor probabilidad al fracaso escolar» (ANEP-CES, 2008: 16).

Las distintas políticas de inclusión educativa evidencian una clara tensión entre el desafío vinculado a la democratización en el acceso a la educación secundaria de sectores antes excluidos y las condiciones asociadas al formato escolar para recibir a estos sujetos. Dan cuenta de que no se interviene sobre el formato escolar tradicional-hegemónico que produce exclusión sino sobre los sujetos «excluidos». En este sentido, las distintas propuestas no han escapado a la lógica focalizada inscrita en la igualdad de oportunidades que lo que produce son circuitos diferenciales para un conjunto de sujetos diversos por su condición sociocultural y/o socioeconómica.

El análisis realizado, a partir de la perspectiva del APD, permite ubicar a la focalización y a la universalización en diferentes tramas discursivas, en un campo de disputa. Un conjunto de actores cuestionan el carácter focalizado de las actuales políticas de inclusión educativa haciendo referencia a la necesidad de consolidar cambios de orden estructural del sistema educativo.

En el marco de las propuestas de inclusión que han sido analizadas se visualiza la tematización sobre los otros, que en tanto diversos son inscriptos en grupos que guardan ciertas características. La consideración del otro como estudiante se invisibiliza frente a su categorización de sujeto «carente» (Martinis, 2006; 2015). Si bien los sujetos somos diferentes —lo común es la diferencia— se acentúa en «los diferentes», por lo que las características que configuran a ciertos grupos justifican las estrategias focalizadas de

«discriminación positiva». En este sentido, constituye un desafío la toma de distancia respecto a la «obsesión por el otro» (Skliar en Frigerio y Skliar, 2006), para transformarla en una preocupación por el otro, que en tanto anterior a lo conocido se aproxime a la hospitalidad (Derrida, 1999; Derrida y Dufourmantelle, 2000). La hospitalidad implica una relación con cualquier otro, con todos los otros, sin condicionalidad. Ello se configura en un aspecto central desde una perspectiva de derechos y de justicia.

En este contexto, si bien la tensión entre lo particular y lo universal es indecible, el desafío está en que el carácter universal no se traduzca en homogeneidad, en una respuesta única y uniforme; y al mismo tiempo en que lo particular no se constituya en desigualdad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANEP (2006). *Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal. Año 2005*. Disponible en: <http://www.anep.edu.uy/presupuestos-rendicion-balances?page=1> [Consultado el 20 de setiembre de 2019]
- ANEP (2007). *Proyecto de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal. Ejercicio 2006*. Disponible en: <http://www.anep.edu.uy/presupuestos-rendicion-balances?page=1> [Consultado el 20 de setiembre de 2019]
- ANEP (2008). *Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal. Ejercicio 2007*. Disponible en: <http://www.anep.edu.uy/presupuestos-rendicion-balances?page=1> [Consultado el 20 de setiembre de 2019]
- ANEP (2015). *Proyecto de Presupuesto Período 2015-2019. Tomo I-Exposición de Motivos*. Disponible en: <http://www.anep.edu.uy/presupuestos-rendicion-balances> [Consultado el 20 de setiembre de 2019]
- ANEP-CES (2008). *Elementos para análisis del Programa de Impulso a la Universalización del Ciclo Básico (PIU) en las Asambleas Liceales*. Disponible en: https://www.ces.edu.uy/ces/images/stories/PIU/elementos_analisis_piu_aulas_liceales.pdf [Consultado el 20 de setiembre de 2019]
- ANEP-CES. Res. N.º 134 del 4/5/2016. *Reglamento de Evaluación y Pasaje de Grado para Primer Año de la Propuesta Ciclo Básico 2016*. Disponible en: <https://www.ces.edu.uy/files/Planes%20y%20programas/propuesta%202016/2081.pdf> [Consultado el 20 de setiembre de 2019]
- Bordoli, E. (2016). *Formas escolares y sentidos educativos en Enseñanza Primaria. Análisis del proceso de construcción del Programa Maestros Comunitarios en Uruguay (2005-2010)*. Argentina: Flacso.
- CES (2011). *Oficio N.º 150/11 del 29/03/11*.
- CES (2014). *Instructivo para el funcionamiento de Liceos con horas de tutorías y PCP*. Disponible en: http://www.ces.edu.uy/ces/index.php?option=com_content&view=article&id=9522:instructivo-para-el-funcionamiento-de-liceos-con-horas-de-tutorias-y-pcp&catid=2:uncategorised&Itemid=101 [Consultado el 20 de setiembre de 2019]

- CES (2015). *Claves para entender la propuesta educativa de Secundaria en el año 2016*. Disponible en:
 <http://www.ces.edu.uy/ces/index.php?option=com_content&view=article&id=13481:claves-para-entender-la-propuesta-educativa-de-secundaria-en-el-ano-2016&Itemid=60> [Consultado el 20 de setiembre de 2019]
- Derrida, J. (1999). *Sobre la hospitalidad*. Disponible en:
 <<https://redaprenderycambiar.com.ar/derrida/textos/hospitalidad.htm>
 [Consultado el 17 de setiembre de 2019]
- Derrida, J. y Dufourmantelle, A. (2000). *La hospitalidad*. Trad. de M. Segoviano. Buenos Aires: De la Flor.
- Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia 2010-2030. Bases para su implementación (2008). Disponible en:
 <<http://www.anong.org.uy/docs/noticias/Documento%20ENIA%2020nov08.pdf>
 f> [Consultado el 17 de setiembre de 2019]
- Fair, H. (2016). «Análisis político del discurso de Ernesto Laclau: una propuesta para la investigación social transdisciplinaria». En: *Revista de Ciencias Sociales*. Quito, enero 2016, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Académica de Ecuador, 54, p. 199-226.
- Frigerio, G. y Skliar, C. (2006). *Huellas de Derrida. Ensayos pedagógicos no solicitados*. Buenos Aires: Del Estante.
- Laclau, E. (1996). *Emancipación y diferencia*. Buenos Aires: Ariel.
- Laclau, E. (2004). *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Laclau, E. y Mouffe, Ch. (1987). *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. España: Siglo XXI.
- Mancebo, M. y Goyeneche, G. (2010). *Las políticas de inclusión educativa: entre la exclusión social y la innovación pedagógica*. IX Jornadas de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Montevideo: F.C.S.
- Mancebo, M. y Monteiro, L. (2009). «El Programa de Aulas Comunitarias de Uruguay: Un Puente hacia la Inclusión en la Educación Media». En: REICE. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, v.7, n. 4, 2009, p. 277-291. Disponible en:
 <<http://www.rinace.net/reice/numeros/arts/vol7num4/art14.pdf>> [Consultado el 17 de setiembre de 2019]
- Martinis, P. (2006). «Sobre escuelas y salidas: la educación como posibilidad, más allá del contexto». En: *Pensar la escuela más allá del contexto*. Montevideo, Psicolibros: p. 259-270.
- MIDES (2007). *Plan de Equidad. Presidencia de la República Oriental del Uruguay*. Disponible en:
 <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/913/1/plan_equidad_def.pdf
 [Consultado el 17 de setiembre de 2019]
- MIDES-DINEM (2014). *Informe final de evaluación del Programa Aulas Comunitarias (PAC)*. Disponible en:
 <<http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/38554/1/aulas-comunitarias.-evaluacion-del-programa.-2014-.pdf>> [Consultado el 17 de setiembre de 2019]
- Núñez, V. (2007). *Pedagogía Social: un lugar para la educación frente a la asignación social de los destinos*. Disponible en:
 <<http://abc.gov.ar/lainstitucion/sistemaeducativo/psicologiaase/aportesbibliograficos/documentosdescarga/anexo1.pdf>> [Consultado el 17 de setiembre de 2019]

- Tenti Fanfani, E. (2009). *Dimensiones de la exclusión educativa y políticas de inclusión*. Revista de la Bolsa de Comercio de Rosario. Año XCIX, N.º 1507, Abril de 2009, pp. 44-49. Disponible en:
⟨<http://www.bcr.com.ar/Secretara%20de%20Cultura/Revista%20Institucional/2009/Abril/Notas/Tenti-abril09.pdf>⟩ [Consultado el 17 de setiembre de 2019]
- Yarzabal, L. (2010). «Fundamentos teóricos de las políticas implementadas en el quinquenio». En: ANEP-CODICEN (2010). *Una transformación en marcha*. Maldonado, ANEP-UTU: p. 17-36.