

# DESAFÍOS DE LA EDUCACIÓN MEDIA: INCLUSIÓN Y CALIDAD EDUCATIVA

## *Challenges of Secondary Education: inclusion and educational quality*

Margarita Romero\*

**Resumen.** Este artículo plantea algunas reflexiones sobre dos temas complejos y desafiantes para los Sistemas Educativos de hoy: la inclusión y la universalidad de la calidad educativa entendida como la equidad en las condiciones de aprendizaje durante el tránsito por las instituciones y en los resultados de aprendizaje al egreso. Se parte de un breve enfoque histórico de esta problemática en Uruguay revisando la influencia que ejerce la formación y el desempeño de los docentes, estructurados en una subjetividad disciplinar mientras desarrollan su labor en instituciones educativas de altísima complejidad, con poblaciones en extremo vulnerables y que responden a una subjetividad fluida y mediática. También se presentan algunos dispositivos inclusores implementados en la Enseñanza Secundaria para concluir con algunas valoraciones y sugerencias sobre posibles perspectivas de cambio.

**Palabras clave:** inclusión, calidad, equidad, educabilidad, transformaciones

**Abstract.** This article poses some reflections concerning two complex and challenging problems for today's Educational Systems: inclusion and universality of educational quality, conceived as equity in learning conditions while attending institutions and learning results when graduating. To begin with, there is a historical approach of this issue in Uruguay, reviewing the influence of teachers' education and

---

\*Profesora egresada del Instituto de Profesores Artigas en Literatura e Idioma Español, Magíster en Ciencias de la Educación por la Universidad Católica del Uruguay, Postgrado en Planificación y Formulación de Políticas Educativas por IIPE, UNESCO y Postgrado en Supervisión Educativa de ANEP. Actualmente es inspectora de institutos y liceos del C.E.S., coordinadora del Programa de Impulso a la Universalización del Ciclo Básico 2008-2011 (PIU) y profesora efectiva de Didáctica de la Literatura en el Instituto de Profesores Artigas.

performance, structured in a disciplinary subjectivity while doing their work at high-complex educational institutions, with extreme vulnerable populations, who respond to a flowing and media subjectivity. It also shows some devices for inclusion implemented in Secondary School, and it concludes with some appraisals and suggestions regarding possible prospects of change.

**Keywords:** inclusion, quality, equity, educability, transformations

--

La educación es un bien social y de carácter público. Es de todos y debe llegar a todos. No obstante, este concepto, que prevalece en la mayoría de los educadores y de la población en general, no es comprendido siempre así. En nuestro país se han obtenido logros en cuanto a la universalización del ingreso a la educación media básica, pero sigue siendo el principal ámbito de desafíos para las políticas del sector y se ha vuelto particularmente visible para toda la sociedad. Basta escuchar los discursos políticos o las informaciones de los medios de comunicación para comprobar que se centran casi exclusivamente en lo que sucede en la Educación Secundaria, de la cual se ha informado que sólo el 35% de los estudiantes que ingresan al primer año de Ciclo Básico logra egresar del Bachillerato o Nivel Medio Superior.

En relación a la última prueba PISA, Uruguay obtuvo el puntaje promedio más alto en matemáticas entre los países de América Latina y los segundos puntajes más altos en las pruebas de ciencia y lectura, después de Chile y no muy lejos de España y Portugal. No obstante estos datos, que podrían ser en principio “alentadores”, son preocupantes cuando se los observa en relación a los contextos socioculturales. En 2006, la ANEP señaló que el 32,5% de los estudiantes de 15 años no alcanzó el umbral de competencias ni en lectura (comprensión comunicacional) ni en matemáticas (capacidad lógico-analítica). Entre ellos, además, se destaca un grupo que constituye el 13,6% de todos los estudiantes evaluados, que se ubicó debajo del nivel 1 de ambas escalas. Lo explicitado ha llevado a incluir, en los análisis que académicos y gobernantes hacen del sistema educativo, las diversas problemáticas sociales, económicas y culturales propias del país y de la

región, las que años atrás no estaban tan presentes en las agendas de administradores y gestores.

Por lo expuesto, existen fuertes desigualdades de oportunidades educativas, dificultades de acceso e inclusión, especialmente vinculadas con la retención y a la calidad en el nivel de enseñanza que se brinda a todos los estudiantes. De modo que nos estamos refiriendo a los núcleos duros de los binomios *exclusión - inclusión* y *políticas inclusoras - universalidad* en la calidad de los aprendizajes.

Ahora bien, se percibe un malestar por la escasez que ofrecen los resultados, pero no estamos seguros de que se tenga muy clara la definición del problema y de los esfuerzos que se han realizado para enfrentarlo. Por lo tanto, es necesario incluir en el debate los grandes cambios que han ocurrido no sólo en las particularidades propias de la sociedad que mira, observa, analiza y enjuicia el sistema educativo sino en las demandas y funciones que se le han trasladado a la escuela media.

En Uruguay la Educación Media (EM) no formó parte de la educación popular y universal como sí ocurrió desde su inicio con el nivel de Educación Primaria sino que, como en los países de la región, tuvo una función más bien selectiva y propedéutica. En 1973 la Ley de Educación estipuló como obligatorio el ciclo básico de la EM, lo que aumentó la demanda por la Educación Secundaria y así se implementaron políticas para la incorporación masiva de los jóvenes de estas edades. Incluso la nueva Ley de Educación de reciente aprobación (2009) ha dispuesto la obligatoriedad del nivel secundario superior: el Bachillerato. Las políticas implementadas desde la salida de la dictadura se centraron en recomponer un sistema que presentaba serias dificultades. Comenzó por implementar un Ciclo Básico Único (CBU). Simultáneamente, se acumulaba información a través de diversas investigaciones realizadas en el marco de la CEPAL Montevideo así como en el Fortalecimiento del Área Social (FAS) y el Programa de Inversión Social (PRIS) dentro del marco de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) además de las provenientes de la producción de las Asambleas Técnico Docentes (ATD). Como efecto de estas investigaciones se decidió realizar diversas reformas educativas, de las cuales citaremos aquellas sólo en el Ciclo Básico, las de 1986, 1996 y 2006.

En síntesis, las diferentes administraciones realizaron esfuerzos para lograr la educación y contención de adolescentes y jóvenes, entre otros problemas, con un profesorado de muy disímil formación y con un creciente isomorfismo. Los docentes

tienden a perpetuar las prácticas institucionales arraigadas. Es decir que existe una cercanía progresiva entre la lógica curricular e institucional de la institución formadora con la escuela destinataria. Esto refuerza las lógicas escolares y aleja la posibilidad de dinamizar y modificar las prácticas de las escuelas de destino (Davini).

Por otra parte, entre 1996 y 2002, la población no pobre, pobre e indigente incrementó considerablemente su asistencia escolar. A modo de ejemplo, en 2007 la población entre 13 y 17 años que vive bajo la línea de pobreza en el país representaba el 39.4% mientras que, en 2004, por efecto de la crisis del 2002, llegó al 44.8% (INE) referir en la bibliografía. Las señales de recuperación económica luego de la crisis de 2002 generaron un traslado de la matrícula hacia el sector privado.

Por otra parte, el IPA Instituto de Profesores Artigas (IPA), institución que hasta hace muy pocos años fue la única en formar docentes para la EM, se fundó en la década del cincuenta del siglo XX y, a fines de ese siglo, no había logrado formar ni la mitad de los profesores que se necesitaban para las cada vez más pobladas aulas de los liceos del país, con el agravante de que, durante la dictadura, se expulsaron cuadros de altísima formación. Aunque se implementaron modalidades de formación libre a distancia en los Institutos de Formación Docente de los dieciocho departamentos del país (los que básicamente forman a los maestros que actúan en Enseñanza Primaria), los egresos fueron siempre poco significativos. Recién a fines de los noventa se descentralizó la formación de profesorado con la incorporación de cinco CeRP o Centros Regionales de Profesorado en cinco puntos diferentes del Interior, lo que trajo aparejado mayores egresos pero también una polarización entre la formación otorgada por el IPA y la formación de estos centros, las cuales recién se han unificado hace tres años.

Para entender que la inclusión y la atención a la calidad de la educación es un problema que se incrementa cuando no se dispone de los profesionales idóneos para, por lo menos, debatir y construir juntos caminos para su enfrentamiento, es necesario pensar en la alta incidencia de la formación docente en estos temas. En este punto, nos atrevemos a aseverar que las prácticas pedagógicas de los profesores que trabajan en los liceos con población más vulnerable está fuertemente asociada a los modelos e imágenes que ellos construyen y reproducen sobre las potencialidades de sus alumnos generándose formas estables e ineficaces en los

procesos de enseñanza y aprendizaje. Desde nuestra experiencia adquirida en la cátedra de Didáctica de la Literatura, hemos podido comprobar que los saberes experienciales y epistémicos de los futuros docentes no son saberes consagrados y normativos sino imágenes y opiniones. Las instituciones liceales siguen pensando que el estudiante está constituido por marcas disciplinares, pero en realidad responden con una subjetividad fluida y mediática. Ocurre lo que Cristina Corea e Ignacio Lewkowicz denominan “desacople subjetivo entre la interpelación y la respuesta” (40). Es común que los futuros profesores planteen preocupados que, al interpelar a sus alumnos, éstos no les responden lo que ellos esperan, que al proponerles actividades que aprendieron en su formación no observan que las ejecuten como ellos piensan o desean. Es claro que hay una diferencia entre el alumno supuesto por el docente (aún los muy jóvenes) y el alumno real.

En otro orden, los dispositivos que se han implementado en los diferentes subsistemas educativos para atender estas situaciones de complejidad educativa ponen en evidencia el desfase entre la formación inicial docente y los requerimientos de los nuevos contextos de enseñanza. En este sentido, sería necesario considerar una reestructuración de la Formación Docente que contemple los nuevos perfiles de los estudiantes, las nuevas configuraciones institucionales y las competencias requeridas en los docentes para responder a los desafíos actuales que evidencian una realidad sustancialmente distinta a las representaciones y culturas de trabajo predominantes.

Por otro lado se está constatando, cada vez con mayor fuerza, que la formación que antes cumplía la Educación Primaria, la escolarización básica y la incorporación de competencias esenciales vinculadas con el dominio de las habilidades básicas lógico analíticas y comunicacionales se está trasladando hacia adelante en el sistema educativo. Esto significa que, cada vez más, los primeros años de los liceos tienen en sus aulas estudiantes que presentan serias dificultades para decodificar un texto y hasta para silabearlo, así como para realizar operaciones tan básicas como restar y dividir.

Entre otros problemas, también aparece el de una alta extraedad. Los alumnos que ingresan a primer año ya no tienen un promedio de 12 años sino que se abre una brecha importante con las consiguientes ampliaciones de diversidad de tipo psicológico, comportamental, fisiológicos, etc. Aproximadamente el 30% de los

matriculados en 2006 en los liceos oficiales diurnos tenía extraedad, es decir, dos años más que la teóricamente considerada para el nivel. También en 2006, cuatro de cada diez alumnos de primer año repitieron el año. El panorama se agrava si se considera que entre un 30% y un 40% de los que repiten en el ciclo básico, no se inscriben en el año siguiente (ANEP-CES *Extraedad*). En nuestro país, entonces, existe una alta tasa de pasaje entre la Escuela Primaria y la Secundaria, lo que aumenta los problemas de atención a la inclusión y calidad educativa. El problema ya no es tanto la cobertura y la universalización del ingreso sino la retención de los alumnos en el sistema escolar.

Alrededor de un 30% de los alumnos que asiste al Ciclo Básico público no promueve, esto es, repite o desiste<sup>1</sup>. Los datos de mayo de 2009 justamente indican que de 104.397 alumnos del Ciclo Básico del país, 70% promovieron y 29% no promovieron siendo Montevideo el departamento con mayores índices de fracaso escolar: 62% de promoción y 37% de no promoción (ANEP-CES *Monitor*). El mayor problema es el alto índice de abandono de los estudios formales de los adolescentes uruguayos y esto compromete seriamente el cumplimiento de su derecho a la educación, a la integración social y, por lo tanto, a constituirse en ciudadanos que lleven una vida productiva, responsable y con bienestar. Estos indicadores nos plantean la necesidad de encarar el tema de la inclusión como eje esencial de las políticas educativas públicas.

Ante un fenómeno tan complejo como la desistencia o desafiliación, es claro que no puede analizárselo desde una mirada unidimensional, no puede ser explicado por una sola variable. Está asociado al contexto socioeconómico del que provienen los estudiantes puesto que éste condiciona el desarrollo educativo, pero también se vincula a las condiciones de “educabilidad”, lo que Gustavo De Armas denomina “la cercanía entre el currículo y las expectativas y posibilidades de los estudiantes” (29). También depende de los proyectos de vida y las perspectivas que los adolescentes tienen sobre su vida adulta, y del valor que le adjudican a la educación como puente para obtener lo que desean para su futuro, especialmente en los contextos más vulnerables desde los puntos de vista social y económico.

---

1 Adoptamos este término dado que “deserción” posee una connotación de traición y estos jóvenes estudiantes no traicionan a nadie, antes bien, quizás están siendo “traicionados” por el sistema. “Desistir” es dejar de insistir ante situaciones que les son o se le vuelven adversas al individuo y, por tanto, tienen la esperanza de que, si aquéllas cambian, podrán volver a insistir.

Ricardo Baquero nos alerta sobre el hecho de que la acción educativa no es sólo una preocupación por definir los criterios de excelencia a los que puede aspirar la institución sino que la preocupación está en los niveles de subsistencia educativa a los que la institución aspira a llegar. Ante el fracaso masivo, no deberíamos sospechar tan rápidamente de las capacidades de los estudiantes sino operar sobre las condiciones de las instituciones para que posibiliten la educabilidad, la cual está relacionada con la necesidad de diseñar ofertas y estrategias de educación integradoras (Baquero). La misión de los educadores sigue siendo no sólo retener a los estudiantes sino obtener logros de aprendizajes en las escuelas secundarias públicas, tanto aquellas de contextos sociales y económicos más privilegiados como las insertas en contextos muy complejos y desfavorecidos. Y aquí incorporamos otra información que es pertinente porque, para nosotros, ha devenido en problema.

Desde mediados de los ochenta del siglo XX, y a partir de entonces con mayor celeridad, los hijos de la clase media que tradicionalmente concurrían a las aulas públicas han “emigrado” a la formación privada generando una pérdida de heterogeneidad en la composición del alumnado de los liceos públicos, con la consecuente pérdida de capital cultural y social para los más vulnerables<sup>2</sup>. Ni qué decir sobre los efectos que la crisis de 2002 generó en nuestra sociedad, con altísimas tasas de emigración de familias enteras y el progresivo empobrecimiento de algunas que aún mantenían niveles propios de la clase media. Es interesante indagar en los motivos que aceleraron este proceso, entre ellos la seguridad que proporciona estar entre iguales, la disconformidad por el nivel educativo proporcionado en los liceos públicos desde que reciben en forma masiva a estudiantes más desfavorecidos. Esta situación se percibe en los liceos de Montevideo, especialmente en el cinturón metropolitano y sus departamentos vecinos, Canelones y San José. Capítulo aparte sería explicitar lo que sucede en Maldonado, con la migración de familias que ven oportunidades en el polo turístico que allí se ofrece.

La propia constitución de la educación pública plantea a todos la promesa de la inclusión y la de enseñar todo a todos. Mariano Narodowski traduce lo que queremos expresar en este punto:

---

<sup>2</sup> Esta información proviene de mi evidencia empírica como docente e inspectora del CES.

Las dos cuestiones o falacias que se plantean en la actualidad respecto a esta aspiración inclusiva, son las siguientes. La primera de estas cuestiones tiene que ver con el hecho de que, contrariamente a lo que solía creerse cuando se hablaba de igualdad a secas, no todos están en la misma posición de partida a la hora de acceder a la educación. “Enseñar todo a todos”, entonces, no se logra ofreciendo a todos lo mismo, y de la misma manera. La misma oferta suscita en diferentes sectores y en diferentes sujetos, experiencias y resultados disímiles. (21)

Estas puntualizaciones iluminan lo que venimos explicitando sobre las diferencias por momentos abismales que se generan en una misma aula entre el perfil de ingreso de quienes se sientan juntos y tienen al mismo profesor, que trata a todos por igual, enseña a todos por igual y de la misma manera a todos. Es necesario que se enseñe lo mismo a todos pero ¿de la misma manera, con las mismas propuestas y estrategias a quienes son tan diferentes en su ingreso? Así se oyen voces de docentes que dicen “nosotros no podemos ocuparnos de todos estos alumnos, que son muchos y tienen problemas tan diferentes”. ¿Qué ocurre? Se está pensando con un discurso a veces muy *aggiornado*, basado en pedagogías comprensivas e inclusoras, pero muchas veces las prácticas devienen en exclusoras y expulsoras. La segunda cuestión que plantea Narodowski dice:

A la vez que la escuela iguala en un sentido positivo, y de algún modo en esto consiste la propia idea de la inclusión (todos incluidos en una misma categoría, en un mismo punto de unión o de valor) puede también, como anticipábamos, actuar acallando lo diferente, excluyendo identidades que en lugar de ser reconocidas en su valor propio, en sus formas particulares de expresión, terminen siendo compulsivamente obligadas a mimetizarse con la finalidad homogeneizante que signó al sistema educativo en sus orígenes y que consiste básicamente en la imposición de una cultura única y el exterminio literal de otras formas culturales. (21)



Coincidimos entonces con este autor en que la inclusión tiene dos caras: las diferencias de origen y la intención de la homogeneización. Sin embargo, los sistemas educativos se han ocupado de este fenómeno cuando la realidad de la “desistencia” (o “desafiliación”) y la repetición empezaron a hacerse preocupantes. Después de la dictadura en nuestro país se hicieron esfuerzos por estudiar los escasos aprendizajes de los alumnos de los sectores populares. La psicopedagogía y la psicología ingresaron a través de técnicos psicólogos que acompañaron a los docentes tratando “los problemas de aprendizaje”, “la hiperactividad” y los “síndromes de escasa atención” como grandes centros del problema. De este modo, el fracaso escolar continúa ubicándose en los alumnos con problemas y no se analiza el sistema educativo. En la década de los noventa se realizó una propuesta curricular que agrupaba en áreas las tradicionales asignaturas, lo que generó una escisión entre el profesorado uruguayo y no contribuyó, antes bien, empeoró el centro del problema. Asimismo, se implementaron estrategias de políticas compensatorias. “En estos años se afianza en la región la conciencia de la importancia del conocimiento (o sea de la educación) para el crecimiento y la competitividad” (CEPAL-UNESCO en Aguerro, 7) por lo que resolver la exclusión pasa a ser una política que va más allá del campo de la pedagogía. “Existe evidencia clara de la segmentación que implican los circuitos de diferente calidad para diferentes poblaciones, y de su efecto sobre el todo social” (Aguerrondo, 7). El discurso entonces se centra en la necesidad de calidad con equidad. Asimismo se trabaja especialmente en la formación de los cuadros gestores, en la formación de directores e inspectores, especialmente en la dimensión organizacional y en la gestión de instituciones que aprenden. La cuestión se focalizó en la institución, pero no tanto en la cuestión pedagógica. Se ve al liceo como unidad de cambio y, en este sentido, se realizan esfuerzos para capacitar y sensibilizar a los docentes para los nuevos tiempos. En nuestro país se pone un especial énfasis en proporcionarles a los cuerpos docentes un espacio para la reflexión largamente reclamado por las ATD. Es así que surge el “espacio de coordinación”, definido por primera vez como

el tiempo destinado a la profesionalización del cuerpo docente, a propiciar su desarrollo académico, a procurar el comportamiento

progresivamente autónomo de las comunidades liceales. A través de ella se pretende que los profesores trabajen en colaboración, estableciendo acuerdos, abordando tareas que atañen al centro en su totalidad, procurando encontrar en conjunto estrategias pedagógico-didácticas para emplear en las aulas, resolver problemas organizacionales del centro, etc. En ella los actores participantes tienen la posibilidad de tomar decisiones, de desarrollar la autonomía, de reflexión y creación, en suma, de lograr mayor responsabilidad de los centros por los aprendizajes de los alumnos y por el de ellos mismos. (Romero, 6-7).

Hoy se continúa destinando hasta cuatro horas docentes semanales a cada profesor con este fin. El CES ha regulado los cometidos y organización de este espacio haciendo énfasis en temas como la inclusión y la organización liceal. No obstante, estamos en condiciones de afirmar que ha existido un progresivo vaciamiento de estos objetivos, a pesar de que las autoridades educativas han insistido en darle el carácter de trabajo pedagógico.

Nadie discute ya que la expansión de la educación, incluso las políticas favorecedoras del desarrollo social del gobierno de la administración anterior, a través del aumento de las prestaciones denominadas “Asignaciones familiares”, influyó en el aumento del número de estudiantes que ingresaron a Enseñanza Secundaria (a la fecha existen 284 liceos públicos, a los que asisten unos 223.805 alumnos, de los cuales 115.415 son de Ciclo Básico). Pero también es evidente que ello contribuyó, como adelantamos, a la segmentación de los sistemas escolares. Se arriba entonces a la idea de que “equidad” no es solo brindar igualdad de oportunidades de acceso a la escuela sino proporcionar a cada estudiante, según sus posibilidades de “educabilidad”, los recursos y condiciones de aprendizaje que le permitan permanecer y egresar del sistema garantizándole los aprendizajes necesarios, independientemente de su nivel de ingreso. Mayor escolarización, entonces, no significa mayor inclusión.

En una reciente publicación de la Universidad de la República, Tabaré Fernández, Santiago Cardozo y Cecilia Pereda afirman que la tasa de abandono “es un indicador del grado de segmentación que devela la desigualdad con que están

distribuidas las oportunidades educativas en una sociedad” (Fernández, Cardozo y Pereda, 17). Distinguen asimismo tres fenómenos en los comportamientos de los estudiantes: el ausentismo, el abandono y la desafiliación. Las instituciones educativas de Enseñanza Secundaria no registran estas conductas en sus resultados; en general aparecen alumnos promovidos y repetidores, pero de estos últimos no se discrimina su situación. El ausentismo, según estos autores, ocurre cuando por faltas o inasistencias intermitentes el estudiante pierde el año generándose una ruptura en el tránsito escolar. El abandono ocurre por diferentes causas, algunas que pueden estar vinculadas a la desinformación, a la desadaptación a la organización liceal, etc., pero no necesariamente implica que los jóvenes dejen de estudiar, probablemente vuelven a reinscribirse al año siguiente cambiando de orientación, de institución, etc. En cambio, la desafiliación es la desvinculación y suspensión de la afiliación al educativo.

## **ALGUNAS PREGUNTAS ANTE LOS DESAFÍOS ACTUALES**

¿Cómo construir las condiciones de educabilidad que incluyan a todos los alumnos? ¿Cómo lograr culturas inclusoras en las instituciones educativas? ¿Cómo diseñar políticas inclusivas efectivas? ¿Cómo desarrollar prácticas inclusivas que favorezcan la equidad y la calidad en el aprendizaje de nuestros estudiantes de modo de cumplir con el mandato de formar ciudadanos críticos, autónomos y pensantes?

En este artículo definimos “inclusión” o “educación inclusiva” al conjunto de procesos orientados a eliminar o minimizar las barreras que limitan el aprendizaje y la participación de todos los estudiantes. Estamos afirmando que en la educación pública se excluye a muchos estudiantes por su diversidad, no se les brinda la igualdad de oportunidades educativas ni reciben una educación adecuada a sus necesidades y características personales. Dichas barreras se pueden encontrar en todos los elementos que integran y estructuran el sistema: dentro del liceo, en las familias, en la comunidad o en las políticas nacionales.

Estamos diciendo entonces que nos preocupa la inclusión entendida como incorporación al sistema educativo y la inclusión entendida como incorporación de conocimientos y como acceso a la información en la sociedad del conocimiento. Los autores que trabajan con nuevas tecnologías insisten en que la exclusión de la

sociedad de la información y el conocimiento significa la exclusión como ciudadano en la sociedad actual y la escuela tienen un papel central en ello.

La exclusión afecta a quienes no han accedido a la escuela, a los que son expulsados tempranamente de ella, a quienes, estando escolarizados, son discriminados por sus niveles de rendimiento o segregados por su origen social y cultural y a quienes no logran aprender porque acceden a escuelas de muy baja calidad. ¿Cómo lograr políticas integrales que aborden también en forma integral el fenómeno de la exclusión revisando los factores internos y externos a la escuela?

## **DISPOSITIVOS INCLUSORES EN LA ENSEÑANZA MEDIA**

Algunas de las respuestas de la Enseñanza Secundaria a las preguntas del apartado anterior se vinculan con la implementación de varias experiencias tendientes a la inclusión promovidas durante la administración 2005-2010: el Programa de Aulas Comunitarias (las PAC), los Programas Educativos Especiales (PEE) y el Programa de Universalización del Ciclo Básico (PIU) que constituye el principal programa de inclusión educativa para adolescentes del país. El documento original del PIU indica que se trata de

una política de contingencia, destinada a intervenciones de impacto en poblaciones socioeconómicamente desfavorecidas con dificultades de acceso o permanencia en el sistema educativo [. . .] para liceos donde se presenta en forma persistente en los últimos 10 años la mayor incidencia del fracaso escolar. (ANEP-CES *PIU*, 16)

El Programa estuvo destinado, en principio, a 74 liceos durante 2008, 78 durante 2009 y 2010, y 83 en 2011. Los componentes esenciales se vinculan con el fortalecimiento de estas instituciones, con la presencia de docentes tutores y referentes vinculares que atiendan, asistan y monitoreen a los estudiantes que presentan dificultades de carácter educativo, con equipos multidisciplinarios y con la transferencia de recursos financieros de ejecución local.

Uno de los cometidos esenciales de quienes hemos coordinado este Programa ha sido lograr el cuarto de los componentes, el que se denomina “Apoyo a

los alumnos vulnerables al fracaso escolar”, ya que es a través de la apropiación y legitimación del proyecto por parte de sus actores, a través de la articulación entre tutores y profesores de aula, que se puede lograr que converjan todos los demás componentes. Desde el equipo coordinador se ha insistido en que el espacio de coordinación sea considerado el lugar privilegiado para que los cuerpos docentes puedan reflexionar sobre esta caída del código compartido, sobre los aprendizajes y sobre la inclusión realizando algunos giros y reflexiones sobre su forma de enseñar. Este año se le ha modificado el nombre, poniendo énfasis en la permanencia del docente en la institución pero también en la atención de las dificultades de aprendizaje de los estudiantes. Nosotros creemos que este dispositivo no fue creado sólo para destacar las dificultades, es decir, las circunstancias adversas del estudiantado sino para potenciar a toda la institución, adonde también asisten alumnos que no tienen dificultades. El Programa, entonces, pretende que se piense el aula como un espacio no rutinario que apoye a la población más vulnerable pero que también impulse la articulación de todas las acciones emprendidas de manera de repensar el concepto de tiempo pedagógico y la necesidad de efectuar adaptaciones curriculares.

## **LECCIONES APRENDIDAS**

Al llegar al cuarto año de implementación del PIU (Programa de Impulso a la Universalización del Ciclo Básico), quienes lo coordinamos, la inspectora Lidia Baracchini y quien escribe este artículo, hemos arribado a algunas conclusiones sobre el desarrollo y evolución de este particular dispositivo de inclusión. La formulación de evaluaciones, propuestas de cambio y documentos que den cuenta de la marcha del Proyecto, forman parte de las funciones del equipo central. Los conceptos centrales que aquí se exponen forman parte de dichas instancias, aunque aún no se han explicitado en un documento escrito.

En primer lugar, afirmamos que es necesario repensar todo el sistema educativo. El Programa PIU es un dispositivo que puede constituirse en una experiencia importante para impulsar innovaciones, cuestionar lo instituido, reflexionar y revisar las concepciones y prácticas personales e institucionales, evaluar los impactos de las acciones y diseñar vías alternativas de abordaje de las

diversas problemáticas. Sin embargo, como se mencionó, sólo es posible asegurar la sustentabilidad de estas innovaciones a través de la generación y la consolidación de las condiciones institucionales. Por otra parte, en la medida en que los aprendizajes realizados no se incluyan en el marco del diseño de políticas de Estado a mediano plazo, se corre el riesgo de que se constituyan en experiencias aisladas y enquistadas sin lograr una reconceptualización y reestructuración del sistema, lo cual resulta imprescindible para el logro de la inclusión educativa.

En segundo lugar, se deben pensar seriamente y concretar acciones tendientes a generar una verdadera articulación entre los diferentes subsistemas. A pesar de que esto se viene afirmando en documentos oficiales del CES desde 1938, hoy el tránsito de un estudiante de la Enseñanza Primaria a la Media es extremadamente difícil. Por esto, es necesario revisar seriamente las mallas curriculares ya que es significativa la diferencia de criterios y de estructura de la currícula de estos subsistemas, además de las culturas organizacionales.

Otro de los aprendizajes que surge de la implementación de estas innovaciones se vincula con la necesidad de responder a la diversidad de contextos de trabajo y a las particularidades de los estudiantes, por lo que la flexibilización curricular se convierte en una variable central a atender, propuesta por varios autores, entre ellos Daniel Feldman en la conferencia que dictó en el seminario organizado por el equipo coordinador del PIU en 2008. Flexibilizar el currículum no significa descender el nivel de enseñanza que comprometa la calidad y equidad de los aprendizajes sino responder en forma más eficaz y contextualizada a la diversidad de situaciones y demandas apuntando al logro de una mayor inclusión educativa. Se trata de reconocer diversas trayectorias educativas, distintos tiempos, espacios, ritmos de aprendizaje, intereses y motivaciones personales. En suma, reconocer la diversidad de las situaciones de enseñanza y aprendizaje.

Sin embargo, para asegurar el funcionamiento y la viabilidad de estos dispositivos de innovación también es necesario, como afirmamos, que exista una apropiación a la interna de las instituciones de manera de asegurar su legitimación. La experiencia demuestra que cuando estos dispositivos aparecen como “externos” o impuestos verticalmente se visualizan como ajenos a la escuela y generan resistencias que bloquean o debilitan su implementación. Las instituciones y los docentes no deben ser meros ejecutores sino que deben involucrarse activamente

también en su diseño. Esto implica la existencia previa y continua de espacios de negociación y planificación conjunta. El desafío es cómo generar el compromiso y la convicción de que hay que cambiar las prácticas. A veces, estos dispositivos capitalizan experiencias que ya se vienen llevando a cabo en las instituciones, lo cual genera un ambiente propicio para su adopción y difusión, pero también hemos comprobado que, cuando se formalizan y se establecen mecanismos de control y evaluación de las mismas, se generan resistencias. Tanto esta actitud, como la aparición de nuevos roles, suele romper la lógica endogámica y las rutinas establecidas.

Resulta evidente que, para lograr involucrar a la institución en su conjunto y hacer efectivos los cambios, el trabajo debe impulsarse desde la gestión institucional con el compromiso de los directivos e inspectores y además aprovechando profesionalmente los espacios de trabajo colaborativo como el Espacio de Coordinación de Centro. Asimismo, es imprescindible que estas innovaciones se incluyan en el marco de los objetivos de un Proyecto de Centro que apunte a la inclusión y mejora de los aprendizajes. En este marco, los docentes deben sentir que es parte de su tarea generar propuestas que contemplen el tema de la inclusión de todos los estudiantes, que participen en la toma de decisiones, en las evaluaciones y en la responsabilidad por los resultados. Otra de las condiciones es la consolidación de la interdisciplinariedad como modalidad de trabajo institucional. Los cuerpos docentes demandan fuertemente la presencia de otros técnicos que les permitan atender, desde su especificidad, las distintas problemáticas que se plantean pero luego no existe una verdadera articulación y complementariedad de acciones entre estos profesionales presentes en las instituciones.

También resulta imprescindible una mayor apertura de los centros al trabajo con las familias y la comunidad. Si bien se sabe que los liceos tienen una dificultad para encarar estos vínculos por su propia historia, resulta importante que el propio sistema genere acuerdos marco y se coordinen acciones con diversas instituciones en relación a las apoyaturas a familias y estudiantes. Por otra parte, el desarrollo de modalidades y dispositivos de acompañamiento que apoyen actividades tanto de autoevaluación como de evaluación externa son centrales para promover la reflexión sobre lo actuado y adoptar los ajustes pertinentes.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguerrondo, Inés. “Revisar el modelo: un desafío para lograr la inclusión”. Conferencia dictada en el Seminario sobre Inclusión organizado por el Equipo Coordinador del PIU. Montevideo, noviembre de 2008.
- ANEP-CES. “Elementos para el análisis del Programa de Impulso a la Universalización del Ciclo Básico (PIU) en las Asambleas Liceales”. Montevideo: ANEP-CES, 2008. Disponible en [http://www.ces.edu.uy/ces/images/stories/PIU/elementos\\_analisis\\_piu\\_aulas\\_liceales.pdf](http://www.ces.edu.uy/ces/images/stories/PIU/elementos_analisis_piu_aulas_liceales.pdf). [Accedido en octubre de 2011]
- ANEP-CODICEN. *Uruguay en PISA 2006. Primeros resultados de Ciencia, Matemática y Lectura del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes*. Montevideo: ANEP, 2007.
- ANEP-CES. *Avances de la Memoria Período 2005-2010*. Montevideo: CES, 2010.
- Baquero, Ricardo. “La educabilidad bajo sospecha” en *Cuaderno de Pedagogía* n.9, Universidad Nacional de Quilmes, pp. 71-85.
- ANEP-CES. *Monitor educativo*. Montevideo: ANEP-CES, 2010
- Booth, Tony y Mel Ainscow, Kristine Black-Hawkins, Mark Vaughan y Linda Shaw. *Índice de inclusión. Desarrollando el aprendizaje y la participación en las escuelas*. Bristol: Center for Studies on Inclusive Education (CIES), 2000. Disponible en <http://www.eenet.org.uk/resources/docs/Index%20Spanish%20South%20America%20.pdf>. [Accedido en octubre de 2011].
- Kaplan, Carina. *La inclusión como posibilidad*. Buenos Aires: FEMICIDI-OEA, 2006.
- Cardozo, Santiago. *Políticas educativas: logros y desafíos del sector en Uruguay 1990-2008*. Montevideo: ENIA 2010-2030, 2009.
- Corea, Cristina e Ignacio Lewkowicz. *Pedagogía del aburrido. Escuelas destituidas, familias perplejas*. Buenos Aires: Paidós, 2004.
- Davini, Cristina. *Formación docente inicial*. Informe periodístico para su publicación n.5. Buenos Aires: IIPE-UNESCO, 2001.
- De Armas, Gustavo. *Sustentabilidad social*. Montevideo: ENIA 2010-2030, 2009.



- Fernández, Tabaré (coord.). *La desafiliación en la Educación Media y Superior del Uruguay: conceptos, estudios y políticas*. Montevideo: UDELAR - Comisión Sectorial de Investigación Científica, 2010
- Fernández, Tabaré, Santiago Cardozo y Cecilia Pereda en Fernández, Tabaré (coord.) *La desafiliación en la Educación Media y Superior del Uruguay: conceptos, estudios y políticas*. Montevideo: UDELAR - Comisión Sectorial de Investigación Científica, 2010, pp.13-26.
- Instituto Nacional de Estadística (INE). Disponible en [www.ine.gub.uy](http://www.ine.gub.uy). [Accedido en octubre de 2011].
- López, Néstor. *Educación y desigualdad social* Buenos Aires: FEMICIDI-OEA, 2006.
- Krichesky, Marcelo. *Escuela y comunidad. Desafíos para la inclusión educativa*. Buenos Aires: FEMICIDI-OEA, 2006.
- Narodowski, Mariano. “La inclusión educativa. Reflexiones y propuestas entre las teorías, las demandas y los slogans” en *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación (REICE)*, n.2, vol.6, 2008, pp. 19-26.
- Pasturino, Martín. “Estudio sobre la extraedad en la Enseñanza Secundaria”. Síntesis de datos solicitados a CES. Montevideo: ANEP-CES, 2009.
- Romero, Margarita. *La Reforma Educativa: del papel a la realidad ¿Qué está ocurriendo en los espacios de coordinación del Plan 96?* Tesis de Maestría. Montevideo: UCU, 2002.

Recibido el 11 de mayo de 2011

Aceptado el 22 de octubre de 2011