Pablo Martinis

Educación, pobreza y seguridad en el Uruguay de la década de los noventa

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA URUGUAY
CSIC
bibliotecaplural

La publicación de este libro fue realizada con el apoyo
de la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la Universidad de la República.

El trabajo que se presenta fue seleccionado por el Comité de Referato de Publicaciones
de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación
integrado por Luis E. Behares, Jorge Baeza, Robert Calabria, Nelly Da Cunha,
Carlos Demasi, Roger Mirza y Susana Rostagnol.

Tiene el aval de la Subcomisión de Apoyo a Publicaciones de la CSIC,
integrada por Luis Bértola, Carlos Demasi y Liliana Carmona.

© Pablo Martinis, 2012
© Universidad de la República, 2013

Departamento de Publicaciones,
Unidad de Comunicación de la Universidad de la República (UCUR)

18 de Julio 1824 (Facultad de Derecho, subsuelo Eduardo Acevedo)
Montevideo, CP 11200, Uruguay
Tels.: (+598) 2408 5714 - (+598) 2408 2906
Telefax: (+598) 2409 7720
Correo electrónico: <infoed@edic.edu.uy>
<www.universidad.edu.uy/bibliotecas/dpto_publicaciones.htm>

ISBN: 978-9974-0-1018-5

Contenido

Presentación de la Colección Biblioteca Plural, *Rodrigo Arocena* 7

Prólogo, *Inés Dussel* 9

Introducción 13

Capítulo 1. Punto de partida: educación, pobreza y gobierno 17
- Discurso e identidad 19
- Normación y normalización en el desarrollo del sistema educativo uruguayo 23
- Perspectivas sobre pobreza y sociedad en la segunda mitad del siglo XX 34
- Políticas sociales, fragmentación del sistema educativo y gobierno de la pobreza 41

Capítulo 2. Educación y pobreza en el desarrollo del sistema educativo uruguayo 51
- El nacimiento del Uruguay moderno 52
- La constitución de un sistema educativo centralizado y estatal en Uruguay 57
- La consolidación del sistema: los procesos de clasificación y conducción 69
- La «sensibilidad civilizada»: conducción pastoral y poder sobre la vida 89

Capítulo 3. Seguridad, pobreza y educación en el Uruguay de los años noventa 93
- De la Doctrina de la Seguridad Nacional al discurso de la seguridad ciudadana 93
- Pobreza y educación: diagnósticos y construcción de discurso 101
- Algunas líneas de acción 110

Capítulo 4. La inseguridad como problema cultural y educativo: el *discurso de la seguridad ciudadana* 119
- El Proyecto de Ley de Seguridad Ciudadana 124
- La discusión parlamentaria del proyecto de ley 131
- La ley aprobada 156
- Algunas claves para la construcción de un discurso de la seguridad ciudadana 157

Capítulo 5. Educación y pobreza desde la perspectiva de la reforma educativa uruguaya 165
- Una aproximación al proceso de reforma educativa en Uruguay 166
- Educación y pobreza en el discurso de la reforma educativa uruguaya 190

Capítulo 6. Retomando las relaciones entre educación, pobreza y seguridad. Algunas conclusiones para seguir pensando 207
Algunas claves históricas. Constitución de un sistema educativo nacional y procesos de integración social 208
Seguridad ciudadana, pobreza y educación 213
Seguridad ciudadana, lógica de la *prevención* y reforma educativa 215
Apuntes para seguir trabajando 220

Bibliografía 223

Fuentes consultadas 229

Presentación de la Colección Biblioteca Plural

La universidad promueve la investigación en todas las áreas del conocimiento. Esa investigación constituye una dimensión relevante de la creación cultural, un componente insoslayable de la enseñanza superior, un aporte potencialmente fundamental para la mejora de la calidad de vida individual y colectiva.

La enseñanza universitaria se define como educación en un ambiente de creación. Estudien con espíritu de investigación: ese es uno de los mejores consejos que los profesores podemos darles a los estudiantes, sobre todo si se refleja en nuestra labor docente cotidiana. Aprender es ante todo desarrollar las capacidades para resolver problemas, usando el conocimiento existente, adaptándolo y aun transformándolo. Para eso hay que estudiar en profundidad, cuestionando sin temor pero con rigor, sin olvidar que la transformación del saber solo tiene lugar cuando la crítica va acompañada de nuevas propuestas. Eso es lo propio de la investigación. Por eso, la mayor revolución en la larga historia de la universidad fue la que se definió por el propósito de vincular enseñanza e investigación.

Dicha revolución no solo abrió caminos nuevos para la enseñanza activa sino que convirtió a las universidades en sedes mayores de la investigación, pues en ellas se multiplican los encuentros de investigadores eruditos y fogueados con jóvenes estudiosos e iconoclastas. Esa conjunción, tan conflictiva como creativa, signa la expansión de todas las áreas del conocimiento. Las capacidades para comprender y transformar el mundo suelen conocer avances mayores en los terrenos de encuentro entre disciplinas diferentes. Ello realza el papel en la investigación de la universidad, cuando es capaz de promover tanto la generación de conocimientos en todas las áreas como la colaboración creativa por encima de fronteras disciplinarias.

Así entendida, la investigación universitaria puede colaborar grandemente con otra revolución, por la que mucho se ha hecho pero que aún está lejos de triunfar: la que vincule estrechamente enseñanza, investigación y uso socialmente valioso del conocimiento, con atención prioritaria a los problemas de los sectores más postergados.

La Universidad de la República promueve la investigación en el conjunto de las tecnologías, las ciencias, las humanidades y las artes. Contribuye, así, a la creación de cultura; esta se manifiesta en la vocación por conocer, hacer y expresarse de maneras nuevas y variadas, cultivando a la vez la originalidad, la tenacidad y el respeto a la diversidad; ello caracteriza a la investigación —a la mejor investigación— que es, pues, una de las grandes manifestaciones de la creatividad humana.

Investigación de creciente calidad en todos los campos, ligada a la expansión de la cultura, la mejora de la enseñanza y el uso socialmente útil del conocimiento: todo ello exige pluralismo. Bien escogido está el título de la colección a la que este libro hace su aporte.

La universidad pública debe practicar una sistemática Rendición Social de Cuentas acerca de cómo usa sus recursos, para qué y con qué resultados. ¿Qué investiga y qué publica la Universidad de la República? Una de las varias respuestas la constituye la Colección Biblioteca Plural de la CSIC.

Rodrigo Arocena

Prólogo

Las políticas educativas de los años noventa en América Latina han sido objeto de numerosos estudios. La visión crítica, mayoritaria en el espacio académico, ha coincidido en señalar sus fundamentos neoliberales, sus avances sobre la educación pública y los derechos laborales de los trabajadores de la educación, y el achicamiento de la esfera de acción del Estado. Un grupo minoritario ha defendido el espíritu de las reformas aunque admite su fracaso, del que serían culpables grupos corporativos como los sindicatos docentes, la burocracia del sistema educativo o la demagogia de los nuevos gobiernos que asumieron en la década del 2000.

Quizás uno de los mayores problemas que enfrentan los estudios sobre el período es que todos los protagonistas aún están activos políticamente, y en esa acción la lectura del pasado es traída para cubrir funciones políticas muy concretas y coyunturales. El señalamiento de matices es considerado casi como una traición a una interpretación que debe tomar partido por el ataque o la defensa en bloque de las reformas.

El texto de Pablo Martinis sobre la política educativa uruguaya entre 1995 y 2000 trae aire fresco a este panorama, porque se aleja del maniqueísmo y también porque sugiere una aproximación menos complaciente con las certezas de la crítica académica. Parafraseando a Foucault cuando habla de la genealogía, Martinis no quiere participar del «juego consolador de los reconocimientos» que ya sabe antes de empezar quiénes son los buenos y los malos. Y esto no quiere decir que el autor renuncie a asumir una posición clara en su falta de simpatía por estas políticas; el elemento novedoso es que esa posición se funda en una estrategia analítica muy rigurosa y exhaustiva que desmenuza los discursos de la reforma y los coloca en serie con otras acciones políticas del Estado, con lógicas con otra temporalidad que la coyuntura, y con claves de época que dan coordenadas nuevas de lectura. Entre otros efectos, su aproximación permite ver el modo en que se construyó una hegemonía discursiva que contuvo incluso a quienes se decían opositores a la reforma, pero que sin embargo en muchos casos participaron de y acordaron con sus presupuestos discursivos básicos. También tiene el efecto de rebatir el diagnóstico de achicamiento del Estado, dejando en evidencia que, por el contrario, las políticas gubernamentales ampliaron las tecnologías de intervención y redefinieron el territorio de lo educativo abarcando otros espacios. No se trata, entonces, de un grupo de víctimas y otro de victimarios en un campo predefinido; el texto invita a pensar en lógicas de construcción de lo social y en claves políticas de producción de leyes y programas educativos que van más allá de las oposiciones político-partidarias y de las interpretaciones disponibles.

La preocupación central de este libro tiene que ver con estudiar los vínculos entre pobreza, seguridad ciudadana y educación, términos que vienen de registros y tradiciones diferentes. Sin embargo, en los años noventa se volvieron parte de una misma configuración política, que el autor analiza a partir de identificar los anudamientos de sentidos y cadenas de equivalencias que le dieron forma. Con esa estrategia, Martinis produce una interpretación que enriquece el acercamiento al período en al menos tres direcciones que quiero señalar en los párrafos que siguen.

Una de esas direcciones es la perspectiva histórica de largo plazo. El autor señala que «la particularidad de las elaboraciones discursivas que vinculan educación y pobreza en la década de los noventa no puede ser apreciada si no lo es desde una mirada que sea capaz de dar cuenta de algunas tradiciones de la escuela uruguaya». Para ello, revisa la forma en que el ideal educacionista de Varela estructuró una forma de pensar y hacer la educación en Uruguay, y cuestiona las equivalencias que se construyeron entre homogeneidad, república y escuela común. La figura central de ese discurso pedagógico fue el pobre educable, el pobre redimible de su ignorancia y miseria por la acción de la educación republicana, acción que era paternalista y que subordinaba tanto como incluía en un colectivo. Ese discurso pedagógico fue dominante durante muchas décadas y estuvo a la base del optimismo pedagógico del siglo XX.

Para el autor, las reformas de los noventa vienen a romper con esta construcción discursiva, al asociar la educación a los discursos de la seguridad ciudadana y del control biopolítico de las poblaciones. Más allá de la continuidad de las referencias a Varela, en las políticas educativas de estos años ya no se trata de educar a los pobres para convertirlos en ciudadanos, de sostener una promesa de inclusión o integración así sea subordinada, sino de reeducarlos o contenerlos en instituciones diseñadas para las nuevas clases peligrosas. El ideal es menos instruccionista y está poco preocupado por enseñar o distribuir contenidos; por el contrario, se inclina por la función de socialización en "buenas conductas" y en estrategias de control social de las poblaciones, en un desplazamiento que no es privativo del Uruguay. Pero la mirada de largo plazo previene la añoranza melancólica del pasado vareliano; los señalamientos de Martinis plantean claramente los límites de la inclusión de los pobres en el sistema educativo uruguayo en el siglo XX.

Otro de sus aportes para enriquecer las visiones del período tiene que ver con las herramientas de análisis que trae al campo educativo. El trabajo de Martinis no tiene miedo de proponer categorías y conceptos fuertes, y de teorizar la política educativa. Describe minuciosamente, pero también arriesga una interpretación teóricamente fundada. Con una lectura rigurosa de la noción de gubernamentalidad y biopolítica de Michel Foucault y del análisis político del discurso de Ernesto Laclau y Chantal Mouffe, perspectivas teóricas que no siempre combinan y armonizan pero que el autor explora en sus similitudes y

disidencias, Martinis aporta un marco teórico poco habitual en el análisis de la política educativa.

Estas herramientas teóricas lo llevan a una metodología también novedosa, la del análisis político del discurso, que tiene algunos desarrollos significativos en México y Argentina pero todavía cuenta con pocos antecedentes en Uruguay y otros países. Las preguntas que formula la investigación de Martinis no parten de la desconfianza de la retórica como superficie engañosa e irrelevante de lo social, sino del análisis serio y lúcido sobre lo que ella expresa, sobre las equivalencias que promueve y sobre los sentidos que cristaliza. El corpus que toma es sobre todo documental, a través del análisis de leyes y proyectos parlamentarios, así como de los debates públicos sostenidos en las cámaras representativas; pero también hay referencias a estadísticas y documentos de política y programas educativos, textos intermedios de la política que refieren los modos en que van a convertirse en prácticas concretas. Esos documentos y fuentes son analizados 'a contrapelo', indagando en la carga semántica que portan en el contexto uruguayo y en las asociaciones que abren en el plano político general y educativo en particular. Dice Martinis: «hay que volver visibles las condiciones de la enunciación, y cómo ciertas articulaciones de sentidos se cristalizan y se vuelven hegemónicas». Su propuesta teórico-metodológica es no dar estas articulaciones por sentado, sino mostrar cómo se configuraron y se fueron desplegando en los años de su estudio.

Una tercera línea que considero enriquece el abordaje de las políticas de los noventa es su aproximación a lo educativo. La educación es el espacio de lo escolar y el sistema educativo pero también incluye, en este trabajo, las acciones preventivas de la criminalidad y la marginalidad, las instituciones de reeducación y las acciones represivas. Orientado por su perspectiva teórica, Martinis reconoce que la educación no tiene un espacio definido de antemano, sino que tiene bordes que se desdibujan y reorganizan en función de construcciones políticas. Ese tipo de acercamiento lo lleva a hacer una lectura educativa de textos no explícitamente pedagógicos como la Ley de Seguridad Ciudadana o los proyectos de presupuesto del Consejo Directivo Central (Codicen). Al mismo tiempo que su estrategia analítica amplía la consideración de las políticas educativas, no deja de considerar los matices específicamente pedagógicos de las reformas. Su formación como pedagogo contribuye a una mirada más rica y más profunda de esta dimensión, que muchos sociólogos y politólogos pasan por alto.

Para finalizar este prólogo, quisiera señalar que considero que el trabajo de Pablo Martinis tiene un gran valor para el campo académico de la política educativa, porque abre un tipo de reflexión rigurosa teórica y conceptual sobre las reformas educativas de los noventa que se funda en un trabajo empírico cuidado. Esa combinación no siempre se ve en los estudios político-educativos, que suelen oscilar entre las generalizaciones aplicacionistas de algunas teorías y las descripciones empíricas poco interesantes. Por otra parte, el trabajo expresa también el compromiso de larga data del autor con un sistema educativo más

democrático y más justo, un compromiso que se ve en su trabajo académico y en su involucramiento en la política educativa; y en ese sentido, contribuye al debate político sobre las reformas educativas más allá de la producción y los lectores académicos. Lo interesante es que ese compromiso y esa toma de partido no lo lleva a instalarse en los lugares cómodos y conocidos, ni a buscar un uso coyuntural del pasado para legitimar políticas inmediatas. En eso, Martinis es buen heredero de la tradición foucaultiana que insta a la crítica intelectual a hacer tajos, a inquietar, y a seguir preguntándose si las cosas podrían de ser de otra manera, más justas y más libres. Preguntas más que pertinentes cuando se trata de analizar los vínculos entre educación y pobreza, y que invitan, tanto como la lectura de este libro, a nuevas indagaciones e interpretaciones sobre las políticas educativas recientes.

Inés Dussel
Departamento de Investigaciones Educativas
(DIE-CINVESTAV), México

Introducción

El presente texto[1] surge de la preocupación general por dar cuenta de las construcciones de discurso que se ponen en juego en el campo educativo al abordar las relaciones entre educación y pobreza. El foco específico desde el cual se trabaja esta cuestión es desde algunos aspectos de la fundamentación de las políticas educativas desarrolladas en Uruguay en el período 1995-2000, en el marco de la autodenominada reforma educativa.

Nos interesa particularmente apreciar los procesos de construcción de sentido que se despliegan al referirse a los sujetos «pobres» o a las políticas a ellos dirigidas. Estos procesos de construcción, elaboran sentido al ofrecer una perspectiva desde la cual significar lo social y concebir sujetos. Constituyen un esfuerzo por detener el juego de diferencias que es propio de lo social y organizar un orden.

El trabajo que aquí presentamos se interesa, precisamente, por abordar la tarea política que se despliega al establecer sentidos a la relación entre educación y pobreza. Es necesario tener en cuenta que la enunciación de un discurso siempre se realiza desde una situación de poder y proyecta su propio peso sobre aquellos sujetos que nombra y clasifica (Popkewitz y Brenan, 2000).

El trabajo se apoya teóricamente en una articulación entre las nociones de *imposibilidad de la sociedad* de Ernesto Laclau y colaboradores, y de *gubernamentalidad*, inicialmente planteada por Michel Foucault. Como fundamentaremos más adelante, de Laclau tomamos una perspectiva para apreciar lo social en tanto procesos de articulaciones hegemónicas, basadas en el establecimiento de relaciones de diferencia de carácter o bien equivalencial o bien antagónico. De Foucault, y de quienes han continuado esta línea de trabajo, nos interesa particularmente su mirada acerca de las formas en que se regulan las relaciones entre los sujetos en términos de gobierno.

Nuestro trabajo se basa en plantear que la centralidad que asume la noción de seguridad en las construcciones de discurso sobre lo social desde la década de 1980, viene a colocar un corte con el «optimismo pedagógico» propio de las perspectivas fundantes del sistema educativo uruguayo y con las nociones de integración social implícitas en las posiciones desarrollistas. En ambos casos, las construcciones de sentido sobre la educación se apoyan fuertemente en

1 El texto que aquí se presente fue defendido, con algunas modificaciones menores, como tesis de doctorado en el marco del Programa de Doctorado de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso, sede Argentina) el 22 de julio de 2010. La tesis fue dirigida por Inés Dussel y aprobada con felicitaciones del jurado integrado por Gerardo Caetano, Pablo de Marinis y Guillermina Tiramonti. A su vez, el trabajo de investigación que dio lugar a la tesis se inscribió en la «Línea de investigación e intervención en educación y pobreza», actualmente denominada «Pedagogía social y escuela», que el autor dirige en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad de la República.

la posibilidad de articular educación con procesos de integración social, aunque ellos sean en una posición de subordinación. Desde nuestra perspectiva, el discurso educativo, significado desde la noción de seguridad ciudadana en los años noventa, corta con la posibilidad de pensar alguna forma de integración, construyendo un sujeto marcado por la excepcionalidad de su situación: la posición de excluido. Dar cuenta de esta excepcionalidad, historizando su proceso de construcción, constituye una de las preocupaciones fundamentales de esta investigación.

Desde el punto de vista metodológico, hemos recurrido al análisis de diversos tipos de documentos para dar cuenta de las construcciones de sentido producidas en diversos momentos históricos en relación con las vinculaciones entre educación, pobreza y seguridad. Revistas oficiales sobre temas educativos, publicaciones oficiales, diversos documentos que expresan proyectos educativos, reglamentaciones, actas de discusiones parlamentarias, integran el conjunto de materiales utilizados para el análisis.

En todos los casos hemos priorizado que los documentos seleccionados pudieran catalogarse como significativos para dar cuenta de las construcciones de sentido producidas. Somos conscientes que únicamente nos hemos detenido en el trabajo sobre documentos textuales escritos, abordando el aspecto estrictamente lingüístico de los procesos de construcción de significados; ello no implica que neguemos la importancia de los componentes extralingüísticos o de recoger las perspectivas de los propios actores directamente, simplemente da cuenta de una decisión metodológica que se apoya en la asunción de las limitaciones que se enfrentan a la hora de realizar un trabajo como el que aquí se presenta.

Para intentar dar cuenta del programa de trabajo que se enuncia, hemos estructurado el texto en seis capítulos.

En el capítulo 1 se abordan algunos aspectos conceptuales que entendemos centrales en la concepción del conjunto de la obra. El mismo se estructura en cuatro apartados. En el primero se trabajan aportes para la comprensión de una perspectiva de lo social desde la postura del análisis político del discurso, teniendo como noción central la de *imposibilidad de la sociedad*. En el segundo se abordan las categorías foucaultianas de *normación* y *normalización* para presentar una posible clave de lectura del desarrollo del sistema educativo en las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del XX. Este apartado finaliza con una propuesta de articulación entre las dos perspectivas conceptuales presentadas precedentemente. En el tercer apartado se realiza un recorrido en relación con los sentidos asignados a la categoría pobreza, y a aquellas que se le hacen equivaler en diversas formaciones discursivas, en la discusión de las ciencias sociales latinoamericanas de la segunda mitad del siglo XX. Interesa aquí dar cuenta, y analizar, las construcciones que se articulan en el marco de las perspectivas desarrollistas desde mediados de siglo, así como la crisis de las mismas en la década de 1980, base para la rearticulación discursiva que sustentará el discurso de las políticas sociales que será hegemónico en los años noventa. Finalmente, el cuarto

apartado tiene como objetivo aproximarse a una lectura de las características de las políticas sociales de fin de siglo y sus formas de expresión en el campo educativo. A su vez, se propone una clave de lectura que, retomando elementos planteados en los apartados anteriores, propone ubicar los procesos educativos en el marco de la crisis de las sociedades disciplinarias, sugiriendo la categoría «gobierno de la pobreza» como potente para el análisis de los mismos.

En el segundo capítulo se aborda un análisis de la relaciones que entre educación y pobreza es posible apreciar en algunas construcciones sobre lo educativo en las décadas fundacionales del sistema educativo moderno en Uruguay. La introducción de una clave histórica en nuestro trabajo no oficia como el prólogo que necesariamente debe incluirse en todo trabajo académico, sino que se sostiene en el convencimiento de que los discursos educativos que pretendemos analizar en un momento particular son producto de procesos de sedimentación y resignificación que solamente un análisis de largo plazo puede hacer visibles.

El capítulo presenta cuatro apartados. En el primero se introducen algunas claves sociopolíticas para un abordaje de la consolidación de Uruguay como una sociedad integrada sobre la base de la primacía de la estructura estatal. En el segundo se hace referencia al desarrollo de un sistema educativo centralizado y estatal en Uruguay, vinculándolo al proceso abordado en la sección anterior. En ese marco se destaca el papel que la naciente ciencia social ocupa en la construcción de discurso científico que sustente el desarrollo del sistema educativo. En el tercer apartado, a partir del análisis de documentos oficiales de la época, se presta atención a la producción de dispositivos de clasificación y conducción de sujetos (alumnos y maestros) que es posible apreciar a través del paulatino desarrollo del sistema educativo uruguayo. Interesa aquí particularmente detenerse en las características específicas que los mismos asumen al vincularse con niños que son identificados con la característica de pobres. Finalmente, en el cuarto apartado se retoman aspectos conceptuales planteados en el primer capítulo a los efectos de dar cuenta de los procesos de conducción vital inscriptos en los dispositivos analizados.

En el tercer capítulo se abordan algunas construcciones discursivas que ya es posible ubicar en construcción en los años ochenta y que articulan el abordaje de la problemática de la pobreza con una noción de seguridad. Para dar luz sobre estos procesos se analizan algunos aspectos de las construcciones de sentido que son propios de la denominada Doctrina de Seguridad Nacional, asumida como posición propia por los gobiernos militares que asolaron América Latina en las décadas de los setenta y ochenta. A su vez, se identifican algunos puntos comunes entre las construcciones de sentido mencionadas precedentemente y otras que se producen en el marco de la emergencia de la tematización de la seguridad pública y la seguridad ciudadana en la década de los noventa. Con relación a esta temática, que es abordada en el primer apartado del capítulo, interesa apreciar el desplazamiento que se da en la agenda política de los gobiernos democráticos desde la preocupación en relación con el peligro que encarnan

procesos de subversión política hacia las posibles formas de estallidos sociales. Por otra parte, en los dos apartados finales del capítulo se abordan los procesos de construcción de sentido propios de comienzos de la década de los noventa, en los cuales se va delineando una construcción que plantea la necesariedad de la relación entre pobreza y bajos logros académicos, así como una serie de espacios y políticas educativas definidas como compensatorias que son puestas en juego para intentar incidir sobre las situaciones diagnosticadas.

El cuarto capítulo está dedicado a presentar la construcción de la inseguridad como un problema cultural y educativo que se realiza desde diversas formas de construcción del problema de la seguridad ciudadana en Uruguay en la segunda mitad de la década de los noventa. El capítulo se enmarca conceptualmente a partir de una referencia a la noción de «retorno de las clases peligrosas» de Robert Castel (2004). Luego se presenta un análisis de documentos producidos en el marco de la discusión parlamentaria de la Ley 16.707 aprobada por el Parlamento uruguayo en el año 1995. A lo largo de los cuatro apartados en que está construido el capítulo, se recorre el proceso de presentación, discusión y aprobación de la ley. El capítulo culmina con el planteo de algunos elementos que podrían caracterizar un discurso de la seguridad ciudadana, vinculando el análisis de los procesos de argumentación con la trama conceptual general en la que se sustenta la investigación, explicitada en los capítulos anteriores.

En el quinto capítulo, se analizan un conjunto de documentos específicamente producidos desde los niveles de conducción del sistema educativo uruguayo en el período 1995-2000. En las tres secciones en que está organizado el mismo se presenta:

a. concepción del proceso de reforma y de sus principales desafíos que se plantean sus responsables;
b. abordaje de la construcción de discurso que vincula educación y pobreza que es posible ubicar en los documentos, particularmente con relación a las elaboraciones en relación con escuela, alumno y maestro; y
c. un abordaje con relación a cómo se construye una perspectiva que vincula niñez, marginación y peligrosidad, articulando el discurso educativo con la lógica de la seguridad de la ciudadanía.

En el sexto y último capítulo se presenta una relectura general del conjunto del trabajo producido. Se pasa revista al esfuerzo teórico que se pretendió llevar adelante, se retoman los ejes fundamentales de las construcciones de discurso analizadas y se señala también la necesidad de la realización de estudios que desde otras propuestas metodológicas puedan complementar o discutir lo aquí planteado.

Capítulo 1

Punto de partida: educación, pobreza y gobierno

En el presente capítulo pretendemos abarcar algunos aspectos conceptuales desde los cuales nos parece oportuno partir y que ofician como un encuadre teórico general de nuestro trabajo.

El capítulo comienza destacando algunos aportes que desde la perspectiva del análisis político del discurso son relevantes en el entramado conceptual desde el cual se pretende sostener nuestra argumentación. Específicamente, nos interesa rescatar de los planteos de Ernesto Laclau y seguidores la noción de lo social como construcción discursiva de significado. La noción de «imposibilidad de la sociedad» (Laclau, 1993) resulta fundamental en nuestro trabajo, ya que pretendemos dar cuenta de instancias de construcción de sentidos no reductibles a lógicas únicas ni unívocas, plenamente históricas y por tanto resultado de complejas articulaciones entre procesos que pueden ser definidos como necesarios y acontecimientos fruto de la contingencia. En este sentido, nos interesará trabajar la noción de identidad como construcción siempre precaria e inestable, nunca sujeta a una determinación final y siempre abierta a la desarticulación y la crisis (Buenfil, 1993).

En un segundo momento, trabajaremos las categorías de normación y normalización planteadas por Michel Foucault (2006), en tanto permiten ubicar un marco de análisis desde el cual plantear una clave de lectura del proceso de constitución del sistema educativo estatal en Uruguay y de las transformaciones que el mismo va sufriendo en su proceso de consolidación. Siguiendo esta línea de análisis, se aborda la simultaneidad de los procesos de estatización de tecnologías de disciplinamiento —desde los cuales podría plantearse una clave de lectura acerca de la constitución de un sistema educativo estatal—, y la paulatina asunción por parte del Estado de su responsabilidad de gobierno con relación al conjunto de una población. Este apartado finaliza con algunas consideraciones acerca de los vínculos y las tensiones existentes entre los planteos de Foucault y los previamente trabajados desde la perspectiva del análisis político del discurso. El objetivo de las líneas que se plantean es apreciar claramente las posibilidades y los límites que se producen en nuestro trabajo a partir de la asunción de elementos provenientes de ambos marcos conceptuales, así como la perspectiva desde la cual proponemos una parcial articulación de los mismos.

Otro elemento que merece ser teorizado es la problematización de la pobreza. La articulación entre responsabilidad de gobierno y problematización de la pobreza ha sido una característica de las sociedades capitalistas en los últimos dos o tres siglos. Es por ello que en un tercer momento del capítulo nos

detendremos particularmente en dar cuenta y analizar diversas formulaciones de discurso que con relación al tema se desarrollan en el campo de las ciencias sociales latinoamericanas desde mediados del siglo XX, a los efectos de mostrar como se ha configurado históricamente el debate en relación con algunos tópicos de interés para nuestro trabajo. Apreciamos que ello resulta imprescindible a los efectos de avanzar en la comprensión de las construcciones de sentido que ocuparan un lugar central en la década de los noventa.

Completa el despliegue de la argumentación del capítulo un último apartado en el que se presenta una aproximación a las características de las políticas sociales de fin de siglo y sus formas de expresión en el campo educativo. Reubicando elementos conceptuales planteados a lo largo del desarrollo del capítulo, se sugiere la potencialidad de una lectura de los procesos educativos en vinculación con la crisis de las sociedades disciplinarias, proponiendo la categoría «gobierno de la pobreza» como relevante para un abordaje de los mismos.

En síntesis, el capítulo se plantea explicitar las principales claves conceptuales en relación con las cuales se construye nuestro trabajo, conjunto de herramientas que es de esperar sufran transformaciones a medida que vayan siendo utilizadas y puestas en tensión en su vinculación con el campo de problemas que se aborda. Nos inspira aquí la noción de teoría como «caja de herramientas» (Foucault, 1979), en tanto marco de conceptos y de perspectiva de análisis para explorar el tema que nos ocupa.

Discurso e identidad

Algunos aportes del trabajo de Ernesto Laclau desde su perspectiva del análisis político del discurso (APD) son particularmente interesantes para el desarrollo de nuestro trabajo. Nos referiremos especialmente a su concepción de lo social como totalidad abierta y a su noción de discurso como constelación de significados.

Nos interesa particularmente retomar de Laclau sus elaboraciones en relación con la imposibilidad de la sociedad, en tanto forma de dar cuenta del infinito juego de diferencias que constituye lo social. En uno de los textos que componen su obra Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo (Laclau, 1993), este autor hace referencia a la crisis de dos enfoques clásicos con relación a la noción de ideología que podrían ser ubicados dentro de la tradición marxista. Específicamente, se refiere a los planteos de la ideología como nivel de la totalidad social, y como falsa conciencia.

Desde su perspectiva, ambas formas de comprender la ideología desde la tradición marxista han sido cuestionados en tanto partían de una concepción esencialista, tanto de la sociedad como de los agentes sociales.

Nos interesa particularmente detenernos en la primera de las acepciones mencionadas. En relación con la misma, Laclau afirma que la perspectiva de la ideología como expresión de la totalidad de lo social suponía el reconocimiento

de que: «El estatus de esta totalidad era el de una esencia del orden social que era preciso reconocer por detrás de las variaciones empíricas expresadas en la superficie de la vida social» (Laclau, 1993: 104).

De esta manera, se constituía una perspectiva sobre lo social basada en la posibilidad de la referencia a algún tipo de esencia extrasocial que regiría las formas de constitución de lo social, regulando su desarrollo de acuerdo a ciertas normas. El conocimiento acerca de este campo estaría, entonces, determinado por el acceso al reconocimiento de las características que asumiría la construcción de la totalidad enunciada.

Ante esta constatación, Laclau sostiene que:

> Frente a esta visión esencialista, hoy en día tendemos a aceptar la infinitud de lo social, es decir, el hecho de que todo sistema estructural es limitado, que siempre está rodeado por un exceso de sentido que es incapaz de dominar y que, en consecuencia, la sociedad como objeto unitario e inteligible que funda sus procesos parciales es una imposibilidad (Laclau, 1993: 104).

En definitiva, desde la perspectiva del autor, se trata de reconocer el carácter relacional de toda identidad que el estructuralismo postuló, sosteniendo, a la vez, la imposibilidad de la fijación absoluta de las identidades en un sistema. De esta forma, es posible identificar lo social con el juego infinito de diferencias que equivaldría al sentido más estricto del término discurso.

De todos modos, y siguiendo aquí también a Laclau, sostener la imposibilidad de la fijación de sentido en términos absolutos no implica desconocer la necesidad de fijaciones parciales. En definitiva, se trata del intento siempre precario de fijar algún orden, de detener parcialmente el juego de las diferencias proponiendo un sentido que las organice. Es interesante notar que asumir la precariedad de todo orden de significación social no necesariamente implica renunciar a proponer sentidos, sino que puede ser, justamente, el fundamento desde el cual se postule la necesidad de hacerlo. Se trata, finalmente, del intento de lograr una fijación relativa de lo social.

Intentar fijar un sentido supone ingresar en un terreno de disputa, proponiendo formas de articulación específicas entre diversos momentos (Laclau, 2006).[1] De este, modo nos encontramos frente al problema de las formas de articulación de diferencias que dan por resultado órdenes sociales y no ante el desafío de desentrañar las leyes que regirían la construcción de la totalidad social.

1 «En el contexto de esta discusión, llamaremos *articulación*, a toda práctica que establece una relación tal entre elementos, que la identidad de estos resulta modificada como resultado de esa práctica. A la totalidad estructurada resultante de la práctica articulatoria la llamaremos *discurso*. Llamaremos *momentos* a las posiciones diferenciales que, en tanto aparecen articuladas en el interior de un discurso. Llamaremos, por el contrario, *elemento* a toda diferencia que no se articula discursivamente» (Laclau, 2006: 142-143).

Asumimos que toda forma de significación de lo social supone un esfuerzo por construir sentido allí donde no lo hay a priori. Tiene que ver con ofrecer una posible versión acerca de la sociedad, tentativa, precaria e inestable.

Tomando como base los planteos de Ernesto Laclau, asumimos que ubicarse desde la perspectiva de la imposibilidad de la sociedad (Laclau, 1993), supone asumir tres elementos centrales:

a. el carácter relacional de toda identidad;
b. concebir lo social como juego infinito de diferencias, rechazando la necesaria fijación de las identidades en un sistema;
c. comprender los procesos de construcción de hegemonía como intentos de detener ese juego de diferencias fijando un orden, el cual nunca logra constituirse plenamente y se encuentra amenazado por otras construcciones de sentido.

Desde nuestra perspectiva, asumir esta postura abre un campo fecundo para el análisis de lo social, permitiendo tomar distancia de perspectivas que no favorecen la apreciación de las especificidades de cada momento histórico al pretender ubicarlas dentro de leyes generales que explicarían una cierta y permanente lógica de lo social.

En este marco, entendemos posible introducir la noción de *discurso* como producto de procesos sociales de construcción de significación. Ello excede el carácter lingüístico de la formación discursiva, incorporando también elementos extra lingüísticos en la construcción de sentido. Por ello, partimos de la base de asumir que: «todo objeto se constituye como objeto de discurso, en la medida que ningún objeto se da la margen de toda superficie discursiva de emergencia» (Laclau, 2004: 121).

En este sentido, afirmar, como se hará en este texto, que la educación en Uruguay fue construida discursivamente como derecho en el último tercio del siglo XIX, no implica hacer referencia a una construcción de significado única y unívoca, sino tomar nota que del conjunto de las construcciones discursivas posibles en relación con la formulación de una noción de educación en el Uruguay del período señalado, la que articula *educación* con *derecho* consiguió ocupar un lugar central. Ello no niega la existencia de otras construcciones de discurso y asume el carácter precario y no definitivo de la elaboración de sentido.

Desde aquí entendemos interesante abordar los procesos educativos, como parte de ese desarrollo de lo social, cobrando sentido en la medida que se los significa desde diversos discursos que los vinculan con procesos sociales más amplios.

Pensar la educación desde esta perspectiva teórica, nos permite apreciar que las discusiones en el campo de las políticas educativas han girado históricamente en torno a perspectivas que podríamos definir como «esencialistas». Nuestra apreciación tiene que ver con señalar que las distintas formulaciones que han estado en conflicto en la construcción de sentidos sobre lo educativo han presentado sus presupuestos como expresión natural y necesaria de los

fenómenos educativos y su relación con lo social en términos más amplios. Ello incluye también a las perspectivas que han pretendido construir posiciones críticas ante los enunciados que se ubicaban como hegemónicos.

Como ejemplo de lo que estamos planteando podemos mencionar que a partir del desarrollo de las perspectivas crítico-reproductivistas en educación en las décadas de los sesenta y setenta, los debates acerca de lo educativo han estado comúnmente atrapados en una disputa entre dichas posiciones y las elaboradas desde enunciados pedagógicos organizadas desde una lógica funcionalista. Ello supuso construir lo educativo o bien como un espacio de formación de ciudadanía y de desarrollo de un modelo de sociedad armónico y socialmente consensuado, o bien como un espacio privilegiado de reproducción de una sociedad de clases.

En ambos enfoques el carácter necesario de las funciones que se adjudican a la educación en relación con la sociedad era indiscutible. Del mismo modo, la noción de sociedad implícita en las mismas supone una unidad absoluta y coherente. En términos políticos, es comprensible la existencia de este fenómeno, ya que, como parte de una estrategia de convencimiento, quien sustenta una posición debe presentarla como aquella que efectivamente permite comprender la esencia de los procesos sociales. En términos teóricos, es necesario poder trascender la lógica de estas posiciones, como parte de un proceso de comprensión de la complejidad de lo social que trascienda la idea de determinación.

Apreciamos que el carácter de indiscutible de la forma de relación entre educación y sociedad tiene como efecto la reducción del campo de lo pensable en el terreno de las políticas educativas, y de lo social en general. De alguna forma, estas perspectivas conducen al reforzamiento de la pretensión de verdad absoluta de las afirmaciones que realizan. En este sentido, siguiendo a Zizek (2003) y reforzando una idea ya planteada, el carácter ideológico del discurso no tendría que ver con algún efecto de ocultamiento o desdibujamiento de «la realidad», sino con el hecho de ocultar el carácter histórico-social, y por tanto contingente, de toda construcción discursiva.

Específicamente, el carácter ideológico tiene que ver en este caso con el hecho que desde la formulación de las políticas educativas se alude a las formas en que la educación haría posible una especie de armonización o 'completamiento' de la sociedad, trabajando sobre sus carencias y desarrollando sus potencialidades. Esta forma de presentación del argumento ubica fuera de toda discusión el carácter posible de la sociedad. Esta es una verdad en sí, incuestionable, no pasible de ser pensada desde otra perspectiva que no adopte la dimensión de totalidad como punto de partida.

Para nosotros, la discusión de la noción de totalidad social resulta fundamental. Es justamente en este punto en el que los aportes de la obra de Ernesto Laclau resultan atractivos y sugerentes. Si la noción de totalidad social al modo en que ha sido definida desde las perspectivas estructuralistas ha de ser discutida, ello implica la necesidad de postular una hipótesis acerca de cómo se procesan las construcciones de sentido sobre lo social. Con relación a esto, entendemos que: «La imposibilidad de un fundamento universal no elimina

su necesidad: solo transforma el fundamento en un lugar vacío que puede ser llenado parcialmente de diversas maneras (la política se ocupa de las estrategias de llenado)» (Laclau, 1995: 158 en Dyrberg, 2008: 301).

Para comprender más cabalmente esta perspectiva es necesario considerar la distinción entre lo político y la política. En términos de Chantal Mouffe:

> concibo «lo político» como la dimensión del antagonismo que considero constitutiva de las sociedades humanas, mientras que entiendo «la política» como el conjunto de prácticas e instituciones a través de las cuales se crea un determinado orden, organizando la coexistencia humana en el contexto de la conflictividad derivada de lo político (Mouffe, 2007: 16).

Los planteos de Laclau y Mouffe nos permiten entender lo social como terreno de antagonismo en el cual es posible bregar por la construcción de órdenes parciales, relativamente equilibrados y abiertos a la desarticulación. En este sentido, la política se entendería como el espacio en que es posible construir articulaciones entre posiciones diferentes —a partir del reconocimiento de las diferencias—, así como delimitar las fronteras entre identidades antagónicas. Tanto las articulaciones como los antagonismos deben ser comprendidos en un marco político, social e histórico, más allá de cualquier referencia a identidades originales o estructuras preconcebidas.

Esta perspectiva es para nosotros de indudable interés en el campo educativo, ya que permite tomar distancia de las lecturas esencialistas de lo educativo, tan afines a diversas tradiciones pedagógicas. Estas, tienden a comprender la educación como el despliegue en el tiempo de un concepto fundacional según el cual la educación se significaría en la modernidad como un espacio desde el cual mejorar a los individuos y favorecer el progreso y la construcción de sociedades integradas y armónicas (Hunter, 1998).

También el enfoque es de interés para trascender lecturas críticas, propias de un marco conceptual de matriz neomarxista, según el cual la educación se definiría básica y exclusivamente como aparato ideológico del estado.[2] Desde estas perspectivas, genéricamente definidas como crítico-reproductivistas (Saviani, 1988), el sistema educativo cumpliría una función determinante en la reproducción de las relaciones sociales de producción capitalistas, garantizando la continuidad de la desigualdad.

Como ya señalamos, tanto la versión liberal como la crítica de la educación coinciden en asignar a la misma una función clara e inevitable. En ambos casos, ello se da en el marco de concepciones de sociedad donde existen identidades plenas y que se encuentran más allá de la posibilidad de la crisis o la desarticulación. Es en tensión con esta concepción de lo social que la incorporación del marco referencial de Laclau a esta obra cobra sentido.

Complementando el enfoque que pretendemos presentar, en el próximo apartado nos detendremos a señalar algunos aportes de la obra de Michel

2 Según la ya clásica acepción de Althusser (1970).

Foucault. Estos convergen en la formulación de la mirada particular desde la cual pretendemos acercarnos al objeto de nuestro trabajo. Es necesario señalar, no obstante, que en la construcción que nos planteamos, Laclau nos ofrece un marco general para pensar lo social desde una perspectiva antiesencialista y antifundacionalista. A su vez, Foucault nos ofrece una clave de lectura que puede ponerse a «trabajar» para abordar el proceso de construcción histórica de la sociedad uruguaya y de su sistema educativo. Pretendemos tomar la perspectiva de Foucault como una herramienta para el análisis, manteniendo vigente la primacía del principio de la imposibilidad de la sociedad. Volveremos sobre este punto al final del próximo apartado.

Normación y normalización en el desarrollo del sistema educativo uruguayo

Educación, disciplinas y normación

La emergencia de los sistemas educativos centralizados y estatales en los países de Río de la Plata en el último tercio del siglo XIX no puede ser comprendida por fuera de las profundas transformaciones que vivían sus sociedades. Tanto en Argentina como en Uruguay la expansión de dichos sistemas ocupa un lugar fundamental en la generación de la idea de nación y en el desarrollo de sociedades con fuertes niveles de integración social y cultural, más allá de las diferencias económicas evidentes que subsistían en su interior.

Por otra parte, el desarrollo de estos sistemas educativos se da en paralelo y, a la vez se ubica dentro de, la consolidación de estados nacionales.

El desarrollo del sistema educativo en Uruguay puede ser comprendido como un proceso de establecimiento de una sociedad disciplinada. El sistema educativo centralizado y estatal[3] se conforma en nuestro país en el último tercio del siglo XIX, ubicando a la educación dentro del conjunto de los derechos que pertenecen al ciudadano. Si bien enmarcada en un discurso que entiende la inclusión social vía la homogeneización social y cultural de los diversos sujetos (Dussel, 2003), la educación es construida discursivamente como un derecho. Derecho de acceso a un patrón cultural, a una acumulación social e histórica de conocimientos, base para la integración social, para el progreso de la nación y para el desarrollo de procesos de movilidad social ascendente.

La utopía educacionista se desarrolla sobre la base de aspirar a que la educación colme, constituya plenamente a los sujetos, convirtiéndolos en ciudadanos. En este sentido la postura de José Pedro Varela[4] es extremadamente ilustrativa: se trata de igualar (homogeneizar) vía el acceso a la educación.

---

3 Se introduce la categoría sistema educativo centralizado y estatal en el sentido que es planteado por Puiggrós (1990).

4 Ver sus obras *La educación del pueblo* y *La legislación escolar* (múltiples ediciones), sobre las cuales volveremos en el próximo capítulo.

Más allá de la inscripción del discurso fundador del sistema educativo uruguayo en una perspectiva liberal de reconocimiento de derechos, nos parece claro que la referida postura también puede ser vinculada con la necesidad de responder a un problema de gobierno, de administración de una población (Hunter, 1998). Esta perspectiva nos parece fundamental a los efectos de valorar el desarrollo posterior de este sistema, sin que ello implique que dejemos de reconocer que es claro que la conformación del campo problemático que se delimita con el surgimiento de los sistemas educativos centralizados y estatales no puede reducirse exclusivamente a esta apreciación. Es necesario reconocer los intrincados procesos de constitución del sujeto pedagógico moderno uruguayo, ubicado en la expansión de un sistema capitalista–democrático que distinguió al país en la región.

Interesa particularmente en este trabajo, ubicar el desarrollo de la educación institucionalizada en el marco de la emergencia de nuevas formas de configuración de las formas de gobierno y conducción de los individuos. Para ello es necesario apreciar que el Uruguay del último tercio del siglo XIX es escenario de un fuerte proceso de modernización en el marco del cual se constituye un Estado nacional con poder efectivo de gobierno sobre el conjunto de los uruguayos. Este Estado se consolida como la institución social fundamental de conducción de los que viven dentro del espacio geográfico que delimita el país.

Este poder efectivo de gobierno se apoya fundamentalmente sobre tres elementos:

1. un marco legal, en desarrollo ya desde la constitución del Estado independiente en las primeras décadas del siglo pero que adquiere especialización en el último tercio del mismo;
2. el desarrollo de una capacidad de coerción física a través del aparato militar y policial;
3. el elemento fundamental de este conjunto va a estar constituido por el desarrollo y la potenciación desde el Estado de una serie de instituciones que ya existían, fundamentalmente en la órbita privada eclesiástica, y que funcionan básicamente a través de «tecnologías de disciplinamiento» de los sujetos; el lugar central entre ellas lo va a ocupar la escuela.

Nos parece de interés detenernos en este proceso de estatización de las tecnologías de disciplinamiento para comprender más cabalmente el campo problemático que se comienza a desarrollar. Es claro que no es este un elemento específico del Uruguay, sino que encuentra su correlato en una serie de procesos que afectaron la constitución de los estados modernos en términos generales.

Marcelo Caruso (2005) ha planteado muy claramente el momento crucial que la articulación de las instituciones disciplinarias con el Estado, en el siglo XIX, ocupa en el desarrollo de procesos de gubernamentalización en la modernidad (Caruso, 2005). Esta articulación se da en paralelo a la emergencia de formas de concebir a los individuos no en tanto sujetos aislados sino como

formando parte de un conjunto en relación la cual el Estado tiene obligaciones de gobierno: la población.

De esta manera, «dos racionalidades de gobierno tuvieron que construir una alianza estratégica y producir algún tipo de división en el interior de un estado en pleno proceso de gubernamentalización» (Caruso, 2005: 45).

Gubernamentalización refiere, siguiendo a Foucault (2006), al proceso de preeminencia del gobierno como forma de poder frente a otras posibles y al desarrollo, en función de esa situación, de aparatos específicos de gobierno y saberes particulares.[5]

Esta perspectiva de análisis que llama la atención acerca de la simultaneidad de procesos que involucran a la estatización de las disciplinas y a la emergencia del problema de la población y de su gobierno, nos parece particularmente fecunda para analizar el proceso de consolidación de un Estado nacional en Uruguay y, particularmente, la constitución de un sistema educativo centralizado y estatal en el país.

El sistema educativo uruguayo nace cruzado por la asunción de prácticas disciplinarias, en las cuales es posible apreciar el desarrollo de la perspectiva pastoral en la educación y un conjunto de intervenciones que miran más a conjuntos de alumnos que a sujetos en particular y que se podrían comprender a través de la noción de normalización.

Con relación al primer elemento Ian Hunter (1998) ha llamado la atención acerca de la importancia de las prácticas pastorales en la conformación de las escuelas estatales y laicas modernas.[6] Esta centralidad del componente pastoral no tiene que ver con la asunción de los contenidos explícitos del discurso de las iglesias cristianas, sino con la asunción de la escuela moderna de prácticas de conducción y guía propias de aquellas. Podríamos decir que se trata de asumir no el contenido pero sí la metodología de las antiguas escuelas pastorales y de la forma de vinculación entre los sujetos propia de una concepción cristiana. La conducción, y en última instancia la «salvación» del niño estarán en la matriz constitutiva de la escuela moderna. Elaboraciones posteriores del maestro como apóstol y referencia a la «misión» de la escuela no harán sino profundizar esta influencia de un discurso pastoral en la educación laica.

Es claro que las elaboraciones de Hunter están en relación con el desarrollo realizado por Michel Foucault acerca del «poder pastoral». Foucault dedicó una

5 «Este Estado de gobierno que se centra especialmente sobre la población y que se refiere y utiliza como instrumento el saber económico, corresponde a una sociedad controlada por los dispositivos de seguridad. [...] La pastoral, las nuevas técnicas diplomático-militares, y en fin la policía, pienso que han sido los tres elementos a partir de los cuales se ha podido producir este fenómeno fundamental en la historia de Occidente que es la gubernamentalización del Estado» (Foucault, 1991: 26).

6 «Pero el cristianismo no dejó su huella indeleble en la escuela como una ideología o sistema de creencias. En lugar de eso, fue la fuente de una tecnología pedagógica específica, de un conjunto especial de "disciplinas espirituales" (de una práctica particular de relacionarse y gobernarse a sí mismo) personificada en la relación pastoral entre maestro y alumno» (Hunter, 1998: 23).

parte importante de su curso del año 1978 en el Collége de France a esta temática.[7] Allí, ubica el surgimiento de esta forma específica de poder en relación con la cultura hebrea precristiana, no percibiendo su presencia en el pensamiento griego y romano. A su vez, plantea que la Iglesia cristiana fue la institución que plasmó prácticamente esa forma de poder, introduciéndola en occidente a través de su asunción por el Imperio Romano.

Se trata de una forma de poder en la cual las prácticas de conducción se encuentran institucionalizadas a través de todo un conjunto de leyes, reglas, técnicas y procedimientos propios. A lo largo de los siglos que median entre la consolidación del cristianismo como Iglesia y la asunción del poder pastoral por los estados modernos, aproximadamente en el siglo XVIII, la forma del poder pastoral sufre transformaciones diversas pero no pierde vigencia.[8]

Para Foucault,

> La idea de un poder pastoral es la idea de un poder ejercido sobre una multiplicidad y no sobre un territorio. Es un poder que guía hacia una meta y sirve de intermediario en el camino hacia ella. Por lo tanto, es un poder finalista, un poder finalista para aquellos sobre quienes se ejerce, y no sobre una unidad, en cierto modo, de tipo superior, trátese de la ciudad, el territorio, el Estado, el soberano. Es un poder, por último, que apunta a todos y a cada uno en su paradójica equivalencia y no a la unidad superior formada por el todo (Foucault, 2006: 158).

La noción de guía surge como fundamental a los efectos de comprender la lógica de la pastoral, ese «arte por el cual se enseña a la gente a gobernar a los otros o se enseña a los otros a dejarse gobernar por algunos» (Foucault, 2006: 180).

Foucault entiende que es la lógica del poder pastoral la que se ubica en el trasfondo del proceso de gubernamentalización de los estados modernos, es el modelo político de gobierno a partir del cual se concibe el Estado moderno, Estado que asume responsabilidad de guía, de conducción sobre cada individuo, en tanto integrante de una población.

---

7 Una reconstrucción íntegra del citado curso está publicada como: Foucault, Michel (2006), *Seguridad, territorio, población*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

8 «Pues si bien es cierto que la Reforma, sin duda, es mucho más una gran batalla pastoral que una gran batalla doctrinal, y si es cierto que en ella estaba en juego la manera de ejercer el poder pastoral, el desenlace, es decir, un mundo protestante o un mundo de iglesias protestantes y la Contrarreforma, esos dos mundos, no fueron mundos sin pastorado. Al contrario, el resultado de esa serie de agitaciones y revueltas iniciadas en el siglo XIII y estabilizadas, a grandes rasgos, en los siglos XVII y XVIII, fue un prodigioso fortalecimiento del poder pastoral. Un fortalecimiento que mostró dos tipos diferentes, el tipo protestante o de las distintas sectas protestantes, con un pastorado meticuloso, pero tanto más cuanto era flexible desde un punto de vista jerárquico, y una Contrarreforma con un pastorado controlado con las riendas bien cortas, una pirámide jerarquizada, en el seno de una Iglesia Católica muy fuertemente centralizada. [...] Hubo revoluciones antifeudales; jamás hubo una revolución antipastoral. El pastorado no experimentó aún un proceso de revolución profunda que pueda dejarlo al margen de la historia» (Foucault, 2006: 179).

Es posible plantear que esta responsabilidad de conducción se articula en el contexto de fundación del sistema educativo moderno en Uruguay con procesos que tienden a establecer regularidades sociales, modelos de identificación en relación con los cuales el conjunto de los individuos han de ubicar sus procesos de constitución identitaria. Se trata de interpelaciones que si bien se ubican en relación con individuos, no los visualizan en tanto tales sino como formando parte de un conjunto más amplio que los comprende. Es en este sentido que se va pasando de una lógica de gobierno que pone el acento sobre los cuerpos individuales a la vez que se preocupa por los conjuntos de individuos y sus atributos, movimientos, características; así como por las formas de conducción de ese conjunto. Es claro que la existencia de la interpelación no garantiza la efectividad de la misma en relación con cada sujeto (Hernández Zamora, 1992), pero sí da cuenta de la existencia de una construcción discursiva en la cual la misma cobra sentido.

Este conjunto, construido como población supondrá la constitución de un sujeto colectivo de gobierno central en la lógica de la sociedad de seguridad y ajeno a la lógica disciplinaria. La lógica de la población supondrá una alteración en las prácticas de gobierno en la cual los individuos y los grupos[9] no serán ya en sí sujetos de gobierno, sino que la intervención sobre ellos será una forma indirecta de intervención sobre la población. Incidir sobre ella, regularla, es el objetivo final de las prácticas de gobierno.

El paso de una lógica de gobierno basada en las disciplinas a una orientada por lo que Foucault (2006) llamó los «dispositivos de seguridad» abre un interesante espacio conceptual para observar los procesos sociales en el Uruguay del último tercio del siglo XIX. Es claro que este pasaje no es automático ni implica la anulación de una forma para que se produzca una absolutización de la otra. Se trata de procesos complejos, en los cuales, como ya planteamos, asistimos a una combinación de formas de gobierno. Esta combinación, paulatinamente, dará lugar a un mayor desarrollo de los dispositivos de seguridad en relación con las prácticas disciplinarias.

Para dar cuenta de este proceso nos parece particularmente interesante la noción de normación de Foucault. Para este, podría hacerse referencia a un fenómeno de normalización disciplinaria, propio de las sociedades disciplinarias, el cual básicamente estaría orientado por una lógica de clasificación, distribución y adiestramiento de sujetos en la cual se ordena a los mismos partiendo de un modelo que se considera óptimo. Es así como:

> La normalización disciplinaria consiste en plantear ante todo un modelo, un modelo óptimo que se construye en función de determinado resultado, y la operación de normalización disciplinaria pasa por intentar que la gente, los gestos y los actos se ajusten a ese modelo; lo normal es, precisamente, lo que es capaz de adecuarse a esa norma, y lo anormal, lo que

9 El caso de la familia es un claro ejemplo de esta mutación: de espacio de gobierno sobre los individuos particulares a instrumento desde el cual influir sobre el conjunto de la población. Ver: Donzelot, Jacques (1979), *La policía de las familias*, Valencia, Pre-Textos

> es incapaz de hacerlo. En otras palabras, lo primero y fundamental en la normalización disciplinaria no es lo normal y lo anormal, sino la norma (Foucault, 2006: 75-76).

Como podemos apreciar, el proceso de lo que Foucault va a denominar normación (ya que la centralidad se ubica en la norma), provee de herramientas de análisis para abordar los avatares de la conformación del sistema educativo centralizado y estatal en Uruguay.

Los orígenes del sistema van a estar fundamentalmente marcados por acciones de establecimiento de normas coherentes con el desenvolvimiento de una sociedad moderna y civilizada. Una de las manifestaciones fundamentales de este proceso va a estar pautada por el desarrollo de formas de análisis y clasificación de los individuos que permitan diferenciar a los normales de los anormales. A su vez, se plantearán formas de intervención sobre los anormales que permitan su ajuste a la pauta de normalidad. Este fenómeno, que para nada constituye una particularidad del sistema educativo uruguayo sino que constituye una nota distintiva del surgimiento de los sistemas educativos modernos, puede ser comprendido desde la lógica de la normación.

Esta lógica se expresará en la formulación de un conjunto muy extenso de pautas y reglamentos desde los cuales se pretendía controlar hasta los más mínimos detalles del funcionamiento cotidiano de las escuelas y de las relaciones entre los sujetos que en ellas se encontraban.[10]

Educación, sociedad normalizadora y biopolítica

La lógica de la normación va a ir dando paso paulatinamente a otra en la cual se ponga el acento en la visualización de las diversas «normalidades diferenciales», apreciables a través de un análisis permanente del conjunto de una población. La emergencia de la noción de población y el desarrollo de formas de abordaje científico que hagan posible su conocimiento, estará en el centro de un proceso en el cual la norma pasa a ubicarse en un «juego dentro de normalidades diferenciales» (Foucault, 2006). Desde el desarrollo de la estadística como disciplina científica prioritaria para favorecer el conocimiento de los rasgos que caracterizan a una población, se podrán establecer «curvas normales» en relación con las cuales apreciar las ubicaciones de las normalidades más desfavorables y tratar de incidir en su proceso de normalización.

El desarrollo de los procesos de normalización se ubica en relación con la emergencia de la población y el problema de su regulación como elementos fundamentales de la constitución de un estado moderno gubernamentalizado. Todo ello a su vez, se ubica en el marco de una preocupación fundamental centrada

10 Es importante señalar que esta lógica reglamentarista se proyectó mucho más allá del contexto fundacional del sistema educativo moderno uruguayo, estando presente en las representaciones de muchos directores y supervisores del sistema de escuelas primarias en Uruguay que plantean que «en las escuelas uruguayas, todo aquello que no está explícitamente autorizado, está prohibido».

en los procesos de regulación de la vida. José Pedro Barrán (1994) ha denominado a este proceso, para el caso de Uruguay, como el de la emergencia de una *sensibilidad civilizada*; una sensibilidad centrada en el cuidado de la vida y su reproducción, preocupada por el máximo aprovechamiento de las energías de cada sujeto y que observa con creciente rechazo todo expresión social vinculada a la idea de muerte.

En este sentido, Foucault se ha referido al desarrollo de un «poder sobre la vida», que habría evolucionado desde una perspectiva centrada en el cuerpo como máquina, que denomina *anatomopolítica del cuerpo humano* (estrechamente vinculada a la noción de disciplina) y que data del siglo XVII y una centrada en intervenciones y controles reguladores sobre el cuerpo en tanto soporte de procesos biológicos a la que denomina *biopolítica de la población*, la cual data de mediados del siglo XVIII. Esta perspectiva biopolítica se vincula a la emergencia de la noción de población y es fundamental en la concepción de los dispositivos de seguridad. Desde aquí se desarrollará en el siglo XIX lo que Foucault entiende como la gran tecnología de poder del siglo XIX: el dispositivo de sexualidad (Foucault, 1977).

La sociedad normalizadora se ubicará, entonces, como «el efecto histórico del desarrollo de una tecnología de poder centrada en la vida» (Foucault, 1992: 175).

La conformación de un estado social o «benefactor» que en Uruguay comienza a esbozarse en la segunda y la tercera década del siglo XX puede ser pensado como una forma de despliegue de esta perspectiva de sociedad normalizadora. Se ubica dentro de este estado una preocupación centrada en el desarrollo de políticas de integración social que buscan reducir las «normalidades más desfavorables» que se apreciaban en el conjunto de la población. El desarrollo del sistema educativo se constituirá en una tecnología fundamental para avanzar en esa dirección, profundizando en las líneas establecidas en su proceso fundacional en el siglo XIX y en las dos primeras décadas del siglo XX.

Una doble operación, fundamental y propia de los estados de bienestar, se constituyó desde la intención de profundizar los procesos de inclusión social a la vez que se bregaba por incluir a los sectores sociales que aún permanecían en situaciones distantes a la normalidad propuesta. Pablo de Marinis (2002) plantea que:

> Para realizar ambos objetivos gubernamentales florecieron y se amplificaron (al mayor grado que jamás habían conocido, y que nunca más volvieron a alcanzar) toda una serie de tecnologías de seguridad social y de trabajo social, que tuvieron características diferenciales: las primeras, las de seguridad social, fueron más bien inclusivas y apelaron firmemente al concepto de solidaridad, en tanto que las segundas, las de trabajo social, fueron más bien individualizantes y apelaron al concepto de responsabilidad (de Marinis, 2002: 325-326).

Nos interesa particularmente retomar del planteo de de Marinis el hecho del desarrollo de la impronta social que se va a dar en este estado de bienestar.

La preocupación por la integración social va a ser la de la normalización social: la integración a través de la ubicación de los sujetos en situaciones cercanas a los estándares de normalidad definidos, evitando las desviaciones excesivas. La lógica de los «derechos de ciudadanía» será la que dotará de sentido a las tecnologías de gobierno funcionales a este proyecto.

Particularmente es necesario destacar que la lógica social del estado de bienestar, centrará su preocupación en el abordaje de una problemática que le es capital: la de la pobreza. Podría plantearse que el problema de la pobreza es constitutivo del estado de bienestar y de las tecnologías que este diseña. Estas ubicarán un espacio fundamental de desarrollo en el sistema educativo, el cual será concebido como uno de los espacios fundamentales de superación de la pobreza. La lógica propia de lo social (el abordaje de la pobreza) comenzará a interactuar e incidir en relación con la lógica propia de lo educativo (la de la distribución de conocimientos). Si bien este no es un proceso novedoso, en tanto la relación entre educación y pobreza es uno de los tópicos fundamentales de la reflexión pedagógica moderna, nos interesa señalar que la lógica del estado de bienestar comenzará a señalar una inflexión con relación al hecho de la capacidad de distribución de conocimientos de los sistemas educativos. Esto se dará, a su vez, en un marco de expansión de la matrícula de estos sistemas. Más individuos asistirán a instituciones educativas, pero más dudas habrá sobre su capacidad de ser educados.

En este marco es que tomará cuerpo una antigua discusión del campo de la pedagogía: la que tiene que ver con el carácter de educables o no de los sujetos. Esta problemática, a la que se denomina como la de la educabilidad, se reactualiza periódicamente en la historia de la educación y de los sistemas educativos. Comúnmente su reaparición tiene que ver con la irrupción de lo social en los ámbitos educativos y genera procesos de reactualización de las discusiones acerca de los límites del acto de educar (Baquero, 2001).

Subrayemos que subyacía a la concepción fundacional del sistema educativo moderno una perspectiva que ubicaba a la educación como base de los procesos de distribución de la cultura, puerta de acceso a una sociedad que se creía podía tender a una integración plena. La versión de la relación entre educación y pobreza que comienza a consolidarse en la segunda mitad del siglo XX tiende a colocar el centro de su atención no ya en los procesos de distribución de cultura, sino en las acciones para compensar o asistir las carencias sociales y culturales de los sujetos. Se constituye la versión de la educación como parte de las políticas sociales, que se consolidarán a partir de la década de los ochenta en acciones focalizadas y compensatorias.

La hipótesis que orienta el presente trabajo señala que la reforma educativa llevada adelante en Uruguay en el período 1995-2000 retoma elementos presentes en los discursos sobre educación y pobreza propios de la historia del sistema educativo uruguayo, resignificándolos desde una lógica que tiende al diseño de tecnologías de gobierno específicas para las poblaciones que viven en situación

de pobreza. Estas tecnologías se diferenciarán de aquellas producidas tanto en los orígenes como en la evolución de dicho sistema en el hecho que tenderán a asumir como natural una situación de desintegración y ausencia de movilidad social, tomando distancia de la utopía educacionista propia de la fundación del sistema o del «principio de integración» social propio del Estado benefactor.

Nos parece importante llamar la atención acerca de que no estamos planteando que el sistema educativo uruguayo no produjera históricamente prácticas de desintegración o exclusión. Esto sería contradictorio con la utilización de las categorías de normación, normalización disciplinaria y sociedad normalizadora. Sí pretendemos llamar la atención acerca de que en el marco de su desarrollo histórico dicho sistema se articuló con una sociedad con expectativas de ascenso social, lo cual permeó y tensionó los propios discursos educativos en el sentido de ubicar posibles aportes de la educación a la producción de procesos de ascenso social.

En definitiva, partimos de la base de que lo educativo, construido discursivamente como derecho en los momentos de expansión de la escolarización de masas de los siglos XIX y XX, ha tendido a ser resignificado en las últimas décadas del siglo XX como espacio comprendido dentro del conjunto de las políticas sociales cuando se refiere a sujetos que viven en situación de pobreza, a los que nominará progresivamente como excluidos. Esta construcción no se produce de forma repentina ni ahistórica, sino que es producto del desarrollo de diversos procesos histórico-sociales, sobredeterminados (Buenfil, 1993) desde perspectivas de lo social que articulan de una forma específica las relaciones entre educación y pobreza.

Como ha podido apreciarse en el desarrollo del presente apartado, nuestra perspectiva toma de Foucault fundamentalmente elementos vinculados a su proceso de producción enmarcado en los últimos años de sus cursos en el Collége de France. Particularmente nos hemos detenido en su perspectiva acerca del pasaje de las sociedades disciplinarias a las sociedades marcadas por la centralidad del enfoque biopolítico. El mismo autor ha denominado a estas sociedades como «sociedades de seguridad». Por otra parte, Gilles Deleuze (1990), las ha llamado «sociedades de control».

En este marco nos ha interesado particularmente prestar atención a lo que Foucault define como la emergencia del problema del gobierno y el proceso de gubernamentalización de las sociedades modernas.

Estos aportes de la obra, sin duda mucho mas vasta de Foucault, nos parecen de interés para apreciar el proceso de constitución de un sistema educativo centralizado y estatal en Uruguay. Fundamentalmente, los concebimos de relevancia a los efectos de desarrollar una posible forma de comprensión de los procesos a través de los cuales se han ido resignificando históricamente las relaciones entre educación y pobreza en Uruguay, teniendo como punto de llegada y análisis el proceso de reforma educativa 1995-2000.

Desde el posicionamiento que hemos ido construyendo, nos ha resultado de interés articular los mencionados aportes de Foucault, con la perspectiva que se condensa en la formulación de la «imposibilidad de la sociedad» de Ernesto Laclau. Creemos que esta articulación es pertinente en función de nuestros objetivos de investigación y de los particulares recortes que realizamos de los planteos de ambos autores y de sus seguidores.

Las posibilidades de realización de la articulación conceptual que aquí proponemos resultan fundamentales a los efectos del desarrollo de nuestro planteo. Es de destacar que la misma no surge exclusivamente desde nuestra perspectiva sino que se nutre de elaboraciones que en una dirección similar ha realizado, entre otros, Rosa Nidia Buenfil. Dicha autora ha trabajado acerca de convergencias y diferencias entre ambos autores en relación con temáticas de análisis de discurso (Buenfil, 1997) y como marco para el abordaje del desarrollo de las interacciones en la investigación educativa en México de los años noventa de los campos de la filosofía y la teoría de la educación (Buenfil, 2004).

En el segundo de los trabajos referidos en el párrafo precedente, Buenfil se posiciona desde la «construcción de una caja de herramientas» basada en ambos autores, aún reconociendo la existencia de importantes antagonismos entre los mismos. Fundamenta su posición en la existencia de «parecidos de familia», citando a Wittgenstein, entre ambas producciones. Entre los mismos destaca: la existencia de una común posición de crítica a diversas formas de esencialismo y el tener algunos autores de referencia comunes, como es el caso de Nietzsche y Heidegger.

El señalamiento de Buenfil acerca de la existencia de una común posición de crítica a perspectivas esencialistas en ambos autores resulta de importancia para nuestro trabajo, ya que constituye uno de los puntos centrales del encare que pretendemos dar al mismo.

En otro texto, Buenfil retoma los aportes que la lectura de Foucault aportó a la construcción de su perspectiva sobre la educación. Si bien la cita es algo extensa nos parece relevante transcribirla, ya que ilustra claramente una perspectiva que es central para el desarrollo de nuestro trabajo. Plantea Buenfil:

> Foucault opera entonces una introducción a Nietzche y un insumo para hacer estallar la metafísica de los orígenes; para valorar la fuerza detonadora del azar, el caos, el error y la proliferación tanto en las transformaciones sociales de la historia, como en la producción de conocimientos. Junto con ello, las ideas de esencia se van erosionando y el ser se historiza radicalmente. Lo político adquiere sí una dimensión constitutiva de la historia en la medida en que nombra el momento de la inclusión y la exclusión y con ello la imposibilidad de una sutura final de lo social. Lo político adquiere una dimensión constitutiva ya que marca las resoluciones temporales de las posibilidades múltiples presentes en cualquier momento histórico. La analítica genealógica de Foucault nos exige ya no perdernos en la búsqueda metafísica de los orígenes sino averiguar cómo es que algo ha llegado a ser lo que es, a indagar la historia desde el presente des-sedimentando

> las capas geológicas de la historia no para encontrar el centro duro o su verdad última, sino para reconocer qué de la historia nos puede mostrar cada capa (Buenfil, 2002: 34).

Desde el enfoque que plantea Buenfil, las posibilidades de articulación de las perspectivas de ambos autores resultan claras. De todos modos, es importante señalar que desde nuestra posición estamos haciendo referencia a articulaciones parciales que cobran sentido en la lógica de desarrollo de la investigación que nos proponemos. No se trata de un planteo con ambición de construcción definitiva, sino de una propuesta de convergencia en la elaboración de una perspectiva conceptual.

Por otra parte, en un trabajo titulado *Laclau, Foucault, Rancière: entre la política y la policía*, Martín Landau (2006) analiza cercanías y divergencias entre las perspectivas de los dos autores que venimos trabajando. Una de las conclusiones a las que arriba es por demás interesante a los efectos que guían nuestras elaboraciones. Plantea Landau:

> Laclau nos permite estudiar los procesos sociales como una forma de articulación hegemónica. Pero no nos brinda las herramientas para estudiar los mecanismos prácticos, concretos, nimios, mediante los cuales se regulan las relaciones entre los hombres en términos de gobierno. Foucault nos brinda las herramientas para hacer esto último, pero no nos da los elementos conceptuales para pensar una articulación discursiva en términos de lucha hegemónica. Al compartir supuestos básicos como los del descentramiento del sujeto y de lo social, la relativización de la razón, y la materialidad del discurso, es que se puede intentar complementar los diversos aportes (2006: 196).

Difícilmente podríamos definir la situación con palabras más ajustadas que las que acabamos de transcribir. Esta es, precisamente, la lógica desde la cual pretendemos articular ambas perspectivas conceptuales.

En el siguiente apartado, nos planteamos realizar un abordaje acerca de las elaboraciones teóricas que pretendieron dar cuenta de la problemática de la pobreza a lo largo de la segunda mitad del siglo XX. Ello es importante en nuestro trabajo ya que el espacio específico en el que pretendemos analizar algunos aspectos de la reforma educativa de la década de los años noventa es precisamente el de la articulación entre educación y pobreza. Estas perspectivas influyeron en la elaboración de políticas específicas, siendo relevante su consideración para una comprensión más cabal de las construcciones que ocuparan una posición estelar en los años noventa.

Perspectivas sobre pobreza y sociedad en la segunda mitad del siglo XX[11]

La construcción de la pobreza desde el «desarrollismo»

En el caso latinoamericano la discusión en torno a estas temáticas se inscribe, a partir de los años cincuenta, en las discusiones producidas a partir del auge de las visiones sobre la modernización y el desarrollo, y la conceptualización de la «cultura de la pobreza» como un obstáculo para el desarrollo.

No está de más recordar aquí que, como plantea Rodrigo Arocena (1995), a partir de la posguerra se conforman las teorías sobre el desarrollo, las cuales pueden estructurarse en torno a tres nociones centrales:

1. el desarrollo supone un proceso a lo largo del cual la capacidad productiva de un país y su estructura económica se van asemejando a las de los países industriales avanzados;
2. el proceso de desarrollo es el mismo para todos los países, por lo cual los países atrasados son aquellos que se encuentran ubicados en los peldaños inferiores de la escala del desarrollo;
3. se identifica desarrollo con crecimiento económico.

Desde estas perspectivas se entenderá la pobreza como una dificultad para iniciar el ciclo de desarrollo. El economista Ragnar Nurkse (1953 en Arocena, 1995)[12] en su texto *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*, presenta la noción de «círculo vicioso de la pobreza». Este autor entiende que tres son los círculos viciosos que determinan la falta de desarrollo:

1. El círculo vicioso cultural: con el cual se plantea que la falta de formación personal y la inadecuación de la cultura social impiden el desarrollo, y el subdesarrollo impide la diseminación de la cultura;
2. El círculo vicioso demográfico: alta natalidad y sobrepoblación producen miseria y la miseria impide el control de la natalidad; y
3. El círculo vicioso económico: bajos salarios determinan baja productividad laboral que impide el crecimiento de las rentas del trabajo y de la capacidad de ahorro.

La superación de estos círculos viciosos depende de la posibilidad de asumir pautas culturales del estilo de las vigentes en los países desarrollados, a la vez que lograr atraer capitales desde los mismos.

A partir de concepciones como las de Nurkse, en América Latina se plantean programas que intentan incidir sobre las situaciones de pobreza, buscando

11 Se retoma aquí el capítulo elaborado por el autor en el marco de un trabajo más extenso preparado junto a Daniel Bellicoso, Silvia Finocchio y Marta Kisislevsky, el cual fue presentado como trabajo final del Seminario dictado por Manuel Antonio Garretón en el marco del primer año de cursos de nuestra cohorte del Programa de Doctorado de Flacso (año 2002).

12 Nurkse, Ragnar (1953) *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*. Blackwell, Londres; citado en Arocena, 1995.

transformarlas a través de su integración al proceso de desarrollo social, el cual es entendido como inevitable. Esto se basa en la creencia de que el polo dinámico de desarrollo de la sociedad será capaz de atraer hacia sí e integrar al polo pobre y atrasado.

Desde este marco se genera en América Latina una perspectiva hegemónica en torno a lo que se va a dar en llamar la problemática de la «marginalidad». Como señala Aníbal Quijano (1998):

> Ese enfoque provenía de una visión dualista de la sociedad latinoamericana de aquel período, característica de la teoría del cambio social como «modernización» de lo existente, definido a su vez como «tradicional». Según esta visión, derivada de la versión parsoniana del estructural-funcionalismo, la sociedad latinoamericana transitaba de una sociedad «tradicional» a una «moderna». [...] El «pasaje» de lo «tradicional» a lo «moderno» era un proceso histórico necesario y espontáneo. Pero una parte de la población que se desprendía de la sociedad tradicional no lograba «integrarse» plenamente en la «moderna», y quedaba en algún sentido al margen o «marginada». La «resistencia al cambio» de la sociedad «tradicional» agravaba el problema, empujando a la «moderna» a reestructurarse «marginando» a una parte de la población que provenía de la anterior. Aquellos sectores sociales sin empleo estable y sin ingresos suficientes eran resultado de ese proceso de cambio. Eso dividía a la sociedad en dos campos o sectores: los «integrados» y los «marginados» o «marginales». Por eso era necesario intervenir desde el Estado en el proceso de pasaje de lo «tradicional» a lo «moderno» para ayudar a los «marginados» a «integrarse» en la «modernidad». Ni la «marginación social» ni la «dualidad estructural» eran consideradas como una fatalidad. Eran o podían ser una cuestión de tiempo. Ese era el peculiar sentido de la «teoría de la modernización» sobre la «marginalidad social» (1998).

Desde esta perspectiva, entonces, la marginalidad era entendida como una disfunción, pasible de ser neutralizada en el marco del proceso de desarrollo. Es así que, como plantea José Nun (2001), la visualización del fenómeno de la marginalidad va transcurriendo por diversas etapas:

- originalmente prima un criterio de localización física, en función del cual se entiende como marginales a ciertos asentamientos urbanos ubicados en las periferias de la grandes ciudades latinoamericanas;
- luego se constata que existen viviendas que presentan características similares a las de las periferias y que no se encuentran ubicadas en dichas zonas, por lo cual comienza a primar un criterio que pone el acento en las características de la vivienda y no en su ubicación geográfica;
- ante el fracaso de acciones que intentan transformar —desde intervenciones técnicas específicas— las características de estas viviendas, se comienza a desplazar el eje de atención desde la vivienda hacia su ocupante, construyéndose como marginal todo ocupante de una vivienda marginal. A partir de aquí comienzan a generarse una serie importante

de acciones que enfatizan la necesidad de trabajar en la superación de las deficiencias psicológicas, culturales o educativas de los «marginales» (a través de campañas de alfabetización o promoción popular), como paso previo a su integración a la sociedad.

De este modo,

> los grupos excluidos de la participación dejaban de ser testimonio de una estructura explotadora para expresar, sobre todo, sus propias deficiencias psicológicas o culturales. Es verdad que solo un romanticismo ingenuo podía ignorar que la miseria propaga tales deficiencias; pero lo que estaba en cuestión era el orden causal que se pretendía establecer (Nun, 2001: 22-23).

El desarrollo de campañas de alfabetización y promoción popular como las nombradas va a permitir la constitución de espacios educativos, por fuera de los sistemas educativos estatales, destinados específicamente a los pobres o marginados. Estos constituirán nuevas tecnologías de conducción ocupadas en la «integración» de estos grupos. Una de las nociones fundamentales que surgirá a partir del desarrollo de estas tecnologías es la que va a poner el acento en el aspecto socializador de la educación. El alcance educativo de estos proyectos pondrá el acento, fundamentalmente, en lograr la socialización de los sujetos, más allá de los conocimientos socialmente relevantes que se logre trasmitirles. Esta será la lógica que guiará el desarrollo de la educación no formal en América Latina desde inicios de la década de los sesenta (Torres, 1995).

Desde esta posición se irá generando una perspectiva que sostiene la necesidad de espacios remediales o compensatorios para atender a las poblaciones marginadas. Así, tenderá a cobrar legitimidad la construcción de espacios educativos por fuera e independientes de los circuitos institucionalmente reconocidos para el acceso a las credenciales que distribuye el sistema educativo.

Aportes críticos: Teoría de la dependencia y masa marginal

Insatisfechos con las explicaciones vigentes acerca del subdesarrollo y de la marginalidad, comienzan a surgir en América Latina una serie de trabajos que pretenden abordar estas cuestiones desde un marco teórico crítico, de base marxista.

En este sentido, un lugar central es ocupado por el texto de Fernando Henrique Cardoso y Enzo Falleto (2003 [1968]) titulado *Desarrollo y dependencia en América Latina. Ensayo de interpretación sociológica*. En este texto, los autores llaman la atención acerca de la existencia de relaciones de dependencia y subordinación entre países industrializados (centrales) y países subdesarrollados (periféricos). Estas relaciones, basadas en el deterioro de los términos del intercambio económico, generan situaciones de profundización de las relaciones de subordinación haciendo inviable el desarrollo de los países dependientes. A su vez, estas relaciones se reproducen al interior de las sociedades, generándose dentro de ellas también un centro y una periferia. En este marco:

> La modernización se hace a costo de un autoritarismo creciente y sin que disminuya el cuadro típico de pobreza del desarrollo con marginalidad. Al contrario, aumenta la magnitud de la población puesta al margen del sistema económico y político, en la medida que el orden se mantiene gracias a mecanismos abiertos o disfrazados de presión y violencia (Cardoso y Falleto, 2003: 135).

El texto de Cardoso y Falleto ocupa un lugar central en la crítica a las visiones dominantes de la época en cuanto al abordaje de las problemáticas del desarrollo y la marginalidad. En lo que interesa específicamente a este trabajo, realiza un aporte decisivo en el sentido de cuestionar el lugar que ocupan los sectores pobres o «marginales» en los procesos de modernización de las sociedades dependientes latinoamericanas.

A partir de esta obra va a ser posible discutir la construcción del problema de la marginalidad como expresión de las características psicológicas o culturales de los sujetos marginales. Desde aquí se va a generar un espacio desde el cual sea posible realizar una reflexión que ubique la problemática en el marco de relaciones de dependencia económica y política, tanto a nivel de la relación entre los países centrales y los periféricos, como en el nivel del interior de las propias sociedades periféricas.

Los planteos de Cardoso y Falleto instalan en espacios intelectuales de América Latina una discusión en torno al lugar que ocupaban los sectores «marginales» en el marco de los procesos de desarrollo capitalista de las sociedades latinoamericanas. En este debate un aporte fundamental va a ser realizado por José Nun a través de la presentación de la categoría de masa marginal. Nos detendremos en este aporte, por entenderlo fundamental para comprender el debate dado en aquel momento histórico y por apreciar su potencialidad para el abordaje de las discusiones actuales en torno a la problemática de la pobreza y la exclusión social en América Latina.

El aporte central de Nun[13] se encuentra en un artículo originalmente publicado en 1969 en la *Revista Latinoamericana de Sociología* y titulado «Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal». En el mencionado artículo Nun parte de la categoría «ejército industrial de reserva» de Marx, entendido como los efectos funcionales de la superpoblación relativa, en un momento histórico determinado. Este cumple, por una parte, la función de intensificar la competencia entre los obreros llevando los salarios a la baja, y, por la otra, mantener constantemente disponible una masa de trabajadores para los momentos de expansión de la industria.

Nun entiende que, para las características específicas de las sociedades capitalistas dependientes latinoamericanas, la noción de ejército industrial de reserva es insuficiente para una comprensión de las funciones que en ellas cumple una porción de la superpoblación relativa.

13 Nun, José (1969) «Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal», en *Revista Latinoamericana de Sociología*, vol. V, n.º 2, pp. 178-236. Este artículo ha sido reeditado Nun, José (2001), o. cit, siendo esta la versión que utilizaremos para citar al referido artículo.

A partir de dicha constatación introduce la categoría de «masa marginal», la cual correspondería a aquella parte de la superpoblación relativa que, en el caso específico de que se trata, no produce efectos funcionales. En otras palabras, corresponde a la manifestación no funcional del excedente de población.

La idea que una porción de la superpoblación relativa puede no producir efectos funcionales en su relación con el sector productivo hegemónico fue el centro de una polémica entre Nun y Cardoso. Este último rechaza la categoría de masa marginal, en el entendido que la superpoblación relativa siempre produce un efecto funcional.

En abierta contradicción con los planteos de Cardoso, para Nun, la masa marginal es:

> esa parte afuncional o disfuncional de la superpoblación relativa. Por lo tanto, este concepto —lo mismo que el de ejército industrial de reserva— se sitúa a nivel de las relaciones que se establecen entre la población sobrante y el sector productivo hegemónico. La categoría implica así una doble referencia al sistema que, por un lado, genera este excedente y, por el otro, no precisa de él para seguir funcionando (2001: 87).

Entendemos que las ideas lanzadas al debate por Nun en 1969 son de indudable actualidad en el presente, cuando las tendencias que dicho autor apreciaba en aquel momento se han profundizado.

Complementando la presentación de la categoría de masa marginal, nos parece importante señalar que la aplicación de dicha categoría es, en el pensamiento de Nun, totalmente adecuada en el caso del mercado de trabajo del capital industrial monopolístico y puede no serlo en el caso de la mano de obra ocupada por el capital industrial competitivo. En términos de Nun:

> Conviene advertir que el criterio de referencia del razonamiento es el tipo dominante de organización productiva, o sea, el sector de las grandes corporaciones monopolísticas. Sin embargo, que este constituya el elemento central de esta fase no quiere decir que sea el único: incorporado en grado diverso, a sus cálculos y estrategias, coexiste con él un contingente más o menos amplio de pequeñas y medianas empresas, que operan en términos mucho más parecidos a los propios del estado competitivo. En rigor, se superponen y combinan dos procesos de acumulación cualitativamente distintos, que introducen una diferenciación creciente en el mercado de trabajo y respeto de los cuales varía la funcionalidad del excedente de población. De esta manera, los desocupados pueden ser, a la vez, un ejército industrial de reserva para el sector competitivo y una masa marginal para el sector monopolístico. Pero, además, la mano de obra sobrante en relación con este último no necesariamente carece de empleo ya que puede estar ocupada en el otro sector (2001: 89).

De aquí que la característica del tipo de empresa que se trate, incide en la conformación de la superpoblación relativa. La conformación de una masa marginal se da con mucha más fuerza en el caso del mercado de trabajo vinculado a

la gran empresa monopolista. Esta se distingue por obtener mayores utilidades y tener una menor incidencia de la mano de obra sobre los costos.

Por otra parte, el capital industrial competitivo genera márgenes de ganancia estrechos o fluctuantes, dificultad para acceder al crédito, lo cual lleva a incorporar la baja del salario como una variable importante en la obtención de ganancias por parte de la empresa.

La apreciación de estos fenómenos permitió a Nun realizar una doble conjetura de fondo:

- importantes procesos de disolución en el mercado de trabajo comenzaban a operarse por acción del capital monopolista trasnacional; y
- estos procesos tendían a ser protagonizados por agentes económicos que generaban cada vez menos puestos de trabajo de buena calidad.

La lectura, cuatro décadas después, de los planteos de Nun, permite apreciar la actualidad de los mismos. Es claro que sus elaboraciones constituyen un aporte central a las discusiones en torno a la realidad de las situaciones de pobreza y exclusión social en América Latina.

Esta «pérdida de ingenuidad» en relación con la problemática del desarrollo va a tener su correlato en el campo educativo a partir de una serie de trabajos que se centrarán en visualizar el lugar central que la educación ocupa en la reproducción de las relaciones sociales de producción. A nivel de los países centrales se desarrollarán diversas líneas de trabajo que tendrán fuerte impacto en América Latina. Entre los principales podemos destacar las elaboraciones de Samuel Bowles y Herbert Gintis (1976), desde el marco de lo que se dio en llamar la «teoría de la correspondencia», el trabajo de Pierre Bourdieu y Jean Claude Passeron (1981), centrado en los procesos de reproducción a nivel cultural, los aportes de Christian Baudelot y Roger Establet (1976), estableciendo una crítica a la escuela unitaria y a la perspectiva de Louis Althusser (1977) de la educación en tanto aparato ideológico del estado. A nivel latinoamericano se produjo una importante literatura que se posicionaba desde esta corriente crítica, valgan como ejemplos de un conjunto que los excede los trabajos de Tomás Amadeo Vasconi (1987) y Aníbal Ponce (1981).

El intenso debate que en torno a estas situaciones venía desarrollándose en América Latina a fines de los sesenta va a ser interrumpido de raíz por la emergencia de dictaduras militares. En el caso particular del Cono Sur, el año 1964 señala el golpe de estado en Brasil, sucediéndose posteriormente en Uruguay y Chile en 1973 y en Argentina en 1976.

Dictaduras y contrarrevolución en la teoría del desarrollo

El período de las dictaduras militares inauguraría un tiempo en el cual nuestros países tendrían posibilidades de acceder a créditos abundantes, productores de fuertes procesos de endeudamiento. Los años setenta verían el desarrollo de este proceso, el cual comenzaría a desmoronarse a partir de la crisis de México de 1982.

Durante las dictaduras, la discusión conceptual acerca de la marginalidad y la pobreza no tiene cabida en los espacios académicos formales. Lenta y paulatinamente comienzan a surgir centros de investigación y de estudio de la realidad social, con financiamientos externos al continente. Estos centros van a comenzar procesos de investigación puntuales, estudiando la realidad de la pobreza desde lo espacios de la vida cotidiana en los que se desarrollaba. En dichos marcos, los espacios vinculados a procesos de educación popular, cooperativas y pequeños emprendimientos colectivos van a ir tomando fuerza.

Los efectos de los procesos de endeudamiento van a impactar a partir de comienzos de los años ochenta en un empobrecimiento de vastos sectores de la población de nuestros países. Ello se va a dar, a su vez, en el marco de lo que se ha dado en llamar una contrarrevolución de la teorías del desarrollo, inaugurada en esa década.

En términos de Arocena:

> En general, tal «contrarrevolución» se caracteriza por la oposición a las ideas centrales de la llamada «revolución» de John Maynard Keynes en la economía, a las teorías estructuralistas del subdesarrollo y al uso de la planificación económica para afrontar los problemas del desarrollo. Sostiene asimismo que estos últimos solo pueden ser resueltos permitiendo el libre juego de los mercados y limitando al mínimo la intervención gubernamental en la economía. [...] Los voceros de la contrarrevolución en la política para el desarrollo proponían obtener mejores resultados atacando tres problemas en particular:
>
> - la hipertrofia del sector público, que en su juicio había dañado a las economías de los países atrasados al asumir funciones, especialmente en la esfera productiva, que desbordaban los cometidos normales del Estado;
> - el énfasis excesivo de los gobiernos en la acumulación de capital físico en desmedro del mejoramiento de los recursos humanos;
> - la proliferación de controles públicos que perjudicaban el funcionamiento de la economía (1995: 32-33).

El impacto de la puesta en escena de los postulados de esta «contrarrevolución» en las teoría del desarrollo generaría situaciones de profundización de la pobreza en el continente, llevando a constituirlo en el de distribución más desigual del planeta. Esta situación se consolidaría en la décadas de los ochenta y noventa, dando lugar a una resignificación de la categoría exclusión. Desde esta resignificación haría referencia a conjuntos de poblaciones que quedarían ubicados por fuera de los procesos de intercambio simbólicos y materiales vigentes en nuestras sociedades.

En este marco se produciría el auge de una serie de políticas sociales y educativas que, desde la lógica propia de esta contrarrevolución en la teoría del desarrollo, ubicarían como tarea el incidir sobre las situaciones de pobreza en las que cada vez un sector más importante de los latinoamericanos se vería involucrado.

En el siguiente apartado abordaremos algunas características de las mencionadas políticas, en su carácter general y en su relación particular con lo

educativo, proponiendo una lectura de las mismas desde el entramado conceptual presentado en la primera parte de este capítulo.

Políticas sociales, fragmentación del sistema educativo y gobierno de la pobreza

Principales características de las políticas sociales latinoamericanas en los noventa

Uno de los principales efectos de la implementación de las líneas políticas mencionadas al final del apartado precedente fue el desarrollo en el conjunto del continente de fuertes procesos de empobrecimiento de buena parte de la población. Ante estos procesos, se plantean por parte del Estado un conjunto de políticas sociales de carácter focalizado y compensatorio, siguiendo la línea de las tendencias generales para el continente (Coraggio, 1995; Coraggio y Torres, 1999; Lo Vuolo, 1999).

Estas políticas fueron implementadas comúnmente a través de formas de participación comunitaria e impulsadas por diversos organismos internacionales con peso en la definición de las políticas públicas en el continente. En el marco de las políticas de ajuste estructural, el tema del direccionamiento específico que se da a los recursos destinados a combatir la pobreza se torna crucial (Coraggio, 1995).

Diversas investigaciones han tendido a caracterizar estas políticas. Emilio Duhau (en Ziccardi (comp.), 2001) realiza una caracterización de los principios inspiradores de las reformas a los sistemas de bienestar social en América Latina, distinguiendo cuatro elementos:

1. Agentes no estatales, tanto de sectores filantrópicos o voluntarios, informales y empresariales, pueden participar en el desarrollo de aspectos de las políticas sociales. Ello presenta la ventaja que los propios beneficiarios podrían participar en el diseño de los programas y que determinados servicios podrían ser ofrecidos a usuarios que pudieran pagar por ellos. También quedaría abierta la posibilidad de ofrecer dichos servicios bajo la modalidad de subrogación.
2. El Estado no deber ser el único agente que financie los servicios sociales, ya que algunos sectores sociales se encuentran en condiciones de hacerse cargo de sus costos. A su vez, debe favorecerse que cada beneficiario aporte recursos para el financiamiento de los servicios que usufructúa de acuerdo a sus posibilidades.
3. Debe tenderse a establecer el principio de competencia en la prestación de los servicios sociales a los efectos que los usuarios puedan elegir entre varios prestadores. Particularmente interesa evitar los monopolios estatales en la prestación de servicios sociales. Se aprecia que

introducir la competencia y evitar los monopolios permitiría reducir costos, prestar servicios más efcientes y asignar mejor los recursos.

4. «Los recursos públicos aplicados en la esfera del bienestar social deben estar destinados fundamentalmente a cubrir las necesidades de quienes no están en condiciones de sufragar por sí mismos la satisfacción de los mismos, y deben ser aplicados respondiendo a los principios de: focalización (identificar con la mayor claridad posible a los beneficiarios), subsidio a la demanda (traducir en la medida de lo posible el subsidio en poder de compra), evaluación a través de la medición del efecto y no del gasto, prioridad a los más necesitados, y equidad (entendida como compensación de las desventajas, mediante el trato desigual a quienes son desiguales)» (Duhau, 2001: 313).

De las cuatro características que menciona Duhau, y que definen integralmente el modelo de políticas sociales al que nos estamos refiriendo, la cuarta es especialmente relevante para los objetivos de la presente investigación. La focalización de las acciones en aquellas poblaciones incapaces de satisfacer sus necesidades básicas en el mercado, es un elemento central en el andamiaje conceptual y práctico de estas políticas. Esto supone la concepción de políticas específicas en relación con estos sectores.

En este sentido, las investigaciones de José Luis Coraggio han contribuido a la comprensión de la lógica de organización y a las conceptualizaciones subyacentes en las políticas sociales de los años noventa. Coraggio plantea:

> El sentido de esas actuales políticas sociales ya no es lograr la igualdad de derechos, dando sus beneficios a todos los ciudadanos según sus necesidades y recuperando contribuciones de cada uno en función de su riqueza o ingresos. Su objetivo ha sido limitado a compensar las situaciones más graves que genera la crisis de capacidad sociointegrativa del sistema económico que, librado a la lógica del mercado, se torna crecientemente excluyente. En cuanto al sistema fiscal, mantiene o acentúa su regresividad en nombre de la minimización de los costos del sistema de recaudación y del realismo (no ahuyentar el capital), recayendo sobre las clases medias, mediasbajas e incluso los pobres urbanos. [...] En realidad, la política social focalizada se torna cada vez más un recurso de eficiencia decreciente, por su retraso dinámico respecto de las necesidades, por la concomitante pérdida de calidad de sus servicios básicos y porque su eficacia para resolver los problemas que encara depende de la calidad de un contexto económico y sociopolítico al que nunca podrá suplir completamente. Y ese contexto hoy fagocita las mejores intenciones del asistencialismo público, sea desde el Estado o desde la sociedad (1999: 12).

Compensación y focalización emergen, por tanto, como elementos centrales de una política social que no trabaja sobre las causas de la pobreza, sino sobre sus consecuencias. La aplicación de esta política se desarrolla en diversos espacios institucionales, dentro de los cuales el del sistema educativo público ha sido uno de los priorizados. Retomando a Coraggio, este autor identifica a la educación

como «la más importante política social compensadora dirigida por principios neoliberales cuantitativistas, que buscan lograr metas de acceso a servicios de enseñanza básica al mínimo coste posible» (1999: 13).

La aplicación de estas políticas tiende a invisibilizar el lugar del Estado en los procesos de producción de pobreza. En este sentido, nos parecen particularmente interesantes las elaboraciones realizadas por Loic Wacquant. Si bien este autor reflexiona en torno a la pobreza en el mundo desarrollado, entendemos, en acuerdo con Javier Auyero (2001), que muchos de sus planteos son relevantes para entender la pobreza en nuestros países.

Wacquant otorga un lugar preponderante al Estado como «elemento central en la cadena causal que explica la penetración y la agudización de la privación material y de la marginación económica y cultural» (Auyero, 2001: 21). Las políticas públicas, por acción o por omisión, constituyen un elemento central en los procesos de reproducción de la pobreza. De este modo, las discusiones sobre la pobreza no debieran poner el acento en si nos encontramos ante el desarrollo de una subcultura o infraclase, sino en como la acción estatal y las políticas públicas influyen en la problemática.

Por otra parte, Wacquant toma la noción de gueto como un concepto clave para la comprensión de las características que asume el fenómeno de la pobreza. Entiende que:

> en cuanto tipo ideal el gueto puede caracterizarse como una formación socioespacial restringida, racial y/o culturalmente uniforme, fundada en la relegación forzada de una población negativamente tipificada –como los judíos en la Europa medieval y los afroamericanos en la Norteamérica moderna- en un territorio reservado en el cual esa población desarrolla un conjunto de instituciones específicas que actúan como sustituto funcional y escudo protector de las instituciones dominantes de la sociedad general (2001: 43).

Si bien la palabra gueto no es de recibo en el lenguaje oficial de las políticas sociales uruguayas, entendemos que la significación que Wacquant construye es perfectamente asimilable al lenguaje de las fuerzas policiales cuando delimitan la existencia de zonas rojas en la ciudad de Montevideo, al de las políticas sociales cuando hacen referencia a la existencia de zonas críticas, o al de las políticas educativas cuando construyen sus zonas de requerimiento prioritario o nombran a algunas escuelas como ubicadas en contextos socioculturales críticos. En todos estos casos se elabora una construcción discursiva, la cual desde el terreno de las políticas, ya sea criminales, sociales o educativas, pretende naturalizar el tema de la pobreza y relegarlo espacialmente a zonas a las cuales no conviene ir.

Esta ubicación geográfica de la pobreza, aunada al identificar a los sujetos pobres con valores socialmente rechazados (vagancia, delincuencia, prostitución) permite la construcción de un sujeto social al cual puede responsabilizarse en parte por los principales problemas que aquejan a la sociedad montevideana (inseguridad, delincuencia, etcétera) y sobre el cual solamente caben dos tipos

de intervenciones: represivas (cuando se han consumado o se tiene la sospecha que se han consumado delitos) o preventivas (con intervenciones asistenciales previas a que se consume el delito). Estas intervenciones se desarrollan a través de acciones e instituciones específicas: de corte represivo (punitivas) o de corte preventivo (sociales, educativas).

Esta construcción discursiva tiende a ocultar el lugar que la instauración de un determinado modelo económico y social tiene en la generación de las situaciones de pobreza, presentándose a las políticas sociales como espacios remediales.

En definitiva, es probable que el desmantelamiento del estado benefactor y la crisis de la sociedad normalizadora que lo contenía, den paso a una reconfiguración de las formas de gobierno de poblaciones. Una consecuencia notable de este proceso tiene que ver con el hecho de que la fragmentación social sea asumida como un dato de la realidad, la seguridad se ubique como un principio fundamental y los excluidos sean construidos como la amenaza social fundamental. Ello supone el desarrollo de tecnologías específicas de gobierno, concebidas en relación con una racionalidad política que articule las nociones de pobreza y peligrosidad social.

Si bien es cierto que la preocupación por la seguridad es constitutiva de los estados modernos, en el contexto particular de la crisis de las sociedades latinoamericanas por la caída de los Estados de bienestar y la instauración de políticas económicas de corte monetarista se desarrolla una racionalidad política que se ha definido comúnmente como de corte neoliberal. Esta podría comprenderse haciendo referencia a que:

> En el neoliberalismo, por tanto, tiene lugar una importante reactivación del viejo concepto sociológico de Gemeinschaft, de comunidad. [...] La comunidad goza por cierto de muy buena salud: las racionalidades políticas contemporáneas no dejan de hablar de competitividad, de éxito, de asunción de responsabilidades y de nuevo prudencialismo, pero lo hacen abandonando un lenguaje social y se dirigen crecientemente a las comunidades, apelan a ellas de manera creciente, como modalidades predominantes de agregación. En tanto se desprenden cada vez con mayor énfasis de un cierto punto de vista social las tecnologías de gobierno tienden crecientemente a gobernar a través de la comunidad [...] (de Marinis, 1999: 94).

Esta pérdida del énfasis en el «punto de vista social» y la centralidad otorgada a la participación comunitaria en la gestión de diversas problemáticas que la afectan se ha producido sobre la base de una reactivación del problema de la seguridad, entendida como seguridad pública o seguridad ciudadana.

La apelación a la participación comunitaria puede apreciarse como componente central de los dispositivos de seguridad en expansión en las sociedades posbenefactoras, en tanto estos toman cierta distancia de la disposición al control total, al encierro, propio de las disciplinas. Basados en la noción de regulación, estos dispositivos abordan las realidades sociales no desde una perspectiva

«centrípeta», sino introduciendo una lógica «centrífuga» (Foucault, 2006: 67), una lógica que tiende a generar ciertos espacios de permisividad, de permitir la circulación de los elementos, estando permanentemente atenta a la integración de nuevos elementos y a las formas de incidir, indirectamente, en las formas en la que se organizan y disponen.

La crisis de los estados benefactores es la crisis de una forma de gobierno, basada fundamentalmente en la integración social a través de la asunción de ciertos valores comunes y una fuerte injerencia del Estado en la conducción de la población sobre ciertos parámetros comunes. Supone una lógica de gobierno que interviene y regula sobre los diversos espacios de lo social, estando atenta a toda forma posible de desintegración social. Este Estado desarrolló una diversidad de políticas, integrando básicamente a través del acceso al trabajo asalariado y disponiendo de formas de intervención, desde la lógica de la cuestión social en relación con aquellos grupos que no lograban integrarse aunque más no fuera parcialmente.

La crisis de este modelo de Estado y de sociedad supone la crisis de una forma de gobierno que ocupó un espacio hegemónico durante varias décadas del siglo XX y que generó, de cierta forma, una expectativa de integración social plena a través del trabajo y la solidaridad social. Foucault percibió la crisis de ese Estado como la crisis de una forma de gobierno. Un elemento fundamental de esa crisis es ubicado en relación con la necesidad del Estado de «economizar su propio ejercicio del poder» (Foucault, 1991). Esta economización se traduciría en el hecho que el Estado dejaría de prestar atención a una serie de procesos sociales, favoreciendo que las propias comunidades los afronten y reservaría su energía para intervenir a partir del «marcaje, la localización de un cierto número de zonas que podemos llamar "zonas vulnerables", en las que el Estado no quiere que absolutamente nada suceda» (: 165).

Apreciar esta relación entre una desinversión general de las energías del Estado y el establecimiento de zonas de marcaje, sensibles, nos parece sumamente interesante para visualizar los procesos vividos en los países latinoamericanos en los años noventa. Específicamente en el caso uruguayo de la última década del siglo XX, es interesante apreciar la coexistencia de una desregulación general en grandes ámbitos de la economía y de las relaciones laborales, con políticas sociales focalizadas que delimitan grupos específicos sobre los cuales se plantea la necesidad de intervenir. Un ejemplo destacado de estas últimas lo constituiría el modelo de escuelas de tiempo completo, en relación con las cuales se desarrollarán tecnologías que podrían identificarse como vinculadas a una lógica disciplinaria de gobierno. Abordar estos procesos constituye una de las preocupaciones fundamentales de nuestro trabajo de investigación, por lo cual será una de los ejes sobre los que estaremos trabajando en los próximos capítulos.

Educación y gobierno de la pobreza

En lo que tiene que ver específicamente con el plano educativo, los años noventa presentan un panorama en el cual la capacidad explicativa de la noción de segmentación propia de la sociología de la educación de los setenta, tiende a ser superada por un proceso en el cual se desdibuja profundamente la posibilidad de hacer referencia a un sistema educativo único, aunque segmentado. De hecho, lo que se constituye podría identificarse con fragmentos inconexos de lo que históricamente constituyó un sistema integrado (Tiramonti, 2004).

El desarrollo de la investigación educativa permite afirmar que uno de esos fragmentos, dirigido a las poblaciones en situación de pobreza (nombradas como marginales, excluidas, etcétera) alberga en su interior prácticas de corte asistencial y compensatorio. En este fragmento, el tiempo destinado a la trasmisión de saberes socialmente significativos es escaso y se encuentra opacado por las mencionadas prácticas de asistencia y compensación (Martinis, 1998, 2005). Nuestro trabajo de investigación nos sugiere la potencialidad explicativa de la categoría «gobierno de la pobreza»,[14] en tanto nos permite ubicar estas prácticas educativas en el más amplio marco de prácticas de gobierno destinadas a la contención y al control de las poblaciones socialmente construidas como disruptivas o peligrosas.

Entendemos por gobierno de la pobreza la generación de macro políticas tendientes al control de las poblaciones que viven en situación de pobreza. Las políticas educativas y las sociales ocupan un lugar destacado en estos procesos. Este gobierno supone un entrecruzamiento de racionalidades políticas (formas de conceptualización del poder) y tecnologías de gobierno (procedimientos prácticos de ejercicio del poder). Para la conceptualización de ambas nociones seguiremos planteos de Pablo de Marinis (1999). Tomando aportes de Nikolas Rose y Peter Miller, de Marinis presenta a las racionalidades políticas como campos discursivos de configuración cambiante, en cuyo marco se produce una conceptualización del ejercicio del poder. A su vez, plantea que:

> Las racionalidades políticas se enfrentan, dicho de un modo muy general, con la compleja temática de saber quién puede gobernar, qué es gobernar, qué o quien es gobernado. [...] continúa en la línea de las preguntas por el «cómo» del gobierno, más que en la definición de una supuesta esencia o naturaleza (de Marinis, 1999: 87).

Por otra parte, concibe a las tecnologías de gobierno en tanto:

> mecanismos prácticos y reales, locales y aparentemente nimios, a través de los cuales los diversos tipos de autoridades pretenden conformar, normalizar, guiar, instrumentalizar las ambiciones, aspiraciones, pensamientos y acciones de los otros, a los efectos de lograr los fines que estos consideran deseables (Miller/Rose, 1990: 8). Se trata, entonces, de los inocentesmecanismos, ritualizados, banalizados, casi naturalizados por su aplicación

14 La categoría se apoya en los planteos sobre el «gobierno de la miseria» aportados por Castel (1997). También se apoya en elaboraciones de Wacquant (2000 y 2001).

> habitual en la práctica cotidiana, a través de las cuales las autoridades buscan instanciar las prácticas de gobierno (de Marinis, 1999: 89).

Nos interesa subrayar aquí que nuestra perspectiva acerca del gobierno de la pobreza se ubica en el marco de la crisis de las sociedades disciplinarias (Foucault, 1991) y la emergencia de las sociedades de control (Deleuze, 1999) o sociedades de seguridad (Foucault, 1991). Como ya señalamos, estas se caracterizan por un cierto opacamiento de las instituciones de encierro y la constitución de márgenes de tolerancia en la sociedad ante ciertas actitudes «desviadas». En términos de Foucault:

> se trata de una «especie de desinversión», como si el Estado se desinteresase de un cierto número de cosas, problemas y de pequeños detalles hacia los cuáles había hasta ahora considerado necesario dedicar una atención particular. Dicho con otras palabras: creo que actualmente el Estado se halla ante una situación tal que no puede ya permitirse ni económica ni socialmente, el lujo de ejercer un poder omnipresente, puntilloso y costoso. Está obligado a economizar su propio ejercicio de poder (1991: 164-165).

En definitiva, se trata de tecnologías específicas de conducción de conductas con posibilidad de impactar sobre importantes poblaciones y específicamente sobre las clases peligrosas (Castel, 2004), destinatarias fundamentales de su acción.

En lo que tiene que ver específicamente con las políticas educativas, es posible afirmar que su configuración en las dos últimas décadas ha supuesto una forma de actualización de las intervenciones que históricamente los estados modernos dirigen hacia dichas clases peligrosas. Quizás un elemento a tener en cuenta en esta actualización es que ya no es posible apreciar fácilmente —en las racionalidades políticas actualmente vigentes— la emergencia del optimismo pedagógico, propio de la escuela moderna, según el cual la intervención educativa y social sobre los peligrosos (o potencialmente peligrosos) podía generar alguna forma de integración de los mismos a la sociedad sana. Este optimismo parece haber dejado lugar a un cierto pesimismo: se descree, en última instancia, en la posibilidad de integrar (homogeneizar) a los excluidos. En definitiva, se reactiva un discurso sobre las relaciones entre educación y pobreza, resaltándose sus aristas más excluyentes.

En este marco se han desarrollado procesos de transformación acerca de qué se entiende por educar. Estos procesos, no unívocos ni reducibles a una única lógica, impactan en la constitución de los sujetos que ocupan las posiciones de educador y educando.

Desde una retórica que pretende redefinir a los sistemas educativos como espacios prioritarios para la construcción de procesos de equidad social (CEPAL, 1992) se genera un discurso que coloca a la educación en un lugar fundamental entre las estrategias de lucha contra la pobreza. Los organismos vinculados a la propuesta y al financiamiento de las reformas educativas diseminan continentalmente sus

propuestas de construir sistemas educativos que sean capaces de, a la vez, fortalecer la competitividad internacional de los países y consolidar sus espacios de constitución de ciudadanía; instalando un binomio de difícil articulación en el marco de los proyectos de sociedad hegemónicos (Rivero, 1999).

Desde estas posturas se constituyó en la década de los noventa un bloque que hegemonizó el debate educativo, desconociendo perspectivas críticas e imponiendo un discurso que remite únicamente al carácter socialmente transformador del sistema educativo.

En este sentido, nos parece importante destacar que en el debate de los años noventa en relación con la crisis de la educación, fue posible distinguir dos posturas teóricas.

Una de ellas partía de la base de entender que la crisis de los mismos era producto de la articulación de dos factores claves:

a. la acumulación de disfunciones ya existentes en la década de los sesenta (descenso de la calidad de la educación por explosión de la matrícula e imposibilidad de atender adecuadamente a los nuevos sectores que se integran al sistema, rezago, deserción y repetición);
b. la dificultad de los sistemas educativos de adaptar su funcionamiento para responder a las nuevas relaciones entre educación y sociedad determinadas por el hecho de que «el conocimiento es el factor clave del crecimiento económico y de las relaciones sociales» (Tedesco, 1995: 14).

Esta postura, sustentada con mayores o menores niveles de explicitación, por los diversos organismos multilaterales que desde la década de los ochenta adquirieron peso en la generación de políticas educativas, se encuentra presente en la justificación conceptual de los procesos de reforma educativa impulsados desde comienzos de los años noventa en América Latina. Entendemos que la reforma educativa uruguaya claramente puede ser ubicada dentro de esta concepción.

Otra postura constituyó una perspectiva alternativa partiendo de la base de entender que la crisis no puede ser abordada independientemente de la crisis social y económica de las sociedades latinoamericanas y de las políticas que la hacen posible. A su vez, entendió que la crisis no se produce por la simple acumulación de las disfunciones propias de nuestros sistemas educativos, sino que poseía un carácter estructural, afectando los modelos desde los cuales se organizan y trabajan los sistemas y las instituciones que los componen (Puiggrós, 1995a) demandando una transformación de los mismos. Se conceptualiza esta situación como crisis orgánica de los sistemas educativos modernos (Puiggrós, 1994, 1995a), apoyándose en el concepto de «crisis orgánica» de Antonio Gramsci.

Desde esta perspectiva se plantean críticas a la construcción de la educación como un pilar de las políticas sociales,[15] apreciando que desde dicha postura se

15 Formulación constituida a partir de afirmaciones como las que siguen: «La educación es la vía universal para el desarrollo de un conjunto de políticas sociales integrales que permiten actuar coordinadamente sobre la integración social y espacial, las familias, el bienestar físico

generan acciones focalizadas y compensatorias en relación con las situaciones de pobreza. Aprecian que el impacto de la transformación del espacio educativo en ámbito privilegiado para el desarrollo de las políticas sociales ha sido profundo, alterando las relaciones entre los sujetos de la educación, su forma de construirse identitariamente y reorganizando física y sobre todo simbólicamente las instituciones educativas públicas (Redondo y Thisted, 1999; Puiggrós, 1999; Duschatsky y Redondo, 2000).

Ambas lecturas en torno a la crisis de la educación estuvieron en el centro de los debates educativos de la década de los noventa. Dan cuenta de una disputa en el espacio de la producción de sentidos en el campo de la educación latinoamericana. Parece claro que la perspectiva de la «acumulación de disfunciones» consiguió ocupar un lugar central en el campo, teniendo la capacidad para construir sentidos válidos para un vasto e importante conjunto de actores sociales y educativos. La perspectiva de la crisis orgánica, reducida en cuanto a su recepción a ámbitos académicos y a ciertos sectores gremiales, ocupó un lugar periférico en la construcción discursiva sobre educación, constituyéndose en un «exterior discursivo» que amenazaba la estabilidad de la perspectiva de la acumulación de disfunciones, sin lograr disputar su posición hegemónica.

Entendemos relevante, de todos modos, tomar nota de esta disputa en torno a la construcción de la idea «crisis de la educación», en tanto nos puede dar cuenta de la apertura de procesos de transformación en la idea de sistema educativo y de escuela que durante el siglo XX permaneció anclada como construcción de sentido sedimentada en el imaginario de los uruguayos.

Nos interesa particularmente prestar atención a estos procesos, ubicándolos en el marco más general de las preocupaciones que orientan nuestras indagaciones, vinculadas a las formas de gobierno y los procesos de conducción y regulación de sujetos y poblaciones, específicamente en relación con los procesos de gobierno de la pobreza.

En síntesis, en el presente capítulo hemos intentado ubicar un conjunto de conceptualizaciones que den cuenta de aspectos centrales en el desarrollo de nuestro planteo. Estos podrían agruparse en cuatro grandes conjuntos:

a. La centralidad de la noción de «imposibilidad de la sociedad» de Laclau en nuestro enfoque. Con la misma pretendemos ubicar una perspectiva teórica no esencialista y ocupada en apreciar los procesos políticos a través de los cuales se establecen articulaciones y antagonismos entre diversas posiciones sociales.
b. La relevancia de las categorías de normación y normalización para una lectura del desarrollo histórico del sistema educativo uruguayo. Ello, ubicado en el marco general del abordaje de la simultaneidad de los procesos de estatización de tecnologías de disciplinamiento, propias

y psíquico de niñas y niños, las condiciones materiales de los hogares y la igualación efectiva de oportunidades. La centralidad de la educación como eje de las políticas de equidad social surge como un tema prioritario» (ANEP, 2000: 25).

del período de fundación del sistema educativo estatal, y de paulatina asunción por parte del Estado de su responsabilidad de gobierno en relación con el conjunto de una población, propia del período de consolidación del sistema.

c. El abordaje de diversas formulaciones de discurso que en relación con la tematización de la pobreza se desarrollan en el campo de las ciencias sociales latinoamericanas desde mediados del siglo XX.

d. El análisis, desde la perspectiva de la crisis de las sociedades disciplinarias, de algunas características de las políticas sociales de fin de siglo y sus formas de expresión en el campo educativo. Propuesta de la categoría «gobierno de la pobreza» como relevante para un abordaje de esta temática.

En el próximo capítulo, iremos tras algunos rastros de las formas a través de las cuales se construyeron las relaciones entre educación y pobreza, fundamentalmente en las primeras décadas de expansión del sistema educativo uruguayo. Ello ocupa un lugar relevante en el conjunto de nuestro trabajo ya que consideramos clave la incorporación de una dimensión histórica como aporte a la comprensión del desarrollo de algunas categorías que se encuentran en proceso de sedimentación en las discusiones de la década de los años noventa.

Capítulo 2

Educación y pobreza en el desarrollo del sistema educativo uruguayo

En el presente capítulo nos interesa rastrear algunas formas de concepción de las relaciones entre educación y pobreza inscriptas en el discurso desde el cual se articula el sistema educativo centralizado y estatal en Uruguay en el último tercio del siglo XIX y su continuidad en las tres primeras décadas del siglo XX. Nos parece este un período fundamental para comprender la consolidación de un discurso pedagógico moderno en el país, el cual ha tenido vigencia durante un siglo y al que se retorna permanentemente en las discusiones educativas locales, aunque más no sea para enunciar la necesidad de su superación.

Incorporar una mirada acerca del período fundacional del sistema educativo se vincula a nuestra intención de presentar lo educativo desde una perspectiva que dé cuenta de su profundo carácter histórico y social. Entendemos que la particularidad de las elaboraciones discursivas que vinculan educación y pobreza en la década de los noventa no puede ser apreciada si no lo es desde una mirada que sea capaz de dar cuenta de algunas tradiciones de la escuela uruguaya.

Desde nuestra perspectiva, la dimensión histórica nos permite tomar distancia de posicionamientos que tienden a idealizar el pasado, pretendiendo que la «irrupción del neoliberalismo» vino a interrumpir y destruir una tradición democrática y popular de la educación nacional. Lejos de suscribir tal enunciado, planteamos la necesidad de una lectura de las formas en que las relaciones entre educación y pobreza se fueron configurando en ciertas tradiciones del sistema educativo uruguayo. Solamente desde dicha lectura es posible plantear hipótesis acerca de los procesos de reconfiguración de dichas relaciones que se introdujeron en los años noventa del siglo XX.

En el campo de las elaboraciones discursivas sobre lo social, nuevos enunciados que buscan ocupar posicionamientos hegemónicos solamente pueden aspirar a ellos a través de formas de articulación compleja con aquellos otros a los que buscan desplazar. Nuevos edificios simbólicos solamente pueden concebirse a través de construcciones que de alguna forma incorporan materiales previamente disponibles, resignificándolos y generando nuevos sentidos. Esto implica la producción de nuevas relaciones de diferencia y de nuevos antagonismos, lo cual conlleva la producción de nuevas identidades. En términos de Dyrberg:

> Si la relación entre dos agentes (A y B) deviene en antagonismo, la anterior relación diferencial entre ambos es reemplazada por otra en la que A constituye varios elementos como momentos en una cadena de equivalencias que representa la negación de A, su imposibilidad de ser lo que es.

> Dado que B ocupa este lugar de negación de A, ha venido a simbolizar la presencia de ese otro que impide que A totalice su identidad. [...] Al estructurar los límites —por ejemplo nombrar al enemigo político, aunque un límite también podría ser una ruptura o la última instancia de lo aceptable—, el antagonismo desempeña un papel constitutivo para la identidad (Dyrberg, 2008: 309).

En este sentido, nuestra perspectiva busca tomar distancia tanto de planteos para los cuales lo actual es novedad absoluta, como de otros en los cuales lo presente solamente puede ser comprendido como proyección de lo anteriormente existente. Por ello, entendemos la necesidad de la introducción de una clave histórica no como mero prólogo, sino como elemento imprescindible de una lectura que pretenda comprender construcciones de significado contemporáneas.

En un primer apartado del capítulo plantearemos algunos elementos vinculados a la concepción de Uruguay como una sociedad moderna y el desarrollo a partir del último tercio del siglo XIX de lo que José Pedro Barrán ha denominado como una «sensibilidad civilizada». Posteriormente nos detendremos en la especificidad del proceso de fundación del sistema educativo uruguayo, vinculado a la promulgación del Decreto Ley de Educación Común del año 1877. En un tercer apartado rastrearemos las formas de consolidación de dicho sistema en las tres primeras décadas del siglo XX. Finalmente, incluimos un apartado donde planteamos algunas líneas complementarias de lectura de los procesos abordados en las elaboraciones anteriores.

El nacimiento del Uruguay moderno

Una clave de lectura para comprender al Uruguay del último tercio del siglo XIX, podría generarse al apreciar los procesos de homogeneización y disciplinamiento que comienzan a desarrollarse en su interior. Esto se expresa básicamente a través de la incorporación de los patrones sociales, económicos y culturales de la modernidad. Es posible afirmar que la problemática del gobierno, en el sentido foucaultiano mencionado en el capítulo precedente, emerge en función de la interrogante ¿cómo disponer las cosas e incidir sobre una población en función de la constitución de una sociedad moderna?

El desarrollo del siglo XIX en Uruguay puede concebirse como el paulatino acrecentamiento de un orden y una estructura legal de tipo republicano a partir de la jura de la primera Constitución de la República el 18 de julio de 1830 que no conseguía estructurarse en un orden disciplinario. El último tercio del citado siglo será el momento de decisiva conformación de una sociedad con crecientes niveles de disciplina y un gobierno con efectivo alcance nacional. Para la consolidación de estos procesos resultó necesario innovar en aspectos de la estructura legal.

El momento de mayor desarrollo de ese proceso coincide con el gobierno militar encabezado por el coronel Lorenzo Latorre (1876-1880). Este gobierno interviene en la vida política del país interrumpiendo un largo ciclo de conflictos y guerras civiles instaladas entre los dos grandes partidos tradicionales e

históricos del Uruguay desde el inicio de su vida independiente. La gestión de Latorre se distingue por la toma de diversas medidas tendientes a la *modernización* del país: expansión de la soberanía del gobierno al medio rural, alambrado de las propiedades en el campo, instalación de la policía rural y desarrollo de un sistema educativo centralizado (Jacob, 1969).

Estos procesos de generación de una sociedad moderna se relacionan con la emergencia de un modelo económico sostenido por la incorporación cada vez más sostenida del país al mercado mundial de carnes y lanas a través de la exportación de una producción de baja calidad comparativa (De Sierra, 1978). Entre las condiciones de posibilidad de éxito de este modelo de desarrollo, se encontraba la regularización de la propiedad de la tierra en el medio rural y el disciplinamiento de la mano de obra campesina.[1]

Uno de los principales actores de este proceso de modernización será la Asociación Rural del Uruguay (ARU), fundada en 1871 y representante de los intereses de los grandes propietarios de tierras del país. Esta asociación reclamará desde su fundación la «pacificación de la campaña» a los efectos que se puedan generar las condiciones para el desarrollo de la actividad ganadera. El principal sujeto social disruptivo en relación con el que dirigirán su prédica es el gaucho, ubicado como culpable del atraso del campo ya que participa de todos los movimientos revolucionarios que alteran la paz de la campaña y como desconocedor de la propiedad existente sobre las reses, tomándolas de cualquier parte como principal alimento.

Según plantea Raúl Jacob (1969) ya en el mismo año 1871 el jefe político (principal autoridad) del departamento de Paysandú, Eduardo Mac Eachen, había establecido un reglamento de policía, válido en todas las Comisarías de su jurisdicción. En 1875, ya en plena dictadura del Cnel. Máximo Santos se autoriza a los jefes militares y policiales a juzgar y a castigar a quienes fueran culpables del destrozo de vías férreas y telégrafos.

En 1876 el ejército y la policía comienzan a utilizar modernos rifles Remington y a su vez entra en vigencia el primer Código Rural, estableciéndose los principios de propiedad y autoridad en el medio rural. Este código establecía la obligatoriedad del alambramiento de los campos, produciéndose la pérdida de sus tierras a pequeños propietarios incapaces de solventar el gasto que dicho alambramiento significaba. De tal suerte, la aplicación del Código produce dos procesos simultáneos: el establecimiento de la propiedad en el medio rural y la

1 Entendemos, junto con Barrán, que: «Un modo de producción nuevo —como el que estaba gestándose en el Uruguay de 1860 a 1890— implicaba cambios en la sensibilidad, modificaciones del sentir para que a la vez ocurrieran modificaciones sustanciales en la conducta. Y así, sensibilidad y cambio económico entrelazados, no son ni causa ni efecto el uno del otro, sino factores que tanto se abren camino juntos como se limitan y se obstruyen el paso. Lo que cuenta en estos lazos entre sensibilidad y modo de producción es, entonces y antes que nada, advertir su correlación, notar que cierto esfuerzo de ascetismo de toda la sociedad fue contemporáneo a la "modernización" y que ambos fenómenos se alimentaron mutuamente y se necesitaron» (Barrán, 1994: 21).

pérdida de sus posesiones (tierras y ganados) de pequeños propietarios, los cuales pasarán a formar parte de los sectores desposeídos de la sociedad uruguaya junto a los gauchos, los inmigrantes pobres y los negros.

Este proceso coloca en el centro de las preocupaciones de la época la constitución de un heterogéneo sector social, pobre, desposeído, el cual será observado con preocupación por los sectores más enriquecidos y medios de aquella sociedad uruguaya. A su vez, se asociarán a este grupo un conjunto de actitudes contrarias al progreso tales como la vagancia, los vicios, la inmoralidad y el desconocimiento de la propiedad privada. Se constituirá un sujeto social polifacético, sobre el cual ha de ser necesario intervenir.

Diversas serán las formas de intervención a implementar. Algunas de carácter estrictamente represivo como la propuesta del establecimiento de una Colonia Correccional,[2] la utilización del instituto de la leva y la realización de trabajos públicos por parte de los condenados en el Taller Nacional.[3]

Otras intervenciones supondrán la propuesta de introducir correctivos a través del trabajo, como la propuesta de la ARU de otorgar tierras fiscales a quienes hubieran perdido las suyas por aplicación del Código Rural.[4]

De todos modos, la forma principal de intervención no tendrá que ver fundamentalmente con la represión a través del ejercicio de la violencia física, sino con un conjunto de formas de producción y difusión de una nueva sensibilidad, una sensibilidad civilizada (Barrán, 1994) por oposición a la bárbara a la que se identifica con el modo de vida de los sectores populares. Evidentemente este proceso de instauración de una sociedad civilizada no puede ser planteada únicamente como una intervención de sectores dominantes sobre sectores subordinados. Debe ser entendida como complejos procesos sociales, culturales, políticos y económicos que si bien reconocen actores fundamentales no admiten la reducción a esquemas simplemente conspirativos. En el proceso de constitución de esta sensibilidad se ven afectados tanto quienes la propician como aquellos a quienes estos pretenden interpelar.

El desarrollo de esta nueva sensibilidad, que se instaurará a través de procesos de disciplinamiento social que gozarán de plena realización ya en los primeros años del siglo XX, puede presentarse en términos de Barrán:

---

2 Jacob (1969: 93) recoge del n.º 15 (1880) de la *Revista de la Asociación Rural del Uruguay* el planteo de que «Si bien la vagancia no es un delito que la justicia puede castigar, es un indicio que la policía debe observar». Basándose en el Código Rural, el articulista plantea que la mencionada observación y la internación en la Colonia Correccional cuando fuera oportuno, supondrán «el correctivo legal de la vagancia».

3 Célebre cárcel montevideana en la cual los reclusos eran obligados a trabajar en obras públicas.

4 Jacob (1969: 49) recoge del n.º 35 de la *Revista de la Asociación Rural del Uruguay* una fundamentación de esta propuesta: «Es preciso que los hijos de este suelo no sean los únicos que se vean privados de tierra, cuando los que no han nacido en ella la posean. Ellos que llegarán a ser tan numerosos que pueden un día reclamar con las armas en la mano lo que es conveniente y de una buena política anticiparse a darles. Seguramente es preferible darles tierras, de las que aún tiene el país algunas, aunque pocas, que mantenerlos en las cárceles o degollarlos en las cuchillas».

> Esta sensibilidad del Novecientos que hemos llamado «civilizada», disciplinó a la sociedad: impuso la gravedad y el «empaque» al cuerpo, el puritanismo a la sexualidad, el trabajo al «excesivo» ocio antiguo, ocultó la muerte alejándola y embelleciéndola, se horrorizó ante el castigo de niños, delincuentes y clases trabajadoras y prefirió reprimir sus almas, a menudo inconsciente del nuevo método de dominación elegido, y, por fin, descubrió al intimidad transformando la «vida privada», sobre todo de la familia burguesa, en un castillo inexpugnable tanto ante los asaltos de la curiosidad ajena como ante las tendencias «bárbaras» del propio yo a exteriorizar sus sentimientos y hacerlos compartir por los demás. En realidad, eligió, para decirlo en pocas palabras, la época de la vergüenza, la culpa y la disciplina (Barrán, 1994: 11).

Un conjunto de valores marcarán el modelo de sociedad presente en esta nueva sensibilidad, profundamente imbuida de la idea de progreso. Algunos de ellos serán: el trabajo, el ahorro, el orden y el cuidado de la salud y de la higiene. Estos valores serán expuestos como deseables y necesarios por todas las figuras de autoridad de la sociedad que se va conformando:

> Los estancieros desde la revista de su gremio, los maestros desde los libros de lectura, los médicos desde sus consultorios, los curas desde confesionarios y púlpitos, los padres de familia desde las cabeceras de almuerzos y cenas, los políticos desde los editoriales de los diarios o el parlamento, los oficiales del ejército desde sus regimientos y los jefes de policía desde sus edictos, todas las autoridades de aquella sociedad, entonces, comenzaron a predicar en esos años en torno a nuevos dioses y diablos con énfasis no igualado en el pasado por la unanimidad y cuantía de la insistencia, y la novedad de algunas propuestas éticas (Barrán, 1994: 34).

Esta gama de nuevos dioses apuntan a colocar al conjunto de los sujetos sociales en situación de participar del progreso de la nación a través de su esfuerzo en el trabajo cotidiano y el ahorro constante; el cuidado de la salud y la integración a una sociedad con órdenes y jerarquías claramente establecidos. La contracara de estos valores la constituyen una serie de actitudes que se tenderá a construir como propias de los sectores populares: la falta de interés en ganarse la vida a través del trabajo, la dilapidación irracional de los recursos sociales, la falta de higiene (con el conjunto de enfermedades que ello ocasionaría) y último, pero fundamental, el desconocimiento de jerarquías y pautas sociales de convivencia propias de la «sociedad civilizada».

Se instala de esta manera la necesidad de propagar hacia estos sujetos sociales disruptivos las bondades de la civilización, como única forma de superar la barbarie implícita en sus formas de vida, barbarie imposibilitadora de toda situación de progreso. Los sectores dirigentes de la nueva sociedad uruguaya creen profundamente en la posibilidad de integración social de estos sectores ya que parten de la base del carácter racional del tipo de sociedad a la cual aspiran.

Sus modelos están ubicados en los modernos estados de Francia y Estados Unidos, en contraposición con España a la cual ubican como paradigma del

atraso y el oscurantismo. Esta perspectiva se constituye, según lo ha documentado Jesualdo Sosa (Sosa, 1958) a través de la asimilación por parte de la elite intelectual de la época de corrientes de corte racionalista, básicamente a través del trabajo de difusión que de esa perspectiva realiza el chileno Francisco Bilbao. Sosa basa su planteo en un trabajo inédito de Arturo Ardao.[5] De dicho trabajo transcribe a propósito de Bilbao:

> Su doctrina se forma de tesis simples. El pasado de América es la Colonia. La Colonia es España, la España es la Edad Media: oscurantismo religioso y absolutismo político. El futuro debe ser Francia, la Francia de los pensadores deístas y los revolucionarios republicanos de los siglos XVIII y XIX, o Estados Unidos, los Estados Unidos de la libertad política y religiosa, de la democracia y el libre examen. El presente es una contradicción viva, una mezcla de pasado y de porvenir, una antinomia que hay que superar: la forma política republicana en relación con la forma religiosa y católica (Sosa, 1958: 10-11).

Esta tensión entre un pasado del cual se quiere tomar distancia y un futuro que se ansía construir está implícita en todo el proceso de conformación de esta nueva sociedad. Los principios racionalistas, presentes en nuestra sociedad desde la década de 1860,[6] aportarán fundamentos ideológicos a la necesidad sentida de transformación social. Estos fundamentos, opuestos a los de los sectores conservadores,[7] se fundirán y reformularán en la década siguiente con las influencias positivistas y su propuesta de cultura científica, que comenzarán a circular en la elites intelectuales.[8]

La necesidad de constitución de esta nueva sociedad, moderna, avanzada, además del enfrentamiento con todos elementos que sobreviven de la lógica colonial, ubicará como necesidad fundamental la transformación de aquellos sujetos sociales que hemos denominado «disruptivos», los cuales se caracterizarán por la pobreza de su existencia y por el atraso cultural que portan. La «locomotora del

---

5 *Proceso del Racionalismo en el Uruguay. Evolución filosófica-religiosa nacional.*

6 El principal libro de Bilbao, *La América en peligro*, se publicó en Buenos Aires en 1862.

7 Fundamentalmente identificados con los «doctores» formados en la Universidad e importantes sectores de la Iglesia como denunciará José Pedro Varela al proponer la reforma de la educación uruguaya.

8 Según Ardao (1978), en Latinoamérica, al mismo tiempo que *adoptado*, el positivismo fue *adaptado*: «Adopción, pero a la vez adaptación a nuestras circunstancias histórico culturales. Su asimilación, entonces, se llevó a cabo a través de su adaptación» (Ardao, 1978: 99). Esto, a su vez, no se produjo del mismo modo en los diversos países del continente: «Hasta donde la diversidad del positivismo latinoamericano fue reflejo de la del europeo, lo muestra el ejemplo elocuente de dos países limítrofes, Brasil y Uruguay, en los que el positivismo constituyó, en cierto momento, una verdadera modalidad de la inteligencia nacional. Si los positivismos de uno y otro país fueron muy diferentes, se debió ante todo a la diferencia inicial de sus fuentes respectivas: la francesa de Compte para el brasileño, la inglesa de Spencer para el uruguayo. Claro está que muchos rasgos diferencias de nuestros positivismos se explican por la diversidad, no de los modelos ultramarinos, sino de los caracteres y circunstancias de cada país» (Ardao, 1978: 100).

progreso»[9] solamente podrá avanzar en la medida que supere las resistencias de estos sujetos. El avance de esta locomotora es el de la sociedad moderna, de la sensibilidad civilizada, de una nueva forma de concebir la vida y la muerte. La integración, fundamentalmente, y no la represión, será la forma de erradicación de los sujetos sociales disruptivos. Las discusiones políticas fundamentales que registra el último tercio del siglo XIX uruguayo tienen que ver, fundamentalmente, con cuáles son las formas más adecuadas para el desarrollo de estos procesos.

La constitución de un sistema educativo centralizado y estatal en Uruguay

El educacionismo vareliano

Desde el marco desarrollado anteriormente, interesa centralmente en este trabajo detenernos específicamente en el desarrollo del sistema educativo centralizado y estatal en Uruguay, en el marco del conjunto de las reformas acometidas en ese tercio final del siglo XIX. En este sentido, nos parece relevante:

> reflexionar acerca de la funcionalidad que para la constitución de una identidad nacional —en la medida [en] que puede hablarse de «identidad nacional»— tuvo la participación activa del Estado en la estructuración del sistema educativo. Si bien dicha identidad no fue producto solo de la mencionada preocupación estatal, puesto que múltiples medidas fueron tomadas en otros ámbitos institucionales [...] no puede prescindirse de la consideración del «efecto homogeneizador» que tal sistema educativo tuvo sobre el conjunto de la población. Cualesquiera hayan sido los contenidos trasmitidos a través de la educación, en tanto que ellos tuvieron alcance nacional, permitieron al Estado o a los grupos que este representase, y sobre todo tratándose de enseñanza básica, diseminar un conjunto de conocimientos, valores y actitudes comunes a un conjunto importante de población (Apezechea, 1977: s/p).

A partir del proceso de difusión de un conjunto de conocimientos, valores y actitudes comunes a un conjunto importante de población se conforma el sistema educativo moderno uruguayo desde lo que se dio a llamar la reforma vareliana en honor a su principal impulsor, José Pedro Varela. Este, desde su cargo como director de Instrucción Pública eleva en el año 1875 un Proyecto de Ley de Educación Común a las autoridades de la época. Si bien la Ley de Educación Común finalmente aprobada difería en varios tópicos en relación con el Proyecto elevado por Varela (Bralich, 1989), su nombre quedó indisolublemente unido a dicha gesta. Por otra parte, Varela accedió al principal cargo existente en la estructura que la ley daba al sistema educativo, Inspector General, hasta su muerte acaecida en 1879. Varela dejó expresadas sus posturas pedagógicas, fundamentalmente, en dos libros: *La legislación escolar* y *La educación del pueblo*.

9 Lema típicamente moderno, originalmente acuñado por Bilbao (ver Sosa, 1958: 11).

En *La legislación escolar* (1876) Varela realiza un diagnóstico de la situación del país desde perspectivas políticas y económicas, en el marco de un conjunto que denomina situación de «atraso social». Con relación al aspecto político, plantea la existencia de una situación de «crisis política» en la medida que es,

> racionalmente un absurdo esperar que el gobierno democrático pueda funcionar regularmente con una población ignorante. [...] Un pueblo ignorante no puede tener sino gobiernos que estén en relación con su ignorancia, cualquiera sea la forma política que haya adoptado (Varela, 1964: 105-106).

De esta manera se produce una ley general[10] de la política en función de la cual se puede afirmar que la ignorancia de un pueblo es la causa de los malos gobiernos que lo rigen. En la medida que ese pueblo sea capaz de superar las situaciones de ignorancia en las que vive, será capaz de elegir adecuadamente a su gobierno, seleccionando a los individuos más aptos para llevarlo adelante.

En lo que se refiere al aspecto económico, Varela identifica un problema fundamental, la desproporción entre las aspiraciones de poseer un determinado nivel de vida (copiado de las sociedades europeas) y los medio disponibles para satisfacer esas aspiraciones: «hemos copiado sus consumos excesivos, sus placeres opulentos, su lujo fastuoso, sin copiar a la vez los hábitos de trabajo, la industria, la capacidad productora que los hace posible sin que sean causa de ruina» (Varela, 1964: 64-65).

Desde su perspectiva, la principal «fuerza motriz» que podría permitir superar la crisis económica sería la «inteligencia cultivada», esta haría posible distinguir las necesidades reales y las ficticias y permitiría desarrollar hábitos de trabajo.

Entre los sujetos sociales que hemos denominado como disruptivos, el principal sobre el cual Varela cree necesario intervenir para superar la crisis es el «paisano». Este es ignorante en la medida que acepta vivir en el abandono, recurriendo a medios ilegítimos (no basados en el trabajo) para lograr la satisfacción de sus necesidades. Es interesante hacer notar como la ignorancia es vinculada con la falta de moral, ya que el paisano para satisfacer sus necesidades, «busca los medios ilegítimos porque es ignorante y la ignorancia vive a menudo junto con la falta de moralidad» (1964: 73).

Se constituye así una equivalencia entre ignorancia e inmoralidad en la cual una es la causa de la otra, siendo necesaria una intervención externa para hacer posible superar la situación. En este sentido, «no es posible desarrollar de una manera notable la fuerza productora de un pueblo cualquiera, sin desarrollar su inteligencia por la educación, dándole a la vez los medios de gobernarse a sí mismo, gobernando su pasiones» (Varela, 1964: 73).

---

10 «En cualquier esfera toda causa es seguida de un efecto correspondiente, y la organización política no escapa a esa ley general e invariable» (Varela, 1964: 106). La frase muestra la influencia de los principios positivistas en el autor.

Puede apreciarse como en definitiva las causas tanto de la crisis política como de la económica se vinculan directamente con la ignorancia o falta de educación de un pueblo. En definitiva, esa ignorancia es causa tanto de los «malos gobiernos» que aquejan a una sociedad como de la pobreza en que vive por no ser capaz de desarrollar su capacidad de trabajo. De todos modos, Varela no plantea que la superación de la situación se pueda producir de inmediato, sino que será necesario contar con el esfuerzo de varias generaciones.[11] A su vez, este esfuerzo no depende solamente de la educación, sino de una acción enérgica en relación con las otras esferas de la vida social. Ello se plantea sin desmedro de reconocer que: «ni los pueblos ni los gobiernos podrán realizar nunca reformas que tengan alguna importancia sin el auxilio de un buen sistema de instrucción pública» (Varela, 1964: 165).

En síntesis, un elemento fundamental, aunque no exclusivo, de superación de la situación de crisis y el logro del progreso lo constituye el despliegue de la educación para todos los integrantes de una sociedad. Ello permitiría superar la crisis económica, «aumentando la capacidad productora del país por la difusión de la instrucción a todos los habitantes, y aumentando por el mejoramiento de la educación el dominio de la inteligencia sobre las pasiones»; y también la crisis política, ya que, «para destruir la ignorancia de las campañas y el extravío de las clases ilustradas, el medio más eficaz, aunque no el único, será la escuela pública, la escuela común, al alcance de todos y a la que todos concurran» (Varela, 1964: 167).

La construcción de equivalencias que genera la perspectiva vareliana podría representarse como: ignorancia = mal gobierno; o ignorancia = pobreza = inmoralidad. A su vez, ese mismo discurso genera antagonismos del estilo: hombre civilizado/salvaje; civilización/barbarie; moralidad/ignorancia; educación/pobreza. Al mismo tiempo, tanto entre los primeros como entre los segundos miembros de estas oposiciones es posible establecer cadenas de equivalencias.

Desde estas equivalencias y antagonismos es posible reconstruir un discurso educativo fundamental del sistema educativo moderno en Uruguay. El principal sujeto, aunque no único como ya mencionamos, que será interpelado por este discurso es el paisano, gaucho o «salvaje», en tanto se lo reconoce como la expresión típica de lo que produce una situación de ignorancia. Este sujeto: «constituye mal la familia, la hace crecer en la ignorancia, en la pobreza, y muy a menudo en el vicio; esto sin contar lo que acorta el término medio de la vida de los que de el dependen con la torpeza de sus procederes» (Varela, 1964: 168).

Es por ello que, «para apreciar con exactitud las fuerzas verdaderas de una nación, debieran contarse separadamente los instruidos y los ignorantes» (Varela, 1964: 168).

Se constituye una población que reúne una serie de características que podrían sintetizarse en la expresión ignorancia y sobre la cual se hace necesario intervenir para trasformarla en social, política y económicamente útil. El sistema

11 Perspectiva evolucionista también típica de los planteos de la elite ilustrada de la época, influida por Spencer y Darwin fundamentalmente.

educativo naciente tendrá una tarea fundamental en esta empresa. Se trata en definitiva de aumentar la población y «educar esa masa popular que se conserva en la ignorancia» (Varela, 1964: 169).

Este mandato fundacional propuesto por Varela ocupará un lugar fundamental en la constitución del sujeto pedagógico moderno uruguayo. La constitución de este se vincula con las nociones de democracia e igualad en la medida que se apunta a la educación total y completa de todos los miembros de una sociedad, dándose lugar a la constitución de la utopía educacionista.[12] En este sentido, es necesario tomar en cuenta que:

> Cuando la representación de una idea domina a tal punto que se constituye en el horizonte de toda demanda y de toda acción posible, entonces el mito deviene en imaginario. [...] En cierto sentido, el imaginario constituye un espacio mítico de todo orden posible, y permite pensar algunas dinámicas sociales en término de la ilusión de completamiento. La ilusión de plenitud es un horizonte de totalización que genera modos de identificación y, con ello, nuevas relaciones entre elementos y modificación de identidades previas (Southwell, 2000: 73).

A partir de lo expresado es posible afirmar que la constitución del sujeto pedagógico moderno en Uruguay se da en el marco de una construcción discursiva que opone educación a ignorancia (pobreza) y que asigna al sistema educativo una función fundamental en los procesos de integración social. Esta función se constituye como un elemento evidente en sí mismo generándose el mito de la inclusión social a través de la educación, mito que lleva a colocar en un lugar subordinado las diferencias económicas existentes entre los miembros de esa sociedad en aras de subrayar la igualdad social y cultural que se generaría a través de una educación universal.[13]

Desde aquí se constituye una explicación del Uruguay moderno y del lugar de la educación en su desarrollo que va a tener un alcance, hasta entrar en crisis en las décadas de los sesenta y setenta.

Se trata de la entronización de un mandato civilizador que habría de procesarse a través de la educación. Esta civilización se lograría a través de la supresión de aquellos sujetos socialmente disruptivos y obstáculos para el progreso.

Retomando los planteos de Barrán, sería posible apreciar el mandato civilizador a través de la enumeración de los fines y las ventajas de la educación

---

12 Bralich (1989) llama la atención acerca de la construcción de la figura de Varela como un «héroe cultural», en un contexto histórico en el cual el afianzamiento del sentimiento de nacionalidad uruguaya reclamaba la construcción de un panteón de héroes unánimemente aceptados, más allá de toda diferencia. La revalorización de la figura de José Artigas es el ejemplo más claro de ese proceso.

13 Adriana Puiggrós agrupa en conjunto a los sistemas educativos de Uruguay y Argentina, señalando que en ambos países «la escolarización alcanzó una amplia cobertura de la población y las diferencias socioeconómicas fueron más fuertes que las culturales, que llegaron a constituir "distensiones" en un espectro cultural-nacional, predominantemente moderno» (Puiggrós, 1994: 14-15).

que plantea Varela. En paralelo a dichos planteos, entendemos oportuno llamar la atención en relación con la utilidad que los planteos de Varela podrían tener desde el punto de vista de la administración o el control de una población que se visualizaba como potencialmente disruptiva y opuesta al progreso. El prototipo de esa figura disruptiva podría ser ejemplificado, reiteremos, en el paisano o gaucho. Con relación a este es interesante recordar la afirmación vareliana en el sentido que:

> Si por medio de escuelas esparcidas profusamente en nuestra campaña, se diera alguna ilustración a nuestros gauchos, sus necesidades acrecerían y con ellas la necesidad de trabajar; y si por medio de premios otorgados a la laboriosidad y a la honradez, se dignificara el trabajo, las absurdas ideas que hoy abrigan desaparecerían de su mente, y con ellas, quizá su funesta ociosidad.
> No necesitamos poblaciones excesivas, lo que necesitamos es poblaciones ilustradas.
> El día en que nuestros gauchos supieran leer y escribir, supieran pensar, nuestras convulsiones políticas desaparecerían quizá.
> Es por medio de la educación del pueblo, que hemos de llegar a la paz, al progreso y a la extinción de los gauchos.[14]

La obra de Varela —y las formas en las que se la ha abordado hasta el presente— se ha constituido en una especie de piedra fundamental de los modos a través de los cuales ha sido posible entender la educación en Uruguay. De alguna forma, en la construcción que históricamente se ha hecho de la obra y la figura de Varela se han anudado una serie de significantes que delimitan lo que es posible entender por educación, estableciéndose formas particulares de articulación educación/sociedad. Ello ha supuesto la visualización de la escuela como vinculada a la consecución de trascendentes finalidades relacionadas a la plena realización de los individuos.

Uno de estos significantes tiene que ver con una visualización de la educación —específicamente de la escuela— como una institución fundamental en la superación de todos los males asociados a las situaciones de pobreza y de la misma pobreza en sí. La particular construcción de una relación antagónica entre educación y pobreza expresa un ideal en el que educación se asocia a saber, prosperidad y progreso, mientras que pobreza se identifica con ignorancia, miseria y atraso. Esta relación se ubica en una «idealidad distante del origen»[15] y desde allí se proyecta hacia el futuro.

---

14 Lo transcripto pertenece al artículo «Los Gauchos», publicado por Varela en la *Revista Literaria* en abril de 1865.

15 «La historia es el cuerpo concreto de un desarrollo con sus momentos de intensidad, sus lapsos, sus períodos extensos de afiebrada agitación, sus ratos de desmayo; y solamente un metafísico buscaría su alma en la idealidad distante del origen». Foucault, Michel (1977). *Language Counter-Memory, Practice*, Oxford, Basil Blackwell, p. 145, en Buenfil, Rosa Nidia (1994). *Cardenismo. Argumentación y antagonismo en educación*, México, DIE-CINVESTAV-IPN/Conacyt.

La construcción de una relación de antagonismo supone que el establecimiento de una oposición radical de identidades en la cual la existencia de uno amenaza y niega la posibilidad de plena constitución del otro. En términos de Dyrberg:

> El antagonismo es la estructuración discursiva del terreno hegemónico, que simultáneamente constituye y bloquea la identidad. El otro es una experiencia límite, por así decirlo, que se construye como el ladrillo con el que tropezamos por «ser lo que somos». Sin embargo, este bloqueo de la posibilidad de totalizar de algún modo la propia identidad es también el disparador de esa identidad imaginaria. Ello e debe a que este bloqueo se encarna en la figura imaginaria de una identidad «auténtica», que no puede evitar ser elusiva (por ejemplo la identidad nacional o cultural) (2008: 305).

Interesa particularmente a esta investigación el trabajo acerca de las construcciones discursivas que se ponen en juego en la construcción de antagonismos en los ámbitos sociales y educativos. No para ubicar contradicciones históricas que harían referencia a algún sustrato vinculado, por ejemplo, a la noción de clase social; sino para analizar cómo la conflictiva inherente a lo político (en el sentido de Mouffe planteado en el capítulo anterior) es organizada de cierta forma en el marco de procesos de construcción de órdenes sociales.

Si bien asumimos que estos órdenes sociales no consiguen fijarse plenamente y se encuentran abiertos a la emergencia de contingencias que los desarticulan, nos parece de interés analizar sus procesos de constitución como forma de avanzar en la comprensión de los complejos y contradictorios procesos en los cuales ciertos significantes se ubican como hegemónicos, cuestionando o desplazando a otros.

En el caso de la sociedad uruguaya de fines de siglo XIX la naciente ciencia social ocupará un lugar importante en los procesos de construcción y legitimación de una serie de enunciados claves para el establecimiento de un orden social moderno y progresista. Sobre ello trabajaremos en el siguiente apartado.

Ciencia social y educación en la fundación del sistema educativo centralizado y estatal en Uruguay

La conformación de la nueva sensibilidad tiene también que ver con el desarrollo de algunas disciplinas que toman como objeto de estudio y de intervención diversas facetas de lo social, proponiendo formas de comprensión y de abordaje de sus problemáticas. Se van configurando saberes, formas de conocimiento, que tematizan aspectos de la conformación de esta nueva sensibilidad y de las formas posibles y deseables de intervención sobre los sujetos. A su vez, esas disciplinas van definiendo, en el mismo proceso de su desarrollo, a los propios sujetos, nombrándolos y asignándoles identidades.

Jorge Bralich (1989) al hacer referencia al pensamiento de Varela distingue aportes sociológicos y filosóficos en la conformación del pensamiento educativo del autor. De una vertiente sociológica distingue la preocupación vareliana por

la caracterización de los diversos tipos sociales y la centralidad que este asigna a la «educación popular» en la transformación social y la erradicación de formas de vida bárbaras o retrógradas. Este será sin duda un aspecto que identificará a los jóvenes positivistas que en la década de los ochenta del siglo XIX propongan la instalación de un sistema educativo público universal en Uruguay: expandir la educación a todos los sectores sociales como forma de favorecer la supresión de aquellos sujetos sociales atrasados, opuestos al progreso no por opción sino por ignorancia.

Carlos Rama distingue la tarea de expansión de una ciencia social que se produce en la época como una forma de reacción frente «a la teorización política idealista de los doctores» (1957: 28). La conformación de una ciencia de lo social, basada en la constatación de hechos y en la búsqueda de las leyes que marcan la regularidad del desarrollo de lo social debería ser la guía objetiva para el proceso de modernización en marcha.

Uno de los instrumentos fundamentales de los que se valdrá la naciente ciencia social para dar cuenta de los fenómenos sociales es la estadística. Básicamente la estadística en educación en el final del siglo XIX servirá para dar cuenta de aspectos vinculados a la población sobre la que se pretende influir: cantidad de niños asistentes a escuelas públicas y privadas, porcentaje de estos sobre el total de niños existentes en el país, posiciones sociales que ocupan estos niños y sus familias.

A su vez, la estadística también tendrá dos funciones más de suma relevancia. Por una parte, dar cuenta de la realidad del sistema: cantidad de escuelas existentes, cantidad de maestros, situación del mobiliario escolar, etcétera. Otra función, mucho más relevante a nuestro entender, tendrá que ver con la cuantificación de diversos aspectos vinculados a conductas moralmente contrarias a la sensibilidad en construcción y su relación con los bajos niveles educativos de quienes las desarrollan. Un ejemplo de ello lo plantea José Pedro Varela en *La educación del pueblo* al hacer referencia al fenómeno de la criminalidad:

> Por más poderosas que sean las consideraciones teóricas que puedan aducirse a favor de la influencia de la educación sobre la criminalidad, parécenos que es en las elocuentes revelaciones de la estadística donde debe buscarse la mejor constatación de la verdad que encierra el aforismo que estamos desarrollando (1973: 30).

Luego de esta afirmación Varela desarrolla un extenso apartado en el que recoge trabajos realizados en Europa y Estados Unidos en los cuales se plantea una fuerte correlación entre la comisión de delitos y el nivel educativo de los sujetos. La estadística, en tanto instrumento desarrollado por la nueva ciencia social, aportará elementos que se presentarán como con un valor de verdad por la cientificidad implícita en sus procesos de producción, a la hora de contornear los perfiles de los sujetos sociales sobre los cuales se ha de intervenir.

Una lectura de estos procesos en términos foucaultianos puede permitir apreciar que los mencionados aportes de la estadística cobran especial relevancia en la medida que hacen posible definir un nuevo sujeto político: la población.

Sujeto no definido ya exclusivamente por el hecho de ser un conjunto de individuos que ocupan un territorio, sino que potenciado por la posibilidad que brinda la ciencia social y la estadística de dar cuenta de sus características, de definirla y clasificarla. Sujeto reconocido en su globalidad pero a la vez identificado en sus particularidades.

La necesidad de influir y abarcar a una población es la que va a estar en la base de la definición de dos principios básicos sobre los cuales se va a levantar el sistema educativo público: la obligatoriedad y la gratuidad. Ambos pueden definirse como dos caras de una misma moneda, la de la necesidad de la formación de una sociedad integrada en relación con los principios de la nueva sensibilidad.

No desconocemos el carácter progresista en términos de posibilidad de construcción de ciudadanía que el desarrollo de un sistema educativo nacional abre en el Uruguay. Tampoco creemos oportuno desconocer el carácter contradictorio y conflictivo que el desarrollo del sistema tiene. Una prueba clara de ello es la oposición que en sectores de la oligarquía nacional va a levantar el acceso de los sectores populares a la educación masiva. Simplemente postulamos una clave de lectura en la cual los procesos de extensión del acceso a la educación no pueden ser comprendidos independientemente de los procesos de gubernamentalización de los estados modernos (Foucault, 2006). Desde esta clave de lectura es que interesa apreciar cómo los principios de obligatoriedad y gratuidad están apoyados en la certeza que provee la ciencia social en cuanto a los beneficios que acarrea el acceso a la educación para la conformación de una sociedad que pueda librarse de todos aquellos vicios que produce la ignorancia. Es por ello que el Decreto Ley de Educación Común del 24 de agosto de 1877, en su artículo 20, establece: «En las ciudades, villas, pueblos y distritos rurales donde existan escuelas en relación con las necesidades de la población, es obligatoria la enseñanza. Lo es también en los cuarteles, cárceles, penitenciarias y hospicios».[16]

La centralidad que presenta el mencionado artículo en la estructuración del sistema educativo, puede apreciarse en la redacción de los tres siguientes:

> Artículo 21: El que sin causa legal y justificada deje de cumplir lo prescripto en el artículo anterior, será amonestado por la primera vez, y en caso de reincidencia pagará una multa de 12 pesos por cada alumno la segunda vez, y 24 pesos por la tercera, destinándose estas multas exclusivamente para el sostenimiento de la Escuela Normal.
> Artículo 22: Los niños o niñas que no concurran a las escuelas públicas, podrán aprender en escuelas particulares, en sus casas, o del modo que sus padres tutores o guardianes estimen mas conveniente; pero deberán estos acreditar esa circunstancia en debida forma ante el Inspector Departamental, quien les expedirá un certificado de haber llenado ese requisito.
> Artículo 23: Las Juntas Económico Administrativas y sus Comisiones Auxiliares, a solicitud del Inspector Departamental, y por medio de este

16 Transcripción del decreto ley establecido por Araújo, 1911: 674-684.

de acompañado de dos vecinos, harán las amonestaciones y la aplicación de las multas de que trata el artículo 21; pudiendo en caso necesario, requerir el auxilio de la fuerza pública.[17]

La obligatoriedad de asistencia a las instituciones educativas por parte de todos los niños de una población funciona como requisito para la difusión de la sensibilidad civilizada desde las nuevas generaciones. Gratuidad como condición de posibilidad de dicha asistencia por parte de aquellos sujetos hacia quienes prioritariamente se dirige la acción civilizadora, los niños pertenecientes a los sectores pobres, básicamente: gauchos, inmigrantes y negros.

De tal modo, se deja sentado el principio de la igualdad democrática frecuentemente invocado por los precursores de la escuela obligatoria. Este principio establece la igualdad básica de todos aquellos que asisten a la escuela, más allá de diferencias sociales, políticas o religiosas. Esta igualdad democrática solamente va a reconocer las diferencias que define como surgidas de las capacidades naturales de cada individuo. Diferencias construidas como naturales y deseables en el marco de una construcción hegemónica de sociedad que busca legitimar las diversas posiciones sociales que ocupan los sujetos, ya no en función de títulos nobiliarios o de abolengo y sí en relación con los méritos de cada individuo juzgados en términos exclusivamente personales. Es por ello que en los considerandos del referido decreto ley se establece la necesidad de, «elevar cada día a mayor altura el nivel intelectual y moral del pueblo, para que la República conserve dignamente el puesto que le corresponde en el concierto de las naciones civilizadas».

Como señalamos más arriba, aspiramos a que la lectura de estos procesos desde la lógica de la gubernamentalidad no invisibilice la naturaleza compleja y contradictoria de los procesos sociales y educativos. Es por ello que entendemos oportuno apreciar que el proceso de constitución de un sistema educativo centralizado y estatal en Uruguay también puede ser comprendido como parte de los procesos de democratización de la sociedad uruguaya a fines del siglo XIX. No pretendemos oponer ambas lecturas, sino postular que la naturaleza compleja de lo social hace necesario desplegar una especial atención para no caer en el riesgo de reducir los fenómenos a una simple aplicación de los principios de alguna teoría, por más completa que esta pueda parecernos.

En este sentido es interesante rescatar un intercambio de artículos[18] que se produjo entre José Pedro Varela y Lucas Herrera y Obes[19] en el año 1868. Herrera y Obes plantea una crítica a los principios educativos de la Sociedad de Amigos de la Educación Popular que integraba Varela. La observación tienen

17 Transcripción del decreto ley establecido por Araújo, 1911: 674-684.

18 La polémica fue publicada por el diario *El Siglo* en octubre de 1868. Tenemos conocimiento de ella a partir del trabajo de Diógenes de Giorgi (1942).

19 Abogado y parlamentario, redactor de la Ley de Inmigración de 1890 en la cual se planteaba la prohibición de ingreso al país de todo inmigrante que por enfermedad, «vicio orgánico» o «defecto físico» fuera «inhábil para el trabajo» (Acerenza, 2004).

que ver básicamente con dos conjuntos de cuestiones: por una parte una de orden estadístico vinculada a la relevancia de la cantidad de niños que efectivamente asisten a las escuelas; por otra parte, una de orden político relacionado a la inconveniencia de universalizar el acceso a la educación.

En una intervención anterior, Varela había fijado la cantidad de niños que efectivamente asistían a escuelas en unos 13.000, lamentándose de lo exiguo de esta cifra en relación con el conjunto de los niños del país. Herrera y Obes va a introducir la idea que esta cifra no puede considerarse irrelevante, ya que en su perspectiva:

> en educación, más que en otra cosa, más vale educar bien uno que mal cincuenta.
> No creo pues, que nuestra tendencia deba ser, por ahora, aumentar las cifras de educandos, sino a perfeccionar la educación de los que se educan (De Giorgi, 1942: 65).

Puede apreciarse en estas líneas la emergencia de una perspectiva radicalmente discrepante con el ideario educacionista de los reformadores de la escuela uruguaya. Se trata, como puede apreciarse, de la expresión de un pensamiento oligárquico, centrado en la profundización de los servicios educativos para aquellos sectores sociales que ya accedían a ellos, sectores social y políticamente dominantes.

La perspectiva científica de la nueva ciencia social y su certeza de las bondades de la educación para la modernización de la sociedad es aquí contrastada desde un posicionamiento conservador que apunta a cristalizar las posiciones sociales y, en todo caso, a profundizar esa estructura social. Frente al modelo de sociedad implícito en estas formulaciones, para la existencia del cual es absolutamente funcional la permanencia de sectores sociales en situación de atraso e ignorancia, es que emerge la nueva sensibilidad civilizada y su ideal de modernización e igualdad.

El rechazo de esta perspectiva a la educación universal es formulado con meridiana claridad por Herrera y Obes en otro fragmento de su trabajo en el cual, dirigiéndose a Varela, plantea:

> Pero, entre nosotros, ¿cree usted que necesitamos mezclarnos en la escuela con el campesino o proletario, para hacerlo nuestro amigo de la infancia? ¿No es la pesadilla de nuestros padres nuestras amistades de muchachos con los mulatillos y pilluelos? En nuestro modo de ser, lejos de necesitar fomentar el sanculotissmo, yo creo que es conveniente conservar las clases sociales en cuanto son necesarias para la conservación de la sociedad.
> El desconocimiento de esa realidad nos hace incurrir, frecuentemente, en errores de malas consecuencias. La escuela tiene sus grandes inconvenientes y yo la miro más como una necesidad social que como una conveniencia. ¿Cree usted que habría país que prefiriese el que sus ciudadanos se educasen en la Escuela, que el que se educasen en sus familias? Si en todas partes vemos pugnar por las escuelas es porque, por desgracia, en todas partes es imposible la educación en familia (De Giorgi, 1942: 65-66).

Expresión de un pensamiento oligárquico y conservador que sirve para recrear las polémicas de una época de fundaciones y de constitución de nuevas sensibilidades. Nos parece relevante rescatar este texto de Herrera y Obes para dar cuenta que la configuración que finalmente primó en la conformación del nuevo sistema educativo no fue la única posible y, en todo caso, fue la resultante de la pugna entre diversos proyectos. Valga esto para advertirnos de ciertas linealidades existentes en la narración, muchas veces oral, de la historia de la educación uruguaya en la cual pareciera plantearse una cierta necesariedad de los procesos desarrollados, olvidándose el carácter contingente que también atraviesa los procesos sociales.

Las afirmaciones de Herrera y Obes van a motivar una extensa respuesta de Varela. De la misma nos interesa rescatar algunas afirmaciones importantes para el desarrollo del presente trabajo:

> Educar es siempre mejorar la condición del pueblo y solo es posible hacer llegar la educación a todas las clases sociales por medio de la escuela común.
> Agrega usted que en lugar de fomentar el Sanculotismo es conveniente conservar las clases.
> Yo no quiero fomentar el Sanculotismo; al contrario, quiero destruirlo. En vez de hacer que los niños se mezclen con los mulatillos y los pilluelos en la plaza pública, anhelo que los mulatillos y los pilluelos se mezclen con los niños en la escuela común para dignificarse y mejorarse.
> Hay en mi opinión una distinción que se hace pocas veces entre el pueblo y el populacho. El pueblo es esa parte inteligente que piensa, que razona, que medita; fuente extensa de todos los derechos, manantial de todas las virtudes, justa, grande, gloriosa siempre. El populacho es esa escoria ignorante de las poblaciones, que vive en medio del fanatismo y del error, que adora el crimen y que levanta el vicio. [...] Y la gran misión de la escuela común es levantar el populacho al nivel del pueblo; es hacer de ese elemento de desorden y de exterminio un elemento de orden y de progreso (De Giorgi, 1942: 70-71).

Esta respuesta condensa en sí el programa de la reforma de la escuela uruguaya del siglo XIX. Nótese que los niños de sectores populares no acceden al estatuto de tales sino a través de su inclusión en la escuela común, de lo contrario continúan siendo mulatillos y pilluelos.

Podría decirse que ambos autores comparten una visión peyorativa de los sectores populares. En el caso de uno, la continuidad de la existencia de esos sectores es garantía de la permanencia, a su vez, de los privilegios que distinguen a su propia clase social. En el otro caso, dichos sectores deben ser desarticulados en tanto sujetos sociales como condición indispensable para la emergencia de una nueva sociedad.

Es interesante señalar que en ninguno de los dos casos parece estar presente la posibilidad de alguna forma de articulación entre los enunciantes —y los sectores a los cuales ellos representan— y los sectores populares. Es claro que en la caso de Herrera y Obes existe una distancia insalvable entre unos y otros,

siendo además necesario que esa distancia se mantenga y se refuerce. En el caso de Varela, su perspectiva educacionista lo lleva a entender que a través de la educación es posible superar la situación en la que se encuentran, incorporándolos culturalmente y borrando las diferencias que portan. No existe posibilidad de articulación con los sectores populares pero sí existe para ellos la oferta de un lugar: el de educandos.[20]

Se trata de la generación de nuevos sujetos sociales a través de la educación, sujetos que emergerían en lugar de los eliminados a través de la acción escolar. La naciente ciencia social será construida como un poderoso elemento de legitimación científica de estos procesos. Ella permitirá una mirada de conjunto en relación con la población sobre la que se quiere influir y a su vez propiciará el desarrollo de prácticas de clasificación que desagreguen a esta población en grupos más cercanos o más lejanos en relación con la norma que se plantea como óptima.

La noción de normalidad que elaborará esta ciencia social de cuño y matriz positivista se articulará con un discurso político de corte liberal, encontrando su homónimo en la noción de igualdad. De esta manera, los iguales serán los normales ya sea por nacimiento o por la influencia benéfica del sistema educativo. En contracara, la desigualdad será portada por aquellos sujetos incapaces de integrarse dentro de los parámetros de normalidad. Para ellos, a medida que el sistema adquiera desarrollo, estarán disponibles un conjunto de instituciones y prácticas de corrección.

Ya al día siguiente de la aprobación del Decreto Ley de Educación Común comenzará el trabajo de interpelación a todos los sujetos sociales a los que se dirige la iniciativa civilizadora. En la Circular 84 de la Dirección de Instrucción Pública «A los padres» (Araújo, 1911: 672-673), se plantea que estos deben enviar a sus hijos a la escuela «siguiendo los consejos de la razón». Esta escuela, es necesario aclarar en la nota, no está dirigida solamente hacia los pobres, ya que:

> Las escuelas públicas no son una institución de caridad: se proponen educar, no a los pobres, sino a los niños todos, cualquiera que sea la posición y la fortuna de sus padres.
> Basta conocer siquiera superficialmente, el personal de alumnos de nuestras Escuelas públicas, para reconocer que a ellas concurren niños de todas las clases y de todas las posiciones sociales, y que, en consecuencia, se hace en el pueblo todo de Montevideo el convencimiento que la Escuela pública está destinada a educar a todos, fundiendo en un mismo molde todas las clases, y borrando desde los bancos de la Escuela, las antipatías, las prevenciones y las preocupaciones de los que quieren dividirse en ricos y pobres, en vez de aunarse en la denominación común de habitantes de Montevideo (en Araújo, 1911: 673).

20 Como plantea Adriana Puiggrós para el caso argentino: «Los políticos-educadores liberales discutieron las formas de exclusión o inclusión discusivas de los sujetos sociales populares en el sujeto pedagógico, pero como educandos» (Puiggrós, 1994: 85).

Magnífica pieza del discurso educacionista en la cual se inscribe la interpelación fundante del sistema educativo centralizado y estatal en el Uruguay. La eliminación de toda diferencia de clase por acción de la escuela será el objetivo central, lo define un mandato integrador, concebido desde una posición de subordinación.

La consolidación del sistema: los procesos de clasificación y conducción

Las tres primeras décadas del siglo XX serán claves para el desarrollo efectivo del sistema propuesto a partir del Decreto Ley de 1877. Los primeros años del siglo marcarán el cierre del ciclo de guerras civiles en que se había visto envuelto el país. Ello hará posible el surgimiento de una serie de obras que reclaman la continuidad de la tarea comenzada por José Pedro Varela y su generación. De estos, nos parece particularmente relevante el ensayo publicado por Adolfo H. Pérez Olave en 1904, titulado *El problema de la instrucción pública*. Este texto representa en buena medida una reactualización de los postulados educacionistas, escrito con la urgencia de quien ve la necesidad de avanzar en la modernización del país.

El autor entiende como fundamental avanzar en la generalización de la educación, ya que ve en ella el medio mediante el cual transformar la naturaleza de los sujetos populares. Ello supone la posibilidad de, a través de la educación, «modificar algunas tendencias hereditarias de individuos y pueblos». El ideal es el del «mejoramiento social», tributario de las perspectivas evolucionistas que ya habían marcado su influencia sobre los fundadores del sistema educativo centralizado y estatal. La certeza acerca de las bondades de la educación es absoluta y no amerita margen de duda:

> Estamos profundamente convencidos que su extremada difusión encierra el secreto del mejoramiento social en nuestras costumbres y hábitos, pues, morigerando las pasiones indómitas que aún dominan a la generalidad de nuestro pueblo, contribuirá a destruir ese espíritu gaucho, bravote y compadre que es una cualidad de nuestro carácter nacional, lo cual importará quebrar el molde donde se relieva el caudillaje politiquero que hoy como cincuenta años atrás es el eterno factor de perturbaciones revolucionarias y principal protagonista en los dolorosos escándalos institucionales que nos afligen (Pérez Olave, 1904: 9-10).

El texto muestra la reactualización del programa educacionista y su principal objetivo: la difusión de la educación para lograr la incorporación de los sujetos populares al proceso de progreso de la sociedad uruguaya. Este plan tendrá plenas posibilidades de realización en un país que a partir del mismo año de publicación de este volumen cierra el ciclo de guerras civiles que habían caracterizado su existencia en la segunda mitad del siglo XIX. Se ponen las bases del Uruguay moderno y de la posibilidad de transformación de aquellos sujetos sociales disruptivos en ciudadanos incorporados a la nueva sociedad. Para ello,

la generalización de la sensibilidad civilizada resultará fundamental. De ahí una de las tareas fundamentales del naciente sistema educativo:

> Las dolencias sociales y políticas que nos afligen, obedecen a motivos múltiples y complejos; pero entre ellos, a uno, muy principalmente, como factor eficiente en la generación de aquellas: la ignorancia.
> Trabajar por extirparla no es solo dar satisfacción a una necesidad civilizadora de la época, sino también solucionar un problema nacional de máxima trascendencia. Procurar en vastas proporciones la educación popular, es operar en la masa social una gran revolución, la única revolución gloriosa que triunfará con resultados positivos, salvando los futuros destinos de este desgraciado país.
> Las escuelas debemos multiplicarlas por todos los puntos de la República. Debemos dilatar extensamente la instrucción en el pueblo a fin de que esos «inválidos de la inteligencia» puedan gozar plenamente de la igualdad de derechos que a todos acuerdan las leyes, no escatimando esfuerzos para que ella sea accesible a todos, cueste lo que cueste. [...] Establezcamos escuelas para redimir el alma popular de la ignorancia que la esclaviza, la aprisiona, con sus odios atávicos, sus pasiones llenas de fiereza y sus juicios lugareños (Pérez Olave, 1904: 53–54).

La extensa cita nos permite apreciar el profundo rechazo que experimenta un educacionista típico frente a la existencia y los modos de vida que identifica en los sectores populares. En su formulación, plenamente asumida por todos los discursos acerca de la modernización del país, el acceso a la educación será el camino de la redención de estos sectores, liberándolos de la ignorancia ancestral en la que viven y permitiéndoles acceder a una situación de igualdad de derechos en relación con otros sectores sociales.

El acceso a la igualdad solamente es posible a través de la destrucción y desarticulación de los rasgos característicos de la cultura popular. No se plantea la posibilidad de la articulación de diferencias, sino la de la asimilación a través de la asunción de los códigos socialmente válidos de interacción social. Estos tienen que ver con los valores hegemónicos de la nueva cultura: laboriosidad, recato, respeto a la propiedad privada y asunción disciplinada del propio lugar en la sociedad.

En apoyo de este proyecto el Uruguay va asistir a una expansión sin parangón en su historia de las instituciones educativas. Siguiendo datos de uno de los primeros historiadores de la escuela uruguaya, Orestes Araújo (1911: 525-526), podemos apreciar que en el año 1877 existían en el país 208 escuelas públicas a las que asistían 17.033 alumnos, en 1907 las escuelas eran 671 y los alumnos 60.863 y, en 1910 se llegaba a 793 escuelas con un total de 74.717alumnos. Araújo agrega que si a este último dato se le agregan los alumnos que asistían a escuelas privadas, el total asciende a 95.190. A su vez,

> En el corriente año de 1911, en que el número de las escuelas primarias públicas y privadas alcanzará a 1310, la inscripción de alumnos será aproximadamente de 137.000, de manera que el número de niños analfabetos quedará reducido a 81.938, o sea el 37,4% de la población infantil (Araújo, 1911: 526).

Es de apreciar el formidable impulso cuantitativo que la expansión del sistema produce en los primeros años del siglo XX. Esta es la expresión más clara a nuestro entender del alcance de la perspectiva educacionista. Convencidos de las necesidad de integrar a toda la población a un modelo de desarrollo social moderno y tendiente al progreso, a través de la supresión de toda rémora del pasado colonial, la expansión del sistema educativo es evidentemente una prioridad en la agenda política de la época.

Una de las problemáticas que se van a poder apreciar con más claridad a medida que la expansión cuantitativa se desarrolla es la del tratamiento a dar a aquellos niños que no responden de acuerdo a lo esperado al ideal civilizador. El problema de estos niños, generalmente pertenecientes a los sectores más pobres de la sociedad uruguaya, va a estar en el centro de las preocupaciones educativas en la consolidación del sistema. Sobre el telón de fondo de la perspectiva educacionista, según la cual debe haber una acción educativa sobre todos los niños tendientes a hacer posible su incorporación a los patrones sociales de normalidad, se van a desarrollar discursos tendientes a explicar la situación de estos niños y formas de intervención sobre ellos que buscarán corregir su situación.

Del mismo modo que la naciente ciencia social aportó elementos científicos para fundamentar las bondades y la necesidad social de la escuela universal, otras ciencias se articularán con las preocupaciones educativas para dar cuenta de las nuevas situaciones. Ellas serán, fundamentalmente, la medicina y la psicología, denominada como experimental.

A partir de un análisis del conjunto del material educativo producido en las tres primeras décadas del siglo XX al que hemos podido acceder, es posible afirmar que cuatro son las temáticas fundamentales que se desarrollan vinculadas a aquellos sujetos sociales en relación con los cuales las escuelas encuentran dificultades para desarrollar su tarea.

La primera temática tiene que ver con la forma de construcción de un discurso acerca de los niños pertenecientes a los sectores populares. La segunda está vinculada a las formas a través de las cuales se concibe la profesión de maestro. La tercera tiene que ver con las relaciones entre la medicina y la higiene con la escuela, relación de la cual emergen nuevos campos de acción como la medicina escolar y la higiene escolar. La cuarta, finalmente, tiene que ver con lo que podríamos denominar *prácticas de conducción de los sujetos*, materializadas a través de las acciones de orientación vocacional. Desarrollaremos a continuación cada una de estas temáticas, intentando dar cuenta de cómo se va constituyendo un discurso que nombra lo popular vinculado a la educación desde una perspectiva de control y tutela social.

Los sujetos populares

Desde el naciente sistema educativo la preocupación por los «niños pobres» ocupa un lugar central. Son aquellos que de alguna manera niegan la posibilidad de pleno desarrollo del modelo educacionista, sobre los cuales es necesario intervenir.

En el año 1908, en el informe anual que realizaba el Inspector Nacional[21] se planteaba una propuesta en relación con estos niños (Araújo, 1911). La misma consistía en la fundación de una Sociedad Protectora de la Infancia. Esta sociedad debía estar a cargo de mujeres[22] y estaría dirigida a atender a niños cuyas familias no dispusieran de medios económicos para proporcionarles la vestimenta adecuada o los libros de texto necesarios para la labor escolar. También atendería a niños o niñas que una vez terminada la escuela no continuaran sus estudios en carreras profesionales. Los peligros de la pobreza, que hacen necesaria una intervención sobre la infancia, son reconocidos por el autor al afirmar:

> La falta, y aún con frecuencia el delito mismo, son los resultantes de la miseria; eliminando esa causa primera, se hace posible el bienestar de los hogares, y se evitan las agresividades que generan los sombríos problemas de la vida que no ofrecen solución humana y salvadora (de la *Memoria de Abel J. Pérez* en Araújo, 1911: 530).

La identificación entre pobreza, falta y delito viene a reubicar un tema típico de los educacionistas del siglo XIX: las relaciones entre los sectores populares más empobrecidos, y las conductas construidas como disruptivas por la sensibilidad civilizada que se está imponiendo. A su vez, inaugura un discurso de orden tutelar, según el cual es necesario sustraer a los niños de las influencias perniciosas de sus propias familias y del medio en que viven. Este será un tema constante en el período de consolidación del sistema educativo centralizado y estatal en Uruguay.

La construcción del niño de sectores populares como un sujeto sobre el cual es necesario intervenir se vinculará con dos procesos en este período de consolidación del sistema. Por una parte, se desarrollará un gran esfuerzo de clasificación de estos sujetos, tratando de ubicar el sentido exacto de su discapacidad. Por otra parte, se asistirá a la construcción de instituciones educativas específicas para el trabajo de educación de estos niños.

En lo que tiene que ver con las formas de clasificación, son variadas y se nutren de diversas lecturas de la pedagogía científica[23] en el momento en boga

21 Máximo cargo dentro del sistema educativo de la época. Lo ocupaba en aquel momento el maestro Abel J. Pérez.

22 «La mujer tiene en las ternuras de su temperamento artístico y sensible, recursos inagotables para la propaganda en favor de aquellas ideas que, penetrando hasta su corazón, despiertan sus más nobles sentimientos.
La infancia, es como ninguna, digna de esa ternura y de esa atención» (de la *Memoria de Abel J. Pérez* en Araújo, 1911: 530).

23 En este punto es evidente la influencia de los trabajos que, acerca de las formas de explicar los diversos resultados en la educación, venía realizando en Francia Alfred Binet.

en Europa. Nuestro relevamiento ha permitido ubicar algunas de estas formas de categorizar a los niños. En todas ellas el recurso a la observación de los educandos, según un método científico es planteada como la forma fundamental de apreciar la verdadera situación del niño. En esta observación, el maestro cuenta con el apoyo del médico.

Una de las formas de clasificación utilizadas se constituye a través de designar como «retardados pedagógicos» a todos los niños que no logran alcanzar los aprendizajes que la escuela plantea al conjunto de los mismos. Ya en *Anales de Instrucción Primaria*[24] de 1923 hemos ubicado elaboraciones en torno a la educabilidad de estos retardados, o sea, la discusión acerca de las posibilidades de estos niños de ser educados. Para despejar la discusión en torno a la educabilidad se entiende necesario avanzar en una caracterización de estos «retardados pedagógicos», estableciendo dentro de ellos diversos grupos, según las características de su retardo.

En este sentido, en un artículo titulado «Retardados pedagógicos», la maestra normalista Ana B. de Scarone sugiere distinguir entre anormales escolares y anormales de asilo, a los efectos de marcar la diferencia que se debería:

> indicar entre los anormales que por su condición especial no llegan a competir en iguales términos con los sujetos normales (1er. grupo) y los imbéciles, o idiotas, cuya tara degenerativa hace necesario un tratamiento en un hospicio (AIP, diciembre de 1923: 96).

División pues entre unos pasibles de una intervención educativa y otros que no. Estos últimos son denominados incurables, inaccesibles a toda fuerza educadora. A su vez, entre los anormales escolares se realiza también una diferenciación entre, aquellos cuyo retardo obedece a alteraciones físicas, intelectuales y morales bien definidas (verdaderos anormales biológicos) que reclaman escuelas especiales autónomas; y aquellos otros

> anormales pedagógicos (falsos anormales o falsos retardados) que presentan un atraso escolar sobre los demás compañeros, sin que se conozcan en ellos antecedentes hereditarios ni causa biológica alguna. [...] Estos son los que, con una bien orientada enseñanza y con métodos adecuados, es decir con métodos individuales y especiales, tienden a desaparecer pronto de nuestro ambiente escolar (AIP, diciembre de 1923: 110).

El refinamiento en la clasificación lleva a la necesidad de establecer los límites de la anormalidad que se presenta para ubicar los alcances posibles de una acción educativa. La normalidad definida como un parámetro lógico y naturalizado es la construcción en contraste con la cual se procederá a la clasificación.

24 Los *Anales de Instrucción Primaria* (AIP) eran publicaciones oficiales de la Dirección de Enseñanza Primaria y Normal en las cuales se publicitaban acciones y logros del sistema educativo, se transcribían artículos sobre temas de interés para los maestros y se publicaban resoluciones y circulares de la referida dirección. Es en esta fuente que nos apoyaremos, fundamentalmente, para dar cuenta de los discursos educativos desarrollados en Uruguay en las tres primeras décadas del siglo XX.

En definitiva se construyen tres categorías de anormales: la de quienes no es posible educar desde instituciones educativas y para los cuales el destino son instituciones más particulares como el asilo o el hospicio, la de quienes poseyendo una anormalidad que tanto puede ser de origen físico, intelectual o moral, deben ser educados en escuelas especiales y, finalmente, la de aquellos que no se constituyen estrictamente como anormales sino como atrasados en relación con los cuales es posible realizar una tarea educativa en la escuela común, aunque utilizando métodos particulares.

Es interesante notar como desde aquel niño al cual iba dirigida la interpelación educacionista del último tercio del siglo XIX, se va arribando a diversos tipos de niños, definidos según su grado de anormalidad. La pedagogía científica apoyada en la medicina permite producir avances a los efectos de lograr afinar este tipo de clasificaciones. La necesidad de ubicar a los niños dentro de diversas categorías a los efectos de evaluar sus potencialidades educativas y las posibilidades de trabajar con ellos, tendrá un lugar tan destacado en las preocupaciones educativas de la época que llegará al terreno mismo de la formación docente.

La formación de maestros en la época incorporará, como ejercicio para la aprobación del curso de Psicología Experimental, la elaboración de la biografía de dos alumnos escolares. Estas biografías contenían,

> datos antropométricos, estudio de los sentidos, silueta psicológica por el método empírico, aplicación de una serie de medidas psicológicas, determinación del cociente intelectual, datos de escolaridad, extracto de la ficha médica, datos domésticos, antecedentes biológicos y antecedentes sociales del escolar (AIP, abril de 1928: 202).

Se conjugan una serie de ciencias a los efectos de desarrollar el más detallado escudriñamiento de diversos aspectos de la vida del niño a los efectos de elaborar un diagnóstico lo más sólido posible. Saberes psicológicos, médicos, biológicos y sociológicos serán necesarios para esta empresa. Todo elemento que pueda ser observado del niño es valioso para estos estudios biográficos, es por ello que en el desarrollo del curso, «una sola condición impone el profesor: que esté el mayor tiempo posible con ellos y se capte su amistad y su confianza» (AIP, abril de 1928: 202).

Toda diferencia que pueda ser captada a través del ejercicio de los métodos propios de cada ciencia es relevante para ubicar aspectos de anormalidad en un sujeto. La diferencia es construida como anormalidad y es el enemigo con el cual se debe luchar para dar paso a la sociedad de iguales que la escuela debe fundar. No se perciben formas posibles de articulación sino tan solo desplazamiento de la maquinaria científica para construir sujetos homogéneos.

Interesa particularmente señalar que dentro de lo que se denominan antecedentes sociales del escolar se indagaba una importante cantidad de información acerca de los padres. Esta se vincula a su nacionalidad, edad, ocupación, nivel cultural, hábitos de lectura, estado de salud, relación entre ellos. También se recoge información relacionada a la disponibilidad de alimentos existentes en el

hogar, las características de la vivienda en que viven y el tipo de barrio en el que la misma está ubicada (AIP, abril de 1928). En estos casos se presta atención a la existencia de posibles manifestaciones de pobreza en la vida cotidiana de los niños, ya que es claro que, «En general son niños pobres, muchos de los cuales he visto llegar con retardo a la escuela por tener que trabajar en diversas ocupaciones» (AIP, octubre de 1927: 379).[25]

A través del conjunto de procedimientos que hemos ido mencionando se van colocando las bases para el desarrollo de un discurso, sostenido en una base empírica, que categoriza a los niños en función de sus rendimientos escolares y vincula ese rendimiento a aspectos psicológicos y biológicos de los niños, al peso de la herencia de sus padres y a la influencia del medio en el que viven. Este discurso ahondará la naturalización del fracaso escolar de los niños de sectores populares y facilitará la emergencia de una serie de instituciones y prácticas específicas para incidir sobre la situación.

La relevancia cada vez mayor que se dará a la consideración de la influencia del medio en el que se realiza la acción educativa sobre sus resultados, puede apreciarse en la caracterización de escuelas «mal ubicadas» que comenzará a utilizarse para caracterizar a algunas escuelas rurales a partir de 1930. Los elementos que el Consejo de Enseñanza Primaria y Normal utilizaría para distinguir entre escuelas bien y mal ubicadas serían:

> a) escuelas fronterizas; b) alejadas de la capital del departamento y carentes de medios fáciles de transporte y comunicación; c) notoria pobreza del lugar y carestía de la vida; d) dificultades con que tropieza el maestro para desarrollar con eficacia su tarea educativa (AIP, diciembre de 1929: 413).

Es importante apreciar como la «mala ubicación» no tiene únicamente que ver con factores geográficos, sino que también involucra la pobreza del medio y las dificultades que el maestro encuentre para realizar su trabajo. La relación entre pobreza del medio y mala ubicación nos parece fundamental, ya que permite apreciar otra forma de vincular a los sectores populares con la existencia de dificultades para el desarrollo de la tarea educativa.

Una referencia aparte, aunque estrechamente vinculada con todo lo que se viene afirmando, merece el establecimiento de las «escuelas hogar». En la década de los treinta, estas se crean sobre la base que:

> La escuela común debe atender exclusivamente al niño normal, desembarazándose de aquellos que perjudican su regular funcionamiento. De este modo resultarán beneficiados todos: los normales que recibirán la atención requerida y los irregulares de carácter que, educados en ambientes propicios, tendrán más oportunidades de ser salvados de una fatal declinación hacia el vicio y la delincuencia (AIP, agosto de 1938: 13).

25 La cita está tomada de un artículo del maestro Emilio Fournié, inspector técnico que informa acerca del desarrollo de la escuela de vacaciones para niños atrasados del verano de 1927 (AIP, octubre de 1927). Estos cursos eran organizados para que asistieran niños que tenían rendimientos insuficientes en las escuelas en las que estaban matriculados.

Como queda claro, estas escuelas recibirían a otro tipo de niño, ubicado dentro del conjunto de los anormales: el «irregular de carácter». Ante esta anormalidad, se plantea la necesidad de generar escuelas específicas,

> que permitan someterlos a un régimen pedagógico moral apropiado, que ejerza una acción profunda sobre su conducta. [...] La educación moral revestirá la importancia fundamental que exigen estos niños, desviados moralmente. La escuela, respondería a sus fines si logra imprimir en la formación espiritual de los educandos acción tan marcada que alcance a mejorarlos en su conducta moral (AIP, agosto de 1938: 14).

Se constituye otro tipo de niño para agregar a la clasificación producida en la década anterior. Desde la misma lógica, se recurre a categorizar poniendo el acento en aquello que diferencia a los niños comunes o normales, aquello que caracteriza la irregularidad presente en este niño particular. En el caso de los irregulares de carácter el elemento distintivo tendrá que ver con su no ajuste a las pautas disciplinarias, de conducta, vigentes en las escuelas. Pautas disciplinarias vinculadas a los valores que se estimaba necesario fueran internalizados por los niños a los efectos de hacer posible la inclusión de su grupo social en el conjunto de la sociedad integrada.

En definitiva, nos parece oportuno llamar la atención acerca del conjunto de modalidades producidas para hacer posible la categorización de los diversos «tipos de niños» que por una razón u otra no parecían adecuarse a las exigencias disciplinarias y académicas de las escuelas. Paralelamente a este esfuerzo de clasificación se desarrollará un esfuerzo por concebir instituciones especiales adecuadas al trabajo con cada uno de los diferentes tipos de niños que eran identificados como portando alguna forma de anormalidad. De esta manera la escuela única, ideal del modelo educacionista, va a ir fragmentándose en un tronco central para los niños normales y ramas accesorias para cada uno de los tipos de niños diferentes a aquellos.

Nos encontramos así, con el establecimiento de patrones de normalidad y de escudriñamiento en los niños, sus familias y el medio en que viven a los efectos de dar con gérmenes de anormalidad sobre los cuales sea necesario intervenir.

Los maestros

Los maestros son el cuerpo profesional que deberá intervenir sobre los niños con la intención de guiarlos en el camino hacia su integración social. El carácter eminentemente pastoral de la escuela moderna emerge en el conjunto de metáforas que ligan al maestro con el sacerdote y a la labor que debe realizar con una misión de índole superior a las demás ocupaciones humanas. El símil con la figura del sacerdote no estará vinculado, en la sociedad laica uruguaya —que ya en 1909 había suprimido toda enseñanza religiosa de sus aulas (Araújo, 1911: 522)— a ninguna referencia de instancias supraterrenales. El símil, vaciado de todo contenido religioso, se ubicará en el terreno de la magnitud de la tarea, de la importancia de una labor que va más allá de la propia persona del docente y ante la cual ningún

esfuerzo, ninguna forma de abnegación, podrá concebirse como exagerada. Se trata, en definitiva, de colocar las bases de la integración social de amplios sectores sociales, conformando una sociedad igualitaria. Es una tarea de intervención y conducción sobre los nuevos integrantes de la sociedad. En definitiva:

> El maestro no debe ni puede limitarse a la preparación conveniente de la inteligencia del niño, para que por sí solo resuelva las más apremiantes cuestiones o quede apto para recibir una enseñanza más completa en los establecimientos que a ello se dedican. Misión magisterial es la de orientar la voluntad hacia los senderos del bien; hacer entrever más amplios horizontes, conquistables por la perseverancia; fomentar las aspiraciones a una vida mejor, lograda por el esfuerzo propio; en una palabra, infundir el carácter, que resuelve el magno problema de ser o no ser, sin crear voluntariosos o tozudos (AIP, octubre de 1927: 361-362).[26]

La función del maestro es concebida básicamente como moralizadora: integración de los niños en la moral correspondiente a la nueva sensibilidad civilizada y moderna, sensibilidad del esfuerzo y del trabajo, base de toda posibilidad de integración y de ascenso social.

Se constituye, entonces, la profesión de maestro como tarea vinculada a la conducción y la guía de los niños, como responsable de la asunción por parte de los mismos de los valores morales y sociales que propone la nueva cultura. La noción de misión, propia de una visión pastoral del rol docente, se articulará en la propuesta de un modelo para la constitución de la identidad de los maestros con un elemento que, en una lectura superficial, podría parecer contradictorio: la concepción de la docencia como una profesión científica. Sobre esto volveremos más adelante.

El carácter pastoral de la tarea docente, además de la metáfora de la misión, se reflejará en la vinculación de la misma con algunas figuras típicas a toda idea de conducción.

Por una parte, encontramos la relación con la figura de la madre. No se trata de hacer equivaler ambas figuras —más allá de la antiquísima forma de construcción de la escuela como un segundo hogar y de la maestra como una segunda madre— sino de plantear la fuerte vinculación existente entre las responsabilidades que les competen a unas y otros. Se trata de entender al maestro como continuador de la labor moralizante que se inicia en el propio hogar. La figura del «aliado» tendrá peso en las elaboraciones pedagógicas de la época: madre y maestro como aliados en la tarea educativa. De hecho, se entiende que la madre:

> Busca un aliado y entra, señores, en la Escuela. Ya están frente a frente la madre y el maestro, la fuente de toda vida vaciándose en el noble apostolado del magisterio (mag. aumentar, elevar). Dados de las manos sellan un

26 Tomado del artículo «El prestigio de la escuela rural, depende principalmente de los prestigios del maestro», presentado por la maestra Amanda A. de Guerrero en el Primer Congreso Regional de Maestros, realizado en la ciudad de Paysandú en setiembre de 1927. Las actas del Congreso fueron publicadas por *Anales de Instrucción Primaria* en octubre de 1927.

> compromiso sagrado: completar la vida en un consorcio mutuo. La madre continuará su obra de amor: el maestro iniciará su obra de redención. En la madre obrará el impulso en la continuación de una vida en otra vida; en el maestro la abnegación, la consagración, el desinterés. A su lado aprenderá el valor del sacrificio por humanidad; el del orden, por la disciplina del trabajo consciente aplicado a satisfacer las necesidades de la vida en común. Notará como las simientes arrojadas por igual al surco fecundo de sus jóvenes vidas, no germinan por igual; que causas diversas determinan una desigualdad, y al reconocerlo se inclinarán sin enojos ante los que van destacándose por su virtud o talento. Y vendrá la paz a los espíritus cuando se haga conciencia la verdad de esa natural desigualdad. No sentirán, entonces, otra emulación que la del trabajo honroso que despierta aptitudes, templa el carácter, y amasa corazones, fundiéndolos en una sola aspiración: el bien común. De esta fuente de respetos recíprocos surgirá la verdadera democracia. He ahí la misión de la Escuela para el Estado: he ahí la Escuela como función social (AIP, febrero de 1928: 57).[27]

Nos ha parecido oportuno presentar esta cita, un tanto extensa, ya que a nuestro juicio condensa la idea de continuidad de la tarea del maestro con relación a la de la madre, a la vez que muestra la particularidad de la labor docente. Se trata de continuar el trabajo amoroso iniciado por la progenitora, a la vez que se inicia al niño en la aceptación de un orden social y en la asunción de un lugar dentro del mismo.

Nos parece que en el párrafo transcripto puede sintetizarse el ideal educativo del modelo educacionista y el lugar que ocupa su actor central, el maestro. Se trata de la constitución de una figura que tendrá un lugar privilegiado en las prácticas de conducción destinadas a dar curso al desarrollo de la nueva sociedad que paulatinamente se está constituyendo. A su vez, la aceptación del orden social por parte de todos es identificada como la base para el desarrollo de la democracia y ubicada como función fundamental de la escuela.

Otra figura que nos parece interesante destacar en su relación con las prácticas de conducción es la del amo. Al hacer referencia al rol del maestro en las escuelas al aire libre, a las que nos referiremos más adelante, una directora utiliza esta imagen para ilustrar sobre el mismo: «él debe ser el amo que cuida vigila y ordena, puesto que por sus condiciones de preparación, moralidad y espíritu de previsión, ninguno está capacitado para reemplazarlo» (AIP, febrero de 1928: 88).

La tarea de conducción, como se ve, se ubica como una de las preocupaciones fundamentales al dar cuenta del maestro necesario para el desarrollo del modelo educacionista. Esta noción de conducción está estrechamente vinculada a las cualidades morales del docente y a su deber de moralización sobre las nuevas

27 La cita corresponde a un trabajo leído por la maestra María Olimpia Pintos en el Congreso de Maestros realizado entre los días 11 y 14 de octubre de 1927 en Santa Isabel. La ponencia se tituló «Los derechos del niño en la escuela» y fue reproducida en el ejemplar de *Anales de Instrucción Primaria* de febrero de 1928.

generaciones. En la bibliografía revisada son frecuentes las apelaciones a la figura del docente que ponen el acento en sus cualidades morales: debe ser un ejemplo y velar porque sus alumnos asuman el camino adecuado, debe ser recto, honrado, ejemplo, etc. En este sentido, el ideal de sociedad ya está definido y todos los esfuerzos educativos deben sumarse para hacer posible su concreción.

Como planteábamos más arriba, el aspecto pastoral de la tarea docente se va a ver complementado a través de los aportes de diversos abordajes científicos de la educación en boga en las primeras décadas del siglo XX. El abordaje científico de la labor docente va a llevar a definir la tarea docente como una profesión científica. Para fundamentar esta afirmación se recurrirá a un símil con la profesión científica por definición en la época: la médica.

La medicina emergía en el marco del desarrollo de la sensibilidad civilizada como la disciplina fundamental para orientar el mejoramiento social y liberar a la sociedad de la influencia de enfermedades y prácticas antihigiénicas. Su influencia se extendería muy fuertemente, como veremos más adelante, hacia las escuelas e instituciones de internación de niños. El médico llegaría a ser el colaborador imprescindible para la tarea del maestro, colaborando en el diagnóstico de una gran gama de enfermedades productoras de anormalidades en los niños.

En este marco, no es de extrañar que se recurra a una comparación con la figura del médico para sostener la cientificidad de la profesión docente. Se toma del médico, y se propone como necesario para el ejercicio de la profesión docente, la capacidad de observación científica y la actitud de búsqueda del conocimiento más allá de las verdades tenidas previamente como ciertas. En definitiva, se propone que el maestro debe asimilar el espíritu investigador y metódico del médico.

Sebastián Morey Otero, docente formador de maestros en el área de Psicología Experimental, propone en 1928 que la formación del maestro como un investigador científico debe descansar en los aportes de tres ciencias:

> [la biología, que permite] aprender prácticamente los métodos de observación y experimentación, ejercitarse en mirar cara a cara los hechos, a pensar íntimamente los problemas; [...] [la sociología, que] debe enseñar la actitud dificilísima del hombre enamorado de la verdad que busca en la maraña de los hechos colectivos y en la interpretación de los documentos históricos, la ley de los fenómenos sociales; [...] [y la psicología experimental que] es por excelencia una actividad científica de la profesión magisterial, ya que cada clase de alumnos, unidad de elementos educables en nuestra escuela de hoy, es un valioso semillero de verdad psíquica (AIP, abril de 1928: 200).

La base constituida por las tres disciplinas desarrolladas como espacios privilegiados para observar y promover la civilización de las sociedades atrasadas y el mejoramiento social y de los individuos, será la que apoyará el trabajo del maestro. Las tres convergerán en el desarrollo de diversas formas de clasificación de los sujetos, siempre sobre el telón de fondo de la tensión normalidad/anormalidad. Es así como la tarea pastoral de conducción y moralización se va a cruzar con los

aportes de disciplinas que estudiarán el cuerpo, la mente y el medio social en que se desarrollan los individuos. Cuidado pastoral y observación científica formarán parte de un mismo dispositivo de control y disciplinamiento.

El cruce en un mismo profesional del cuidado desde una perspectiva moral y la observación desde una perspectiva científica configura un potencial de intervención sobre los sujetos de gran alcance. Dispositivo desde el cual es posible afirmar que:

> nuestra influencia de maestros, debe imperar realmente, porque somos nosotros los que dedicamos nuestra vida al estudio de las leyes que rigen la evolución humana; al estudio de los medios que requiere cada individuo, de acuerdo con sus tendencias especiales, para cumplir su destino (AIP, abril de 1928: 259).[28]

Higiene y medicina escolar

El cuidado del cuerpo y de la salud, tal como ha sido demostrado por Barrán en sus investigaciones sobre este período, ocupó un lugar fundamental en el establecimiento de la nueva sensibilidad civilizada.[29] Por tanto, como es de suponer, tuvieron un lugar muy importante en el desarrollo del naciente sistema educativo uruguayo.

Recorrer algunas fechas puede ser de interés para apreciar el lugar de las preocupaciones por la salud, y sobre todo por la enfermedad, en el naciente sistema educativo uruguayo. En el año 1893 el Museo Pedagógico[30] de Montevideo funda en su seno una sección de higiene escolar, en la cual se presenta información y materiales vinculados, entre otras cosas, a características de la higiene en los edificios escolares, tipos de mobiliarios utilizados, estatuas de niños representando formas adecuadas e inadecuadas de sentarse, aparatos utilizados para las actividades de educación física y modelos de fichas usadas para las inspecciones de la salud de los escolares (Araújo, 1911; AIP, 1923).

La relevancia otorgada a la referida sección en el Museo Pedagógico, permite apreciar la importancia que ya desde fines del siglo XIX se otorgaba al tema

28 De un trabajo titulado «La educación del pueblo», presentado por la maestra Enriqueta Compte y Riqué en el Congreso de Maestros realizado en Florida en agosto de 1927 y reproducido por los *Anales de Instrucción Primaria* en abril de 1928.

29 «La salud fue equiparada con el poder sobre el cuerpo, es decir, con el cuerpo al servicio de una vida laboriosa y larga y no de sí mismo. El mal era la debilidad física, campo propicio para la enfermedad, definida como un empobrecimiento de la sangre y de los órganos más que como un funcionamiento atípico. Esta ética no juzgaba al cuerpo sino desde afuera, como lo que se podía lograr de él para fines que no eran estrictamente los de su gozo» (Barrán, 1994: 50).

30 Museo y Biblioteca Pedagógica: institución establecida en el marco del Ministerio de Instrucción Pública en el año 1889. Orestes Araújo la define en 1911 como «una exposición permanente de material de enseñanza debidamente clasificado y ordenado en secciones especiales, [...] un gran gabinete científico experimental en donde se hallan estudiados en forma práctica todos los problemas que se relacionan con la ciencia de la educación y sus anexos y todos los aspectos pedagógicos que caen bajo el dominio de la objetividad, ya sea en relación con el medio escolar nacional o universal» (Araújo, 1911: 544)

en el marco de las preocupaciones educativas de la época. Otro elemento que da cuenta de estas preocupaciones es el hecho que por resolución del 7 de agosto de 1908 el Consejo de Instrucción Pública creara el Cuerpo Médico Escolar (Araújo, 1911). Entre las potestades de dicho cuerpo se encontraban: asesorar en la construcción y en la compra de los edificios escolares desde el punto de vista de sus condiciones higiénicas, asesorar en lo relativo al mobiliario escolar y los materiales utilizados para la enseñanza desde el punto de sus relaciones con las enfermedades escolares (miopías, deformaciones y atrofias), intervenir en la actividad escolar en lo que tiene que ver con la proporción existente entre horas de clase y de descanso y en la realización de ejercicios físicos en las escuelas, estudiar el «problema de los atrasados mentales» y proponer cursos especiales para ellos, ocuparse de la posible propagación de enfermedades infecciosas en las escuelas, controlar el cumplimiento de las vacunaciones de alumnos y personal de las escuelas y atender la salud del personal docente (Araújo, 1911: 520).

Nótese el conjunto de actividades escolares que quedan bajo la influencia de la medicina. Se trata del despliegue de un importante aparato que abarca todos los momentos de la vida cotidiana escolar y de los actores que la desarrollan. No queda espacio o sujeto escolar que se sustraiga de la preocupación por la higiene, fenómeno análogo al que se produce en el conjunto de la sociedad. Medicina y pedagogía serán dos disciplinas que se articularán de forma tal en la constitución de la escuela moderna que será difícil establecer los límites entre una y otra. Subyace en dicha articulación la preocupación por la mejora social, a través de la mejora de los individuos que componen la sociedad y de una fuerte actividad de vigilancia e intervención sobre aquellos que pueden, a través de sus conductas o de sus microbios, afectar su desarrollo.

Están vinculadas a esta preocupación medidas como la de prohibir el ingreso a las escuelas a los niños que no estuvieran vacunados (medida de 1923, consignada en Araújo, 1911); las circulares prescribiendo las formas de actuar en caso de detectarse alumnos o familiares de alumnos enfermos de tuberculosis (AIP, 1923); la introducción de la educación física en la escuela (AIP, 1923, 1927); las normativas sobre las condiciones de higiene de los edificios escolares (AIP, febrero de 1928), la recomendación del establecimiento de un botiquín escolar en cada escuela (medida de 1909, consignada en AIP, febrero de 1928); el establecimiento de censos escolares para conocer las «condiciones psicofísicas de los alumnos» (AIP, enero a junio de 1933); la recomendación sanitaria y moral de enviar a los niños a la escuela en el horario matutino (AIP, enero a junio de 1933); entre muchas otras.

Del conjunto de elementos relevados que dan cuenta del proceso de medicalización de la escuela uruguaya, nos interesa detenernos en el final de este apartado en dos: la creación de cargos de médicos especializados en pedagogía de 1929, y el conjunto de instituciones que se dio en crear para trabajar con aquellos niños que era evaluados negativamente desde los puntos de vista físicos y psíquicos.

Con relación a la creación de cargos de médicos especializados en pedagogía en el presupuesto de la educación pública de la época, nos interesa apreciar como significa una profundización y una particularización de la intervención médica en la escuela. La propuesta de establecer estos cargos se fundamenta en el hecho de la necesidad de que los médicos estén especializados en enfermedades infantiles y tengan, además, conocimientos básicos de pedagogía ya que,

> en los últimos tiempos, la intervención del médico se ha ampliado considerablemente, llegando en muchos casos a ser imprescindible para el estudio psíquico y fisiológico de los alumnos, con el fin de concertar con el maestro la enseñanza verdaderamente adecuada a cada niño o grupo de niños (AIP, diciembre de 1929: 364).

La inclusión de los médicos en las escuelas queda establecida como una situación necesaria e incuestionable. La autoridad de la ciencia médica comparte un sitial de honor en la educación junto con los desarrollos de la «pedagogía científica». Ambas constituyen disciplinas fundamentales para el desarrollo de procesos de clasificación de los sujetos de la educación. Las funciones de estos médicos quedan circunscriptas a la «vigilancia y el examen médico psicológico» del conjunto de los niños que asisten a los diversos tipos de escuelas especiales existentes en la época.[31] Los niños considerados normales quedan, en principio, fuera de las competencias de estos médicos, salvo que muestren signos de asumir conductas anormales y deban ser diagnosticados y tratados.

El dispositivo de contralor sobre los niños considerados anormales, queda todavía más claramente establecido al plantearse que estos médicos deberán colaborar con los directores de las escuelas,

> realizando el estudio científico más completo establecido por la medicina y la pedagogía modernas, desde el punto de vista orgánico y psicológico, con el fin de indicar los métodos de enseñanza necesarios a cada alumno o establecer el tratamiento adecuado para mejorar o curar sus anormalidades (AIP, diciembre de 1929: 363).

Esta preocupación por la anormalidad, en sus diversas manifestaciones, llevará a la construcción dentro del sistema educativo de un conjunto de instituciones especializadas en el trabajo con estas anormalidades. Nos parece sumamente interesante detenernos en algunas de estas experiencias, espacios de lucha contra lo anormal en los niños. Veremos, a su vez, como la gran mayoría de las anormalidades atendidas por estas instituciones aparecen vinculadas a la situación de pobreza en que viven los niños.

Unas de las instituciones paradigmáticas de trabajo con los niños «especiales» fueron las escuelas al aire libre.[32] Estas escuelas recibieron fundamentalmente

31 «[...] escuelas al aire libre, jardines de infantes, escuelas auxiliares para retardados mentales, clases diferenciales, clases de supernormales, institutos de sordomudos y escuelas de experimentación de Malvín, Las Piedras y Progreso» (AIP, diciembre de 1929: 363).

32 Existió al menos una en cada departamento del país. La autorización para la instalación de la primera, bajo el nombre de «escuela al aire libre o escuela selvática», fue votada por la

niños que se identifican como propensos a enfermedades respiratorias, alergias y tuberculosis. Se trataba de niños que: «proceden de hogares humildes y algunos con "antecedentes de familia" como para preocuparse especialmente» (AIP, febrero de 1928: 87).[33]

La constatación empírica de que los niños que asisten a estas escuelas proceden de ciertos medios sociales, reforzada con la búsqueda de antecedentes familiares, lleva a asumir la idea de que la enfermedad y la anormalidad se concentran en poblaciones específicas. De este modo se constituye un discurso que naturaliza la vigilancia sobre ciertos sectores y la predisposición a intervenciones sobre su tendencia a la anormalidad.

La intervención entonces sobre estos sectores une en un mismo proceso la cura y la enseñanza. La escuela asume como tarea la cura del cuerpo o de la psiquis, a la vez que la enseñanza de los conocimientos comprendidos en los programas escolares. La idea de cura, fácilmente se ve atravesada por la necesidad de brindar enseñanzas morales, ya que al asumirse que las enfermedades se concentran en ciertos sectores sociales se concluye que la ignorancia y la falta de adecuadas conductas morales son la causa del problema. De esta forma nos encontramos frente al despliegue de una preocupación por la higiene que favorece la entrada en juego de perspectivas que impulsan procesos de clasificación social y de naturalización de diversos tipos de intervenciones, ligadas a la noción de conducción, sobre ciertos grupos sociales.

Se trata de una higiene del cuerpo que es a la vez una higiene de las conductas morales y sociales, una profilaxis de la sociedad en su conjunto frente a la influencia de elementos que hacen peligrar la posibilidad del tan ansiado progreso. Esta profilaxis social habilita la posibilidad de un control detallado y exhaustivo de los niños que se consideran con tendencias a la anormalidad física o psíquica. A la vez que se interviene sobre el cuerpo de los niños, «elementos de naturaleza débil, linfáticos o pretuberculosos» (AIP, febrero de 1928: 87), es necesario también intervenir desde el punto de vista social y moral. En este sentido:

> Otro más apreciable resultado educativo dimana de la larga permanencia diaria de los niños en la Escuela, que les sustrae a la andanzas callejeras. [...] La familiaridad respetuosa que en el diario contacto se forma entre los alumnos y su educador; el intercambio de ideas e impresiones; las confidencias, todo tiene alto valor moral y educativo. [...] Para ello es que aspiro a rodearlo de un ambiente ampliamente moral, a base de trabajo, a fin de ir despertando en su espíritu sentimientos y propósitos dignos, que permanezcan en estado latente una vez fuera del horizonte escolar (AIP, febrero de 1928: 92-93).

Dirección General de Instrucción Pública en el año 1910 (AIP, enero a junio de 1910). Es antecedente, como se verá más adelante en este mismo trabajo, de las escuelas de tiempo completo que se comienzan a establecer en Uruguay en la década de los noventa.

33 «La escuela al aire libre que dirijo», artículo publicado por la maestra Gregoria G. de Fernández en AIP de 1928.

La ampliación del tiempo que los niños transcurren en la escuela es visto como positivo ya que los sustrae de las «andanzas callejeras», o sea, de la influencia perniciosa del medio en el que viven. El régimen de semiinternado (ocho horas diarias de asistencia a la escuela) es el utilizado para las escuelas al aire libre, ya que permite una mayor exposición a la influencia benéfica –moral, física e intelectual- de la escuela, a la vez que distancia al niño de su medio social de origen durante un tiempo mayor que una escuela de régimen común.

Si visualizamos que los niños seleccionados para este tipo de escuelas son mayoritariamente pertenecientes a sectores populares, podremos apreciar el sentido de la tarea civilizadora y disciplinadora que la escuela desarrolla sobre dichos sectores. La escuela se constituye en un importantísimo dispositivo de integración social, vía la eliminación de todos aquellos elementos típicos de una cultura popular que se juzgan inadecuados para el proceso de progreso social en el que se encontraba embarcada la sociedad uruguaya.

La tarea específica otorgada a las escuelas al aire libre, se va a ver complementada con la generación de otras escuelas especiales, directamente vinculadas con la función asignada a aquellas. Nos parece interesante hacer aquí referencia a dos de esas escuelas: la Escuela Marítima y el Preventorium.

Ambas escuelas fueron creadas en el año 1929. En el caso de la Escuela Marítima o Colonia Marítima Escolar, como también se la denominaba, fue concebida como una institución para la recuperación de «niños pobres y débiles», los cuáles eran seleccionados para asistir a ella por parte de médicos escolares. Era concebida como una escuela que, «antes de atender al cerebro atendía sabiamente al cuerpo, o mejor dicho, los atendía simultáneamente, pues al lado del pedagogo estaba el higienista y el profesor de cultura física» (AIP, octubre de 1929: 147).

Los niños permanecían ocho horas y media en la escuela, desarrollándose una gran cantidad de las actividades diarias en la playa del Buceo,[34] ya que la escuela estaba situada en las proximidades de la misma.

El volumen de octubre de 1929 de los Anales de Instrucción Primaria dedicó una extensa porción de su edición a presentar informes sobre esta escuela. De ellos nos interesa destacar los elaborados por la directora de la institución y por el médico escolar de la misma. Ambos dedican una parte importante de sus artículos a identificar el tipo de niños que concurrían a la escuela.

El Informe del médico escolar[35] realiza un detallado diagnóstico de la situación sanitaria de los niños al ingresar a la escuela. De este se destaca que asistieron a la misma en el año 1929 372 alumnos, seleccionados por los médicos escolares y por la Comisión Nacional de Protección a la Infancia. A todos ellos se les realiza un detallado examen médico que incluye estado general (desnutrición,[36]

34 Playa de la costa este de la ciudad de Montevideo.

35 Manuel Landeira.

36 Una anécdota presentada por el doctor Landeira da cuenta del espíritu tutelar propio de la experiencia: «Acompañado por el Sr. Inspector Departamental de Escuelas, señor Cóccaro,

adenopatía y anemia); enfermedades de la piel, dentadura, ojos, oídos, fosas nasales, garganta, esqueleto, aparato pulmonar, aparato circulatorio y sistema nervioso. Del examen practicado se concluye que todos los niños están afectados en uno o varios de los ítems relevados, siendo la causa de estas situaciones vinculada siempre directamente con las situaciones de pobreza en que se encontraban.

Luego de cinco meses de funcionamiento de la escuela, se evalúa la situación de los alumnos, apreciándose que se presentan mejoras generales en su estado sanitario, las cuales redundan en otros aspectos de su persona. Como expresa el citado médico:

> No hemos numerado glóbulos rojos, pero nos ha sido posible ver como enrojecían las mucosas de los niños durante su estadía en la Colonia Marítima, como la palidez habitual a su entrada desparecía pronto, cómo sus carnes endurecían, cómo sus caras mostraban muy pronto alegría, traduciendo ese estado admirable de espíritu que presenta el niño cuando está en la playa y que tanto interviene en el mejoramiento de su salud física y también de su salud moral. En efecto, nos pareció a todos observar que los chicos se hacían más buenos, más sociables después de cierto tiempo. Nos llamó la atención el esmero que ponían, en general, para presentarse limpios y bien peinados en el comedor, cómo aprendían a comer en mesa con mantel, como jamás la tuvieron en sus hogares (AIP, octubre de 1929: 176).

Nos parece muy importante hacer notar cómo la intervención sobre el cuerpo y su mejora física tiene un parangón en términos morales, una mejora de los hábitos y de las conductas que lleva a ser «más bueno». Lo físico y lo moral expresados en una unidad en la cual la influencia benéfica de la escuela obra transformaciones. Cambios que se constituyen por oposición a lo que sería de esperar si los niños se mantuvieran bajo la influencia del medio social y familiar de pertenencia.

De esta manera la moralización tiene un correlato en el cuerpo sano y fuerte del niño regenerado y 'enriquecido' por la escuela. Lo opuesto a esto lo constituyen los cuerpos débiles y anémicos, pobres y expuestos a la pérdida de valores morales de su entorno inmediato, el cual es el causante de su situación. La lógica implícita en este razonamiento lleva a la rápida asunción de posturas apoyadas en formas de clasificación social donde la pobreza es identificada como debilidad y falta de valores morales. Es un mal sobre el cual es necesario intervenir tanto física como moralmente. Esta representa la lógica de la intervención educacionista, una intervención sobre el cuerpo y alma, sobre la capacidad física de los individuos y sus valores en términos individuales y colectivos.

---

en una de esas visitas llegaron a nosotros dos hermanos, una niña de 13 y un varón de 8. Eran sus estados de demacración y anemia tan pronunciados que tenían aspecto tísico. Sobre todo la niña. El Sr. Inspector al saber, después del examen que yo les practicara, que no presentaban lesiones pulmonares, diagnosticó en silencio la causa de tal consunción y subiendo a los dos niños en un auto los condujo de inmediato a la Colonia, para que desde esa mañana, con el sabroso y abundante desayuno, dieran término a su desesperada situación. Pocos días después estos niños estaban transformados. Hoy nadie los reconocería» (AIP, octubre de 1929: 169).

Similares elementos pueden apreciarse en el Informe que elabora la maestra directora de la Escuela Marítima[37]. Esta, resume los resultados obtenidos en el trabajo educativo con los niños en tres tipos de logros:

1. modificaciones en el estado general;
2. modificaciones intelectuales y morales;
3. adquisición de una buena educación higiénica.

Luego de marcar las mejoras generales producidas por la influencia «del aire, del sol y de la buena alimentación», la autora se centra en la «tarea de redención física y moral en que estamos empeñados», señalando que,

> nos cabe la satisfacción de haber conseguido en este corto período, no solo vigorizar sus músculos y activar las funciones vitales, sino también vigorizar su alma con cariño, con buenos ejemplos, con consejos. [...] Descubrimos espíritus reflexivos y corazones nobles y se transformaron aquellos niños de carácter inestable, valiéndonos para lograr esa trasformación, de la colaboración preciosa de la naturaleza, de los métodos y procedimientos educativos adaptados a esas individualidades infantiles y del afecto con que los tratamos (AIP, octubre de 1929: 194).

Nuevamente las relaciones entre salud física y moralidad aparecen claramente explicitadas. El aspecto moral es el de principal importancia en la perspectiva educativa que alimenta estas experiencias. La bondad del ejemplo y del consejo logra resultados de redención en los niños pobres, lejanos de estas benéficas influencias en su propio medio social y cultural. Este, junto a los impactos sobre los cuerpos se ubica como el logro fundamental de las escuelas al aire libre. Se trata, en definitiva, de que:

> La Colonia Marítima, además, entrega a los niños que proceden de hogares humildes, las llaves que guardan el tesoro de la alegría pura y sencilla. Con ella son felices porque pueden vivir su vida con toda intensidad. ¡Calcúlese los inmensos beneficios morales que para el espíritu del niño significa el reconocimiento de su derecho a la felicidad! (AIP, octubre de 1929: 195).

La tarea redentora de la escuela en relación con los niños de «hogares humildes» llega al extremo de restituirles la posibilidad de la alegría y la felicidad. Con esto se completa, a nuestro juicio, la lógica del trabajo pastoral de la escuela, lógica de conducción y acompañamiento, de rescate de la pobreza y de propuesta de una nueva vida, de igualdad con el resto de los niños. Igualdad basada en la eliminación de toda diferencia y en el reconocimiento de las cualidades naturales de cada cual.

Finalmente, el conjunto compuesto por las escuelas al aire libre y la Escuela Marítima se completa con la conformación del Preventorium Escolar. Esta institución, también creada en 1929 e inspirada en los éxitos logrados en la Escuela Marítima, cumplía con los mismos objetivos que esta, teniendo la única

37 Directora en el año 1929, maestra Julia Esther Pravia.

diferencia que por estar ubicada en una zona alejada de la costa,[38] podía recibir niños para los cuales, por su estado de salud, no estuviera recomendada la salida diaria a la playa (AIP, octubre de 1929: 203).

En la *Memoria sobre el estado de la Enseñanza Primaria y Normal en el Uruguay correspondiente al período 1938-1940*[39] esta escuela aparece con su nombre castellanizado y es denominada Preventorio Escolar. Es de hacer notar como a través de la nominación de la institución se incluye en el lenguaje pedagógico la noción de prevención, la cual si bien inicialmente hace referencia a la salud de los niños, se traslada rápidamente a toda conducta que aparte al niño de los valores de la sociedad integrada y moderna.

Prácticas de conducción y orientación vocacional

Las prácticas de conducción propias del modelo educacionista a las que nos hemos referido en los puntos anteriores, cobran una significación particular con el desarrollo de una nueva disciplina pedagógica en la década de los veinte: la orientación vocacional.

En el año 1923 se registra una primera iniciativa de incorporación de esta disciplina en la actividad escolar a través de la propuesta, por parte del presidente del Consejo de Enseñanza Primaria y Normal, de la conformación de un Instituto de Orientación Vocacional (AIP, 1923). Este instituto debería «encauzar, informar, aconsejar a los jóvenes en la elección de una profesión que esté de acuerdo con sus aptitudes, con su emotividad, con sus condiciones fisiológicas, y, en lo posible, con las necesidades del Mercado de Trabajo» (AIP, 1923: 5).

El instituto contaría con un director, dos auxiliares y un visitador de escuelas, también llamado inspector vocacional (todos ellos maestros) y un médico.

El proceso de trabajo previsto se iniciaría con un informe de cada maestro tomando elementos desde el conocimiento diario de sus alumnos. En este informe el maestro daría cuenta de la profesión del padre del niño, su desempeño en las diversas asignaturas, defectos y cualidades físicas y morales del alumno y juicio sobre su inteligencia. Este informe sería tomado por el inspector vocacional, el cual entrevistaría a cada niño y organizaría visitas a diversos lugares de trabajo. Este inspector debería lograr el mayor nivel de conocimiento posible de cada niño[40] a los efectos de apreciar la profesión u oficio para el que podría resultar adecuado. Luego el alumno sería examinado por el médico a los efectos de apreciar si su «organización anatómico-fisiológica» se adecua a la posible elección. Toda la información sería entregada al director, quien se entrevistaría con niños y padres para orientar su elección vocacional (AIP, 1923).

38 En el barrio de Colón de la ciudad de Montevideo.

39 Consejo Nacional de Enseñanza Primaria y Normal (1941), *Memoria sobre el estado de la Enseñanza primaria y normal en el Uruguay correspondiente al período 1938-1940*, Montevideo, Imprenta Nacional.

40 «El visitador, conversando con cada uno de los alumnos podrá aproximarse aún más al fondo individual, inquiriendo en la conciencia de cada cual, *huroneando,* digámoslo así» (AIP, 1923: 7).

Como podemos ver se trata de la conjunción de esfuerzos de diagnóstico de individuos que involucran un conjunto de disciplinas científicas a los efectos de orientar sus elecciones vocacionales. Se desarrolla una práctica que pretende orientar las elecciones personales en función de diagnósticos científicos y de prácticas de acompañamiento por parte de los maestros.

Con la emergencia de la orientación vocacional en las escuelas uruguayas de la década de 1920, además de las prácticas de orientación y moralización propias de las prácticas de disciplinamiento, básicamente sobre los niños de sectores populares, se desarrollará una fuerte intervención que buscará incidir sobre el futuro de los individuos. Esto se implementará buscando orientar sus elecciones vocacionales sobre la base de intervenciones científicas y tomando en cuenta las necesidades de mano de obra de la sociedad uruguaya en proceso de modernización.

La nueva sensibilidad civilizada y los imperativos del desarrollo económico imponen que:

> Tanto desde el punto de vista del interés individual, como del colectivo, es necesario que ninguna energía humana se malgaste, que ningún esfuerzo se malogre, que el primer paso sea ya encaminado al mejor sendero que cada uno puede seguir (AIP, octubre de 1927: 191).[41]

Con vistas a lograr esta finalidad se entiende como necesario el desarrollo de tests que muestren las inclinaciones naturales de cada sujeto. Para ello, la Psicología Experimental aportará la base científica necesaria, de acuerdo a los estudios sobre la temática en desarrollo en Europa y Estados Unidos.

Por otra parte, la labor del maestro emerge como fundamental en tanto es quien diariamente está en contacto con los alumnos y es quien está en mejores condiciones para observar las naturales inclinaciones y posibilidades de cada uno y para sugerir los caminos más adecuados a ser tomados por cada individuo.

La tarea del maestro cobra importancia en la observación de cada detalle en el desarrollo de la actividad cotidiana de niño en la escuela. A su vez, será su responsabilidad el generar ambientes educativos en los que los niños naturalmente puedan ser observados y conducidos de la forma más conveniente (AIP, octubre de 1927: 209-210). Se tratará de organizar los espacios educativos en la escuela de forma tal que favorezcan esta tarea de conducción, teniendo en cuenta que, «Una atmósfera de libertad vigilada y sabia, (aunque indirectamente dirigida), envolverá al niño para que, reaccionando espontáneamente llegue al terreno en que debemos colocarlo» (AIP, febrero de 1928: 70).

La conducción de los niños aparece claramente establecida como una práctica que, no siendo explícita, debe ser adecuadamente desarrollada. En este sentido la noción de «libertad vigilada» parece ser clara expresión de esta idea: que los niños creyendo ejercer su libertad sean conducidos de la forma más adecuada al desarrollo armónico de la sociedad.

41 De un artículo escrito por la maestra Esperanza Viscay de Fuller y publicado en el número correspondiente a octubre de 1927 en los AIP.

El ideal del desarrollo de la labor docente es el absoluto conocimiento de las características físicas, intelectuales y morales de los niños con los cuales se trabaja. Cuanto más completo sea ese conocimiento,[42] más posibilidades se tendrá de conducir adecuadamente a los niños. Esta conducción redundará en beneficios para el propio niño, que elegirá una actividad socialmente útil y adecuada a sus posibilidades, y para el conjunto de la sociedad que encontrará el equilibrio justo entre todos sus integrantes, recibiendo lo mejor de cada uno. En definitiva: «Esto traería como consecuencia una armonía total en que todos y cada uno tendrían un norte en su vida, un ideal al que se darían íntegramente» (AIP, abril de 1928: 237).[43]

Se ve de esta forma la conformación de una idea de sociedad integrada en la cual cada individuo ocupará el lugar que le corresponde. La armonía, que parte de la asunción de cada uno de un lugar socialmente disponible, es tributaria de las prácticas de clasificación social que desarrolla la escuela y que permiten que cada uno asuma sin dificultades un rol. Estas prácticas de clasificación trascienden, como es obvio, a la escuela, para ocupar todos los espacios de interacción social. De todos modos, la escuela ocupará un lugar fundamental entre todas ellas, ya que se entiende que el desarrollo de una adecuada conducción en la infancia evitará dificultades en el futuro.

La «sensibilidad civilizada»: conducción pastoral y poder sobre la vida

En los apartados anteriores hemos pretendido mostrar como el desarrollo y la consolidación de un sistema educativo centralizado y estatal en Uruguay se vincula con un proceso que lo trasciende y del cual es a la vez actor fundamental: la constitución de una nueva sensibilidad civilizada, moderna, por oposición al atraso y a la barbarie que se atribuía al sistema heredado de la época colonial.

El surgimiento y desarrollo de un sistema educativo en Uruguay debe comprenderse dentro del conjunto de transformaciones y movimientos sociales que van constituyendo esa sensibilidad.

Ubicar la organización del sistema educativo centralizado estatal en Uruguay en el marco de un proceso de modernización, de gestación de una sensibilidad civilizada, hace necesario llamar la atención acerca del lugar que este sistema ocupa en relación con la emergencia del problema de la población y de su gobierno.

Para abordar esta cuestión y retomando los planteos de Michel Foucault, nos parece adecuado señalar que el desarrollo de la sensibilidad civilizada en el

42 «Para que el niño ocupe dentro de la humanidad el lugar que le corresponde, para colocarlo frente a la función que más se adapte con su organismo y con su espíritu, donde física y espiritualmente el individuo da de sí cuanto le es posible dar, donde el hombre idea es el hombre acción, es necesario conocer todas sus capacidades especiales, estudiarlas, ejercitarlas, es necesario alentarlo, dirigirlo, orientarlo» (AIP, abril de 1928: 236). Tomado del artículo titulado «Vocación y prevocación» publicado por la maestra M. Marzorattí.

43 Cita tomada del mismo artículo de Marzorattí.

Uruguay coloca a la luz el problema de las formas de conducción del conjunto de la población, entendida no ya meramente desde la lógica de la masa disponible para el desarrollo de las guerras civiles, sino del conjunto de individuos que conforman una unidad y que es necesario orientar para el logro de un «bien común».[44] Este proceso histórico torna propicio el surgimiento de un nuevo campo de intervención, el del gobierno sobre los individuos, su conducción desde una instancia superior y responsable de la constitución de ese bien común: el Estado.

El Estado uruguayo del último tercio del siglo XIX se va paulatinamente imponiendo a instancias parciales de ejercicio de formas de gobierno sobre los individuos como la familia, la Iglesia y los partidos políticos. Se instala y consolida como una instancia superior que debe imponerse a las particularidades y asegurar una conducción de conjunto, más allá de diferencias etarias, raciales, sociales, políticas y económicas. Debe garantizar el ejercicio de la igualdad entre todos, disponiendo las cosas de forma tal que las diferencias entre los individuos solamente puedan producirse en función de las naturales divergencias de aptitudes y de esfuerzos.

En este sentido, el Estado deberá desarrollar agencias específicas para hacer posibles sus prácticas de conducción: un aparato policial, un aparato jurídico, un aparato legislativo, un aparato sanitario y de higiene y un aparato educativo, sobresalen entre los más notables.

No pretendemos negar la idea del Estado como un espacio de lucha y conflicto entre diversos sectores sociales, representantes de intereses diversos y en el cual los sectores populares ocupan una posición de subordinación. Simplemente en este trabajo nos interesa destacar este proceso de desarrollo de la acción de gobierno, de conducción sobre los individuos por parte del Estado. Proceso que Michel Foucault ha denominado como de gubernamentalización del Estado (1991, 2006).

Nos parece que el desarrollo de prácticas de conducción desde el Estado, tiene en la consolidación de un sistema educativo uno de sus hitos fundamentales. La nueva sensibilidad en relación con la cual se dan estos procesos generará la articulación de dos formas de intervención. Por una parte, toda una serie de intervenciones que tienen que ver con el cuidado de la vida, consolidadas en las prácticas médicas e higienistas en las escuelas y en los cuerpos de los niños, básicamente pertenecientes a los sectores populares. Por otra parte, las prácticas de conducción, tributarias de un modelo pastoral, plasmadas, entre otras, en las acciones de orientación vocacional y en las diversas formas de cuidado e intervención desarrolladas sobre los niños «pobres y débiles» en los diversos tipos de escuelas especiales.

La conjunción de ambas formas de intervención lleva a la consolidación de prácticas de tutela y clasificación social, cuidadosas de las diversas formas de

44 La noción de «bien común», o formulaciones análogas, como ideal de organización de la sociedad se encuentra presente en el conjunto de los documentos que hemos relevado para dar cuenta del período de fundación y consolidación de un sistema educativo en Uruguay.

expresión de la «anormalidad» en los niños. La anormalidad, forma de sanción de la diferencia, se articulará en las formas de interpelación que la nueva sociedad dirigirá a los sectores populares. La oferta de un modelo de identidad para la integración social se basará en la necesidad de superar esas diferencias (anormalidades) para constituirse en un igual, sujeto de derechos. Este nos parece un elemento fundamental a tener en cuenta: la sociedad moderna uruguaya a la vez que rechaza la diferencia y diagnostica la anormalidad, entiende posible ofrecer un lugar de integración a los sectores populares. Este es el lugar de quien renuncia a las tendencias desviadas propias de su medio y de sus antecedentes familiares, para asumir los valores de trabajo, obediencia, responsabilidad y salud propias de la sensibilidad civilizada.

El maestro, como ya hemos planteado, ocupa un lugar central en el desarrollo de las prácticas educativas que reclama la nueva sociedad. En él se funden la figura del pastor y la del científico. Pastor que debe conducir a los niños por el «sendero del bien» y científico que posee la capacidad de observación y los conocimientos necesarios para identificar vestigios de anormalidad en los niños. A través de la conjunción de ambas figuras se hacen posibles las prácticas de conducción, articulación de moralidad y salud, cuidado y desarrollo del alma y del cuerpo para la plena realización personal y la «armonía» de la sociedad.

El modelo educativo generado desde la utopía educacionista y el análisis posterior de las diferencias existentes entre los niños, supone la generación de un sistema que, a través de prácticas de conducción y disciplinamiento, busca promover las condiciones para el desarrollo de una sociedad integrada e igualitaria. La igualdad es entendida como la anulación de toda diferencia y la integración sobre la base de la asunción de un modelo predefinido.

Este modelo, que clasifica para integrar, será la base sobre la que se desarrollará el sistema educativo uruguayo hasta promediar la segunda década del siglo XX. Las discusiones sobre el potencial integrador e igualador de la escuela se focalizarán en las décadas de 1940 y 1950 en relación con la particularidad de la escuela rural. No entraremos en esas discusiones en el presente trabajo, aunque no negamos la importancia de las mismas para una profundización de las tesis que se plantean en el mismo. Ellas mismas ameritarían un trabajo de similar envergadura al que estamos presentando aquí.

Nos interesa señalar que en las décadas de los sesenta y setenta algunos aspectos del modelo educacionista comenzarán a ser objeto de discusión en la sociedad uruguaya, en un contexto general de disputas en torno a la viabilidad del modelo de desarrollo instaurado en las primeras décadas del siglo en el país. La dictadura militar (1973-1984) acalló la posibilidad de toda polémica y reivindicó el ideal educacionista, esta vez al servicio de una concepción de sociedad autoritaria.[45]

45 Aspectos de este período son abordados por Antonio Romano (2010). Su trabajo se centra particularmente en la enseñanza secundaria.

En este capítulo hemos intentado mostrar el proceso de constitución de una articulación hegemónica de sentidos en cuanto a las formas de concebir a los sectores populares y su lugar en la sociedad y la educación uruguaya de fines del siglo XIX y comienzos del XX. Esto tiene que ver con la construcción discursiva, con capacidad para organizar los procesos sociales y educativos desde las lógicas que le son propias.

Como señalábamos en el Capítulo 1, pretendemos articular una perspectiva que nos permite comprender lo social como proceso de articulación hegemónica (a través de los planteos de Laclau y seguidores) y una que nos permita apreciar los procesos a través de los cuales ello se produce en términos de relaciones entre sujetos en términos de gobierno (trabajando aportes de Foucault).

Nos parece importante insistir en que intentamos generar una perspectiva que nos permita trabajar sobre la complejidad de los procesos de desarrollo de lo social y lo educativo, asumiendo su carácter contradictorio y exento de lógicas unívocas.

Historizar estos procesos nos provee de elementos para el desarrollo de miradas de largo plazo que permitan apreciar la constitución de tradiciones y tendencias —tomando la caracterización que Davini (1994) ha planteado para la formación de docentes— en las construcciones de sentido sobre educación en Uruguay.

En el próximo capítulo, se planteará cómo desde las formulaciones de la Doctrina de la Seguridad Nacional (DSN) se sientan las bases para una tematización de la cuestión de la seguridad que serán resignificadas en los años noventa, articulándolas con la problemática de la pobreza.

A su vez, se prestará atención al desarrollo de un discurso sobre la educación que constituye un tipo excepcional de sujeto: el pobre, determinado en su posibilidad de realizar aprendizajes en función de la asociación de un conjunto de variables de corte social y cultural. Finalmente se hará referencia a una serie de proyectos y acciones educativas que se diseñan con el objetivo de intervenir sobre las situaciones de pobreza luego de la reapertura democrática del año 1985 y que son antecedentes conceptuales directos de planteos que se verán consolidados en el período de la reforma educativa (1985-2000).

Capítulo 3

Seguridad, pobreza y educación en el Uruguay de los años noventa

En el presente capítulo se abordan algunos antecedentes conceptuales y prácticos del proceso de reforma educativa que se inicia en el año 1995. Para ello se revisan elementos de la Doctrina de la Seguridad Nacional (DSN) que construyen sentidos que son resignificados en los años noventa en el marco de procesos de construcción discursiva acerca de las relaciones entre sociedad y pobreza. Desde aquí comienza a perfilarse una construcción del pobre como peligroso que tendrá impacto en las discusiones vinculadas a la aprobación de la Ley de Seguridad Ciudadana a la que nos referiremos en el capítulo cuarto.

Posteriormente, se mostrarán algunas construcciones del discurso que tienden a la constitución de un sujeto excepcional: el, que, en tanto tal, presenta una serie de determinaciones en cuanto a su posibilidad de realizar aprendizajes. La novedad no viene dada por la constatación de la situación de pobreza, sino por los mecanismos a través de los cuales este sujeto, anclado en una posición social de exclusión e imposibilidad de superación, será progresivamente identificado con formas de peligrosidad a nivel social, tendiéndose a construir una cadena de equivalencias entre pobreza, bajos logros académicos y peligrosidad, como plantearemos en los próximos capítulos.

Finalmente, se prestará atención a algunos proyectos y prácticas educativas diseñadas para el abordaje de estos sujetos. Básicamente, nos detendremos en acciones desarrolladas desde el campo de la educación extraescolar, acciones de clasificación de sujetos y zonas planteadas desde el propio sistema educativo.

De la Doctrina de la Seguridad Nacional al discurso de la seguridad ciudadana

La dictadura militar que en Uruguay se extendió formalmente entre los años 1973 y 1984, tuvo como sustento ideológico fundamental, al igual que el conjunto de los gobiernos militares que asolaron a América Latina, a la DSN.

Esta doctrina, básicamente sustentada en elaboraciones ideológicas anticomunistas, postulaba la necesidad de gobiernos fuertes que fueran capaces de combatir la amenaza interna que se constituía a partir de la asunción de concepciones foráneas por parte de sectores políticos, gremiales y estudiantiles. Estas concepciones se identifican con cualquier tipo de discurso político que sostuviera la necesidad de transformaciones estructurales y en la distribución de la riqueza en los países de América Latina.

Quienes asumían discursos políticos afines a algún tipo de planteo de izquierda eran construidos bajo la figura del enemigo interno, aquel que aprovechando las bondades de un sistema democrático y republicano conspiraba para subvertir ese sistema. El enemigo interno podía estar en cualquier parte y ser cualquier persona, por ello los regímenes basados en la DSN generaron importantes sistemas de seguimiento, control y represión de la población de sus países. Quien no suscribiera íntegramente los postulados del régimen imperante era un enemigo y un «subversivo» en potencia.

La noción de «guerra total» (Nina, 1979) constituía la formulación desde la cual se planteaba el hecho de que el enfrentamiento contra el enemigo abarcaba todas las esferas de la vida social, no reduciéndose únicamente a una confrontación militar. De esta manera se instituía una situación de guerra permanente en la cual el conflicto se procesaba en diversos ámbitos, comprendiendo no solamente elementos materiales sino también de lucha ideológica y cultural.

En definitiva, ningún aspecto de la vida social quedaba por fuera del combate al enemigo interno, ya que este era quien amenazaba la seguridad nacional y la posibilidad de la unidad nacional más allá de clases y grupos sociales.

La DSN instala una perspectiva de análisis bipolar de la sociedad (Velázquez Rivera, 2002), ya que esta es construida como integrada por dos grupos: quienes se encuentran consustanciados con los «valores nacionales» y quienes, haciéndose ecos de planteos «foráneos», se oponen a los mismos y buscan socavarlos. Estos últimos son quienes atentan contra la seguridad nacional y deben ser combatidos.

El contexto general en el que evoluciona la DSN es el del desarrollo de la guerra fría en las relaciones internacionales luego de la finalización de la segunda guerra mundial. En ese marco, surge como una perspectiva ideológica que da sustento al accionar de las diversas fuerzas armadas latinoamericanas que se oponen y combaten el desarrollo de movimientos populares y revolucionarios. La ola de dictaduras militares que se instala desde comienzos de la década de los sesenta en América Latina tiene a la DSN y en su combate al «enemigo interno» como su principal base de sustentación conceptual.

Finalizadas las dictaduras latinoamericanas y desmoronado el bloque soviético a fines de la década de los ochenta, la preocupación por la seguridad se desplaza desde la construcción del enemigo interno (en un registro político) al desarrollo de nuevas formas de amenaza articuladas desde dos ejes: la expansión del narcotráfico y el crecimiento de los niveles de pobreza. Estos fenómenos muchas veces aparecen interrelacionados.

Un nuevo discurso, que rearticula y resignifica elementos presentes en la concepción de la DSN, comienza a desarrollarse. Este discurso va a constituirse a partir de un interjuego entre dos nuevas perspectivas del problema de la seguridad: la seguridad pública y la seguridad ciudadana (Zamora Cordero, 2006).

Es interesante constatar la existencia de ciertas continuidades entre las elaboraciones de la DSN y las formas que en la década de los noventa se construye

el tema de la seguridad pública y sus posibles amenazas. De hecho, es posible apreciar la continuidad de la idea de enemigo interno, construida ahora sobre nuevas bases. Tengamos en cuenta que:

> En distintos países latinoamericanos es apreciable la conversión de postulados propios de la Seguridad Nacional, y más concretamente de la Doctrina de la Seguridad Nacional, al ámbito de la seguridad ciudadana a través de la instauración de códigos de equivalencia entre «el guerrillero de antaño y el delincuente de hoy». Este proceso de traslación del eje de la seguridad del campo de la seguridad nacional al campo de la seguridad ciudadana impregna a este último escenario lógicas operacionales desarrolladas bajo coordenadas de guerra política o guerra psicológica que posicionan a la criminalidad común en el papel de: «nuevo enemigo sistémico» que otrora ocupaban los grupos subversivos. Este proceso de construcción simbólica permite imponer fórmulas de descalificación y etiquetamiento social negativo tendientes a la generación de una base social de apoyo, necesaria e imprescindible, para lograr el aumento en el poder coactivo que ejerce el sistema penal así como de las potestades de sus agencias a efectos de contener, «por los medios que sea», a estos nuevos: «enemigos del sistema» que son hoy en día los delincuentes (Zamora Cordero, 2006: 130).

De acuerdo con lo expresado, entendemos oportuno visualizar las discusiones en torno a las concepciones de seguridad pública y seguridad ciudadana en el marco de las complejas formas de rearticulación de las formas de ejercicio del gobierno desde el ámbito estatal. En este marco, las construcciones de discurso acerca de la seguridad serían una expresión de la crisis definitiva de los estados con componentes de bienestar y su construcción desde lógicas que en conjunto podríamos denominar como «neoliberales». Se alteran ciertas elaboraciones acerca de cual es el lugar que ocupa el enemigo, dejando incambiada la lógica de la bipolaridad en función de la cual la sociedad se constituye entre dos grupos opuestos, quienes asumen los valores sociales nacionales y quienes pretenden socavarlos.

Emerge un nuevo enemigo interno, el delincuente, asociado a todas las formas de agresión al orden establecido, básicamente aquellas que atentan contra el derecho a la propiedad y a la integridad física. A su vez, la delincuencia será explicada como estrechamente vinculada a los procesos de pobreza y marginalidad, por lo cual este nuevo enemigo interno será rápidamente asociado a la existencia de poblaciones viviendo en situación de exclusión social.

No está de más aquí señalar que, de acuerdo a la perspectiva conceptual en que pretendemos apoyar nuestro trabajo, no creemos estar ante fenómenos que posean un nivel absoluto de necesariedad en cuanto a sus condiciones de producción. Intentamos tomar distancia de una lectura que enfatice la existencia de una lógica subyacente en el desarrollo de los procesos sociales. Estrictamente, postulamos una lectura que ubique el lugar político de la construcción de las fronteras sociales. En este sentido creemos relevante retomar la distinción entre la política y lo político trabajada en el primer capítulo de este trabajo.

Si apreciamos el antagonismo como dimensión constitutiva de lo social, el centro de interés debería ubicarse en apreciar los procesos a través de los cuales se produce un cierto orden, se organiza la naturaleza antagónica de lo social. En este sentido, no postulamos que la expansión de la lógica del *enemigo interno* desde la DSN a los discursos que nombran la *seguridad ciudadana* sea un proceso mecánico o que exprese alguna esencia de lo social que sería necesario desentrañar. Sí postulamos que ofrece una forma de organización del antagonismo que puede ser funcional a la conservación de un cierto orden. El significante seguridad/inseguridad jugaría un lugar de primer orden en esta construcción discursiva, entendido como el centro en torno al cual se ordenan una serie de significados que permiten trazar fronteras sociales que separen a quienes son reconocidos como integrantes de derecho del colectivo social (ciudadanos) y aquellos otros que amenazan dicho colectivo desde acciones de delincuencia o violencia.

No pretendemos postular la existencia de una identidad absoluta entre principios de la DSN y principios del discurso de la seguridad ciudadana. Sí nos importa destacar que el significante seguridad resulta relevante en ambos casos como noción en torno al sentido de la cual se busca generar fronteras sociales y se organiza el antagonismo.

La amenaza: de la subversión política al estallido social

La constitución de un nuevo discurso de la seguridad descentra la amenaza que sufrirían las sociedades latinoamericanas desde procesos producidos por la infiltración de «concepciones foráneas», hacia el peligro que supone la expansión de situaciones de pobreza y marginalidad y la asunción de conductas «socialmente desviadas» por parte de ciertos sectores sociales que ello propiciaría. De esta manera, progresivamente se va a ir constituyendo un nuevo enemigo interno: el pobre, marginado o excluido.

Particularmente, la década de los noventa centrará en las sociedades latinoamericanas la preocupación por las amenazas que a la seguridad pública o ciudadana supondrá la existencia de poblaciones viviendo en situaciones de pobreza o marginalidad. Estas serán concebidas desde una doble caracterización: poblaciones que están en situación de riesgo en tanto viven en condiciones de pobreza extrema, y que, a la vez, suponen una amenaza en tanto asumen conductas de violencia en relación con el resto integrado de la sociedad.

Continuando la línea de análisis planteada en el primer capítulo, nos parece importante pensar estas elaboraciones discursivas desde el marco que supone prestar atención a las transformaciones en curso en las formas de gobierno estatales que les son contemporáneas. En este sentido, creemos oportuno recuperar algunas hipótesis planteadas dos décadas antes por Michel Foucault.

Foucault planteó en una conferencia dictada en la Universidad de Vincennes en 1978,[1] nominada como «Nuevo orden interior y control social», una serie

1 «Nuevo orden interior y control social», conferencia dictada en 1978 en la Universidad de Vincennes y originalmente publicada en *El Viejo Topo*, extra n.º 7: 5-7. A su vez, la conferencia

de hipótesis que nos parece importante tomar en consideración en relación con el tema que venimos desarrollando. Para Foucault, el modo de gobierno propio de los estados de bienestar no tiene posibilidad de continuidad, ya que sufre un proceso de crisis económica que socava sus bases de sustentación. Ante esta situación prevé dos formas de acción posible por parte del Estado.[2] O bien, una forma de salida fascista, basada en un Estado fuerte, de tipo autoritario; o una salida marcada por una economización por parte del Estado de las formas en que ejerce el gobierno de la sociedad.

En el caso francés, el autor no cree que existan condiciones de posibilidad para la constitución de un estado estrictamente de corte fascista, por lo cual se centra en el análisis de la segunda posibilidad. Digamos, antes de avanzar en el planteo de Foucault, que si bien él no menciona esta situación, es necesario recordar que la alternativa fascista era justamente la que se estaba desarrollando en muchos países latinoamericanos en el preciso momento en que la conferencia era pronunciada.

Retomando el planteo del autor, este entiende, como ya mencionamos en el capítulo 1, que se asistirá a una forma de desinversión de la energía que el Estado dedica a los procesos de gobierno de lo social. En sus palabras:

> En el siglo XIX —y aun en el XX—, el orden interior era proyectado, programado como una especie de disciplina exhaustiva, ejerciéndose de forma constante e ilimitada sobre todos y cada uno de los individuos. Creo que hoy, el nuevo orden interior obedece a una nueva economía. ¿Cuál es su característica? En primer lugar el marcaje, la localización de un cierto número de zonas que podemos llamar «zonas vulnerables», en las que el Estado no quiere que suceda absolutamente nada. [...] El segundo aspecto —ciertamente interrelacionado con el primero—, es una especie de tolerancia: la puntillosidad policíaca, los controles cotidianos —bastante torpes—, van a relajarse puesto que, finalmente, es mucho más fácil dejar en la sociedad un cierto porcentaje de delincuencia, de irregularidad: ésos márgenes de tolerancia adquieren así un carácter regulador. El tercer aspecto de este muevo orden interior —y que es la condición para que pueda funcionar en esas zonas vulnerables de forma precisa e intensa, y pudiendo controlar desde lejos dichos márgenes— es un sistema de información general. [...] Es necesario un sistema de información que no tenga fundamentalmente como objetivo la vigilancia de cada individuo, sino, más bien, la posibilidad de intervenir en cualquier momento justamente allí donde haya creación o constitución de un peligro, allí donde aparezca algo absolutamente intolerable para el poder. Esto conduce a la necesidad de extender por toda la sociedad, y a través de ella misma un sistema de información... [...] Finalmente, el cuarto aspecto para que este nuevo orden interior funcione, es la constitución de un consenso que pasa,

fue publicada nuevamente en Foucault, Michel (1991), *Saber y verdad*, Madrid, La Piqueta. Sobre esta última versión hemos trabajado.

2 Obviamente, el autor se refiere al Estado francés.

> evidentemente, por toda esa serie de controles, coerciones e incitaciones que se realizan a través de los mass media [...]. (Foucault, 1991: 165-166)

La hipótesis de la economización del Estado en relación con la energía que ha de utilizar para gobernar lo social nos parece particularmente relevante para una comprensión de las características del Estado de matriz neoliberal. No se trata de una instancia estatal que se desentiende de ciertos espacios de gobierno, como sostuvo insistentemente buena parte de la crítica de izquierda en los años noventa, sino que estamos ante un Estado que elige en que situaciones intervenir, dejando espacios para que los propios actores sociales regulen sus propias relaciones. Esta selectividad de la acción estatal de gobierno permite, como plantea Foucault, delimitar zonas prioritarias de intervención, concentrando en ellas recursos e información; a la vez que otras son liberadas a las interacciones y formas de autorregulación de los propios actores sociales. Es claro que esta propia característica de desinversión de las intervenciones estatales y de relativa participación de los actores sociales en su propio gobierno genera situaciones que no siempre son funcionales a la lógica hegemónica. De hecho los actores ponen en escena diversas perspectivas e intencionalidades en sus acciones, las cuales también pueden generar efectos de oposición, resistencia o construcción de alternativas en relación con la estructura dominante. Ello necesariamente debe ser reconocido y señalado ya que forma parte de la naturaleza conflictiva y contradictoria de lo social. Desconocer esta situación supondría ignorar la posibilidad de emergencia de lo diferente o de lo no reducible a la lógica dominante.

Para Foucault, tanto para la definición de las zonas de atención prioritaria, como para la delimitación de aquellos espacios de menor nivel de intervención, es importante la generación de consensos a nivel social. Estos consensos ofician como formas de legitimación, tanto de la intervención como de la (relativa) pasividad. La generación de discursos con pretensión de verdad y posibilidad de aceptación a nivel social, resulta fundamental en estos procesos. En este sentido, la producción de conocimiento científico y la difusión de determinado tipo de noticias, con su efecto de generación de ciertos estados de sensación térmica social, por parte de los medios masivos de comunicación, resultan fundamentales.

El caso de la preocupación por la seguridad (nominada como pública o ciudadana) emerge como un tema de indudable interés para apreciar estas formas de desarrollo de la acción estatal de gobierno. En el caso de Uruguay, todos los gobiernos que se han sucedido luego de la finalización de la dictadura militar han ubicado el tema en un lugar prioritario de sus agendas políticas. Ello no obedece a una especificidad del caso del país, sino que se encuentra inmerso en un proceso común al conjunto de la sociedades latinoamericanas, el cual se ha desarrollado en las últimas dos décadas.

La forma en que el tema se incluye en la agenda política puede ser un buen ejemplo de la relación existente entre demarcación de zonas en las cuales nada puede suceder y espacios de relativa liberalización de los procesos de control social. En tanto vinculado con formas de abordaje de la cuestión social, el tema oscila

entre momentos en los cuales requiere una atención particular y cotidiana, aquellos sentidos como próximos a momentos de escalada de la delincuencia o cercanos a situaciones de estallido social y otros en los cuales su forma de administración puede ser realizada a una cierta distancia sin intervención represiva directa y generando importantes espacios para la iniciativa de diversos actores sociales.

Los momentos que son presentados como de expansión de la delincuencia y la violencia son instancias en las cuales la sociedad en términos generales se encuentra más dispuesta a aceptar el recurso a la represión directa y material, en tanto percibe la existencia de una amenaza a su forma cotidiana de vida. En estos casos se reclama, o al menos se acepta pasivamente, la intervención represiva en la dirección de neutralizar la supuesta amenaza. Estos son aquellos momentos en los que la noción de bipolaridad social alcanza su mayor expresión. De todos modos, ni siquiera en esas situaciones los consensos son absolutos, ni dejan de circular discursos que intentan problematizar lo social más allá de una concepción como la que hemos descripto más arriba.

Por otra parte, aquellos otros momentos en los cuales la amenaza de la delincuencia, de la irrupción de marginalidad, parece más difusa o no tan directamente amenazante, se constituyen en instancias en las cuales los controles parecen atenuarse y las prácticas de conducción de la conducta más indirectas, y por ello posiblemente más efectivas, parecen tener su lugar central. Estas, directamente relacionadas al despliegue de un importante conjunto de políticas sociales, reservan importantes espacios para la participación de diversos actores sociales y para la autorregulación de la propias poblaciones que viven en situación de pobreza.

De todos modos, el campo de la seguridad pública o ciudadana, constituye un espacio en el cual típicamente el Estado despliega un proceso de atención permanente, aunque, como mencionamos, esta en algunos momentos parezca estar debilitada o desatenta. En este sentido, resulta interesante considerar que Giorgio Agamben, en su detallado estudio acerca del desarrollo del estado de excepción en la construcción política de Occidente, plantea la instalación de la preocupación estatal por la seguridad como la forma contemporánea de constitución de un estado de excepcionalidad, de guerra civil legal, permanente. Desde su planteo, es claro que:

> conforme a una tenencia activa en todas las democracias occidentales, la declaración del estado de excepción está siendo progresivamente sustituida por una generalización sin precedentes del paradigma de la seguridad como técnica normal de gobierno (Agamben, 2004: 44).

Esta generalización del paradigma de la seguridad a la que hace referencia Agamben coincide con la idea de entender este campo como uno de aquellos espacios en los que nada puede suceder. Las formas en que este paradigma se concreta en cada situación específica varían, estando disponible un amplio abanico de tecnologías, el cual abarca desde las socioeducativas hasta las criminales.

Si bien la perspectiva de Agamben nos parece interesante para comprender los procesos de expansión de la preocupación por la seguridad y de las tecnologías que se asocian a esta perspectiva, es necesario introducir algunas salvedades.

En coherencia con la integración de aportes de las perspectivas de Foucault y Laclau desde las que pretendemos orientar este trabajo, nos parece importante destacar que la observación acerca de la expansión del paradigma de la seguridad en las sociedades contemporáneas no implica postular esta situación como terminal o como expresión de un destino hacia el cual inevitablemente se dirigen nuestras sociedades. Postular lo social e histórico como articulación, indeterminable a priori, de procesos necesarios y contingentes nos advierte de la necesidad de tomar distancia de planteos que supongan alguna forma de cierre de lo social.

En un reciente trabajo, Laclau señala un punto en el cual centra su crítica a la perspectiva de Agamben. En sus palabras:

> En tanto que para él (Agamben) el devenir regla de la excepción representa el avance hacia la sociedad totalitaria, lo que yo intento es determinar la presencia, en esta generalización de lo «excepcional», de tendencias contrarias que permitan pensar acerca del futuro en términos más optimistas (Laclau, 2008: 115).

Es precisamente el punto señalado por Laclau el que nos interesa subrayar. Tomar, en este caso, elementos de la crítica de Agamben al desarrollo de las sociedades modernas nos provee de un herramental de interés para comprender procesos históricos y sociales e incorporar una clave de lectura acerca de las formas en que se organizan los antagonismos. Ello no implica adscribir a una lectura que pretenda naturalizar estos procesos o entenderlo como expresión de lo que necesariamente ha de suceder en el futuro, ya que la noción de imposibilidad de la sociedad que hemos empleado desde el comienzo de nuestro trabajo nos alerta de la inconveniencia de una perspectiva de ese tipo. En definitiva, nos parece adecuado considerar la problemática que abre la generalización del estado de excepción en las sociedades contemporáneas, sin que por ello dejemos de considerar la apertura de lo social.

Continuando con el desarrollo de la perspectiva de análisis que hemos planteado, en el próximo apartado nos interesará detenernos en la visualización de como una forma de construir las relaciones entre logros educativos y pobreza constituye una forma privilegiada de construcción de un discurso educativo que permite articular sus enunciados con otros organizados en torno a la noción de seguridad ciudadana.

Pobreza y educación: diagnósticos y construcción de discurso

La década de los años noventa constituyó en Uruguay un tiempo de desarrollo de importantes procesos de investigación sobre educación los cuales prestaron especial atención a la detección de relaciones entre niveles de pobreza y logros educativos. Una serie de estudios pioneros en esta dirección se constituyó a partir de trabajos de investigación elaborados desde la oficina de la CEPAL en Montevideo.[3] Como adecuadamente señala Santos, desde estas indagaciones se construyó una «matriz discursiva» (Santos, 2007) que impactó en las elaboraciones de sentido sobre educación que se desarrollaron en las diversas gestiones del gobierno de la educación que se sucedieron desde 1990.

Esta matriz discursiva ubica a la educación como uno de los espacios fundamentales de lucha contra la pobreza, planteando la necesidad de su estrecha articulación con el conjunto de las políticas sociales que diseña el Estado uruguayo.

Como es natural, al concebirse la educación como política social se tornó central lograr caracterizar lo más claramente posible a aquellos sujetos sobre los cuales se ha de intervenir, así como el contexto familiar y social en el marco del cual desarrollan su existencia cotidiana. En este sentido, se pone especial énfasis en detectar qué elementos vinculados a la situación familiar y al medio en el que vive el niño con bajos aprendizajes escolares son determinantes en la explicación de sus resultados educativos. La matriz discursiva que se construye a partir de los informes de CEPAL, ubica una serie de categorías desde las cuales definir a los sujetos de la educación que serán centrales en la constitución del sentido común educativo que asumirá la reforma educativa en Uruguay. Por una parte, recuperándose una categoría ya extensamente desarrollada por Pierre Bourdieu, a los niños que provienen de niveles socioculturales altos y obtienen buenos resultados educativos se los nominará herederos, dando cuenta del capital cultural y simbólico que reciben de su generación precedente y que consiguen validar en términos escolares.

La categoría opuesta a la recién presentada será la que nombrará a aquellos otros estudiantes que poseen ese mismo nivel sociocultural pero logran bajos resultados educativos; a ellos se los nombrará perdedores.

Por otra parte, los niños que presentan bajos niveles sociales y culturales y logran bajos resultados educativos son nombrados previsibles, mientras que aquellos otros que compartiendo ese mismo nivel sociocultural obtienen buenos resultados educativos reciben el nombre de mutantes (CEPAL, 1991).

Si partimos de la base de que la construcción de cualquier categoría en ciencias sociales supone una toma de postura y está exenta de toda neutralidad desde el punto de vista político, podremos apreciar la construcción de sentido

3 CEPAL (1990), *Enseñanza primaria y ciclo básico de educación media en el Uruguay*, Oficina de Montevideo; y, CEPAL (1991), *Qué aprenden y quiénes aprenden en las escuelas de Uruguay*, Oficina de Montevideo.

que se pauta desde estas categorías. En este sentido, es interesante señalar cómo son incorporadas en el análisis categorías que forman parte de un discurso pedagógico-social crítico, como las referencias a Bourdieu ya señaladas. Apreciar los trazos de diversos significados que se articulan en la conformación de la nueva «matriz discursiva» resulta de capital importancia a los efectos de poderla comprender cabalmente.

Entender que es previsible que los niños que provienen de contextos de pobreza logren bajos resultados académicos, y definir como mutantes a quienes estando en esa situación son capaces de lograr buenos resultados, da cuenta de un posicionamiento que otorga primacía a la consideración de una serie de variables de índole social por sobre aquellas que podrían caracterizarse a partir de considerar los efectos de una intervención educativa.

Es interesante señalar cómo las elaboraciones que produce CEPAL son posibles de ser vinculadas con las perspectivas críticas que la nueva sociología de la educación y la pedagogía crítica venía señalando desde la década de los años ochenta. Diversos autores a los que nos hemos referido en nuestro primer capítulo, señalaron el carácter reproductor de las desigualdades sociales de los sistemas educativos.

En las elaboraciones de las perspectivas crítico-reproductivistas, la base del papel de reproductor de las desigualdades que se asignaba al sistema educativo tenía que ver con su función de reproducir las relaciones de clase en el marco de una sociedad capitalista.

En la obra de Baudelot y Establet (1976), como ejemplo de esta perspectiva, se aprecia claramente la influencia de la noción marxista de reproducción de las relaciones sociales de producción, en la cual la perpetuación de las clases no tiene que ver con la de los individuos en tanto tales sino con la de las relaciones de producción a través de las cuales se asignan posiciones en la división social del trabajo.

En concreto, desde la perspectiva de estos autores en particular y de los críticos-reproductivistas en general, el aparato escolar contribuye a la reproducción de las relaciones sociales de producción en la medida que contribuye a la formación de la fuerza de trabajo y contribuye a la inculcación de la ideología. Para ello, la escuela, que es presentada como única, está en los hechos organizada en dos redes de escolarización: la primaria profesional y la secundaria superior. La primera de ellas es de más corta duración, distribuye conocimientos de menor nivel de elaboración y desemboca tempranamente en el mercado de trabajo o la desocupación. La segunda, presenta una cultura más elaborada y llega hacia los estudios de nivel superior.

Desde esta perspectiva, el acceso a saberes de baja calificación y el fracaso escolar de los niños de sectores populares son expresión de la división de la sociedad en clases y son funcionales a la reproducción de dicha estructura social.

Es interesante notar que en la base de la construcción de la matriz discursiva de la CEPAL se encuentran elaboraciones vinculadas a la tradición crítica en

educación. De todas formas, esta cierta naturalización del fracaso educativo de los sectores populares no se explica ya en función de la división de la sociedad en clases antagónicas sino que tiende a ser comprendida en función de ciertas carencias sociales o culturales que portarían estos niños y los medios en los cuales desarrollan su vida cotidiana.

Es importante tomar nota de estos recorridos conceptuales a los efectos de evitar lecturas reduccionistas de los discursos que se analizan. Lejos de ello, la producción de sentido da cuenta de interrelaciones en las cuales diversas perspectivas se influyen mutuamente, dejando también abierto el espacio para la contradicción.

Otro elemento que nos parece interesante tomar en cuenta es el de la construcción de alternativas o instancias de superación de las desigualdades constatadas. En los discursos críticos es claro que la transformación de las situaciones de desigualdad tiene que ver con la abolición de la contradicción básica de la sociedad: la de las clases antagónicas. En el discurso educativo que se afianza en la década de los noventa, el cambio pasa por la posibilidad de los propios individuos de trascender la lógica de la desigualdad que los condiciona. En este marco es que una categoría como la de *mutante* cobra sentido. Nos parece importante retomar la definición específica que el documento realiza:

> El concepto de *Mutante* es utilizado para señalar el cambio cultural de una generación en relación a sus progenitores y, fundamentalmente, para marcar la ruptura con la determinación social que impone, actualmente, el fracaso en el aprendizaje de la mayoría de los hijos de familias de bajo nivel educativo (CEPAL, 1991: 133).

Creemos que aquí se ubica uno de los puntos críticos de la perspectiva acerca de los sujetos y de la educación que se elabora desde documentos como el de CEPAL y que va a tener un lugar central en las elaboraciones conceptuales de la reforma educativa a partir del año 1995: sostener la existencia de determinaciones que operan sobre los sujetos afectando su capacidad de realizar aprendizajes y, a la vez plantear que la educación puede incidir sobre dichas determinaciones. La idea de determinación es perfectamente compatible con la lógica de los planteos críticos reproductivistas. La importante diferencia es que en esta lógica, despejada la consideración de la sociedad como una expresión de un antagonismo de clases, la superación del fracaso escolar pasa, no por una transformación estructural, sino por una transformación del individuo. Esta transformación deberá ser radical a los efectos de superar la determinación que lo limita. El espacio en que puede desarrollarse esta transformación es el educativo. Se instala así una tensión: la existente entre la fuerza de la determinación y la posibilidad de la educación de superarla. Nuestra apreciación de este fenómeno es que la tensión se resuelve por el lado de reconocer el mayor peso a la determinación en relación con las posibilidades educativas. En este sentido, la radicalidad de la categoría mutante, constituye un indicio de desplazamientos de sentidos más generales que deberían tenerse en cuenta.

La mutación, en definitiva, constituye un fenómeno excepcional, ajeno a la voluntad de aquel sobre el cual se produce. Es interesante apreciar cómo a la excepcionalidad del sujeto que se construye, se responde con el diseño de propuestas de intervención también excepcionales y específicas, como veremos en el último apartado de este capítulo.

Otro concepto que se vincula con el de determinación, y que viene a reforzar su sentido, es el de origen. El peso de la determinación se ubica en la posibilidad de definir deficiencias socioculturales de origen que portarían los sujetos. Estas, se plantea, están íntimamente relacionadas al nivel educativo alcanzado por sus madres. En este sentido, el trabajo de CEPAL informa acerca del desarrollo de su investigación:

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

Determinación y origen se constituyen en dos categorías que tienden a ubicar una población en relación con la cual las expectativas educativas son necesariamente bajas o sencillamente nulas. Se entiende que los resultados educativos a los que pueden acceder estos sujetos están íntimamente relacionados con las trayectorias sociales marcadas por los grupos familiares a los que pertenecen.

Un elemento importante para el sustento empírico de estas elaboraciones tiene que ver con la consideración de los resultados de las evaluaciones estandarizadas de aprendizajes que se desarrollan en el marco de este estudio y que serán una constante a partir de la década de los noventa en la educación uruguaya, siguiendo un proceso que se instala a nivel internacional. Estas evaluaciones se estructuran a través de la administración de pruebas objetivas de aprendizajes en idioma español y matemática a poblaciones de alumnos de escuelas primarias. Los resultados de estas pruebas son cruzados con datos del contexto sociocultural de proveniencia de los alumnos, produciéndose el dato que vincula bajos rendimientos académicos con ubicación en sectores de bajo nivel sociocultural.

Es necesario señalar que el recurrir a pruebas nacionales de carácter estandarizado en lengua y matemáticas constituye un recurso de evaluación de los aprendizajes estudiantiles que ha sido fuertemente cuestionado, incluso por las mismas entidades internacionales que en su momento las impulsaron. Las evidencias empíricas acumuladas acerca de la insuficiencia de ese tipo de pruebas para dar cuenta efectivamente de los niveles de aprendizajes han llevado a la

comunidad científica a la necesidad de complejizar el campo de la evaluación educativa y a ser más modesta en el establecimiento de verdades absolutas en esta materia.

Como ejemplo, que creemos claramente ilustrativo, de las perspectivas críticas en torno a las evaluaciones nacionales estandarizadas de aprendizajes —y sus efectos—, podemos mencionar el texto que la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC) de la UNESCO preparó como base para la reunión de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe realizada en Buenos Aires en marzo de 2007.[4]

Según el documento mencionado el desarrollo de evaluaciones estandarizadas de medición de la calidad de la educación promovió el desarrollo de tres sesgos.

El primero, denominado «reduccionismo instrumental» tiene que ver con el hecho que se limita la consideración de los aprendizajes relevantes solamente a aquellos que son incluidos en las evaluaciones, desconociendo otros, más vinculados a lo vital y que son imposibles de medir con esa metodología. A su vez, otro efecto que puede ser incorporado dentro de esta forma de reduccionismo tiene que ver con no considerar que para valorar adecuadamente los efectos de cualquier acción educativa es necesario visualizarlos en un mediano y largo plazo. Este elemento se encuentra ausente en mediciones de este tipo, las cuales se ubican en un muy corto plazo.

El segundo sesgo que identifica el texto de OREALC-UNESCO es nominado normatividad engañosa. Este tiene que ver con el efecto práctico entre los docentes que, al identificar ciertos contenidos como los únicos que eran tenidos en cuenta para definir la calidad de la educación, terminan otorgando relevancia en sus clases solamente a ellos, descartando otro tipo de saberes.

El tercer sesgo señalado por OREALC-UNESCO es el que se nombra reduccionismo racionalista, el cual se caracteriza por confundir los fenómenos con la explicación de los mismos. Aquí, el problema se ubica en pretender que por modificar aquellos elementos que son identificados como causa de los bajos aprendizajes, estos mejorarán. Esta afirmación supone un desconocimiento de la complejidad propia de las prácticas educativas, así como de las múltiples formas de condicionamiento que afectan los procesos involucrados en el acto de aprender.

Estas tres formas de reduccionismo atacan el centro de la argumentación de CEPAL, ya que colocan en tela de juicio la validez de la información a partir de la cual se sostienen las hipótesis que se presentan. Por otra parte, es necesario señalar que existe una importante cantidad de estudios e investigaciones en educación que señalan las capacidades de realizar aprendizajes que los niños de sectores populares

4 Nos referimos a la Segunda reunión intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (EPT, PRELAC) realizada en la ciudad de Buenos Aires los días 29 y 30 de marzo de 2007.

demuestran cotidianamente en ámbitos extra escolares, así como la influencia que las expectativas de los docentes tienen sobre el desempeño estudiantil (Kaplan, 1992, 1997 y 2008; Carraher, Carraher y Schliemann, 2002).

Es interesante hacer notar, como lo ha señalado Límber Santos (2007), que la distribución de resultados en las pruebas de idioma español y matemática y su relación con los contextos socioculturales en los que son ubicados los sujetos, no parecen ser una base irrefutable para sustentar la determinación de los resultados académicos por las trayectorias sociales. Ello se aprecia en el siguiente cuadro en el cual presentamos la información planteada en el informe de CEPAL.

Educación de la madres		Puntajes en las pruebas de Idioma Español	
		0-22	23-38
Primaria incompleta y completa	(489) 100%	(304) 62,2% Previsibles	(185) 37,8% Mutantes
Enseñanza media o terciara	(496) 100%	(178) 35,9% Perdedores	(318) 64,1% Herederos

Fuente: CEPAL, 1990

Como puede apreciarse, más de un tercio de los alumnos evaluados son ubicados dentro de las categorías de mutantes y perdedores. Estos porcentajes al menos sugieren prudencia en el sentido de tomarlos como suficiente evidencia para corroborar la hipótesis de la correlación entre resultados educativos y trayectorias sociales. Si bien el informe de CEPAL toma nota de la entidad de estos números, no los considera desde el punto de vista de poner en tela de juicio la base conceptual de su argumentación. El camino que se toma es el de analizar los factores familiares y escolares que estarían en la base de la producción de esos resultados. Tomando particularmente en cuenta los «mutantes de excelentes resultados», se identifican dos aspectos explicativos a tener en cuenta: el apoyo que estos niños reciben de sus madres y la asistencia a «escuelas ejemplares», definidas como aquellas que reciben mayoritariamente alumnos de bajo nivel sociocultural y que son capaces de producir mayor cantidad de mutantes entre sus alumnos.

De esta manera, el eje de la argumentación se desplaza en la dirección de buscar explicaciones a la producción de mutantes. En este sentido, creemos que las formas de reduccionismo mencionadas más arriba, así como el hecho que los resultados de un porcentaje superior al 35% de los estudiantes relevados niegan la hipótesis que se plantea, hacen necesario no ser categóricos en el establecimiento de interrelaciones entre contexto sociocultural y resultados educativos. No se trata de negar lo que es evidente: mejores condiciones de vida favorecen la realización de aprendizajes. Sí se trata de cuestionar una perspectiva conceptual que, absolutizando esta situación, construye una posición que tiene como uno de sus efectos la clausura de posibilidades educativas de una parte importante de los niños que se encuentran en situación de pobreza.

Como vemos existen diversas líneas de argumentación desde las cuales es posible cuestionar la construcción discursiva que liga estrechamente trayectorias sociales y resultados educativos. Particularmente nos parece importante insistir en este punto ya que la difusión de esta perspectiva en los diversos ámbitos de la educación ha producido, como uno de sus efectos, la instalación de posiciones que pronostican el fracaso escolar antes que el mismo se produzca. A las ya citadas investigaciones de Carina Kaplan en esta dirección podrían agregarse las producidas por Graciela Frigerio en la misma década de los años noventa. Frigerio acuñó la expresión «biografías sociales anticipadas» para dar cuenta de esta situación. En sus términos:

> Desde esta perspectiva podríamos decir que los aprobados, los que aprenden, son aquellos que, por alguna razón, escapan a las biografías anticipadas, profecías autocumplidas que, lamentablemente, formulan algunos agentes del sistema educativo: ¿cómo le va a ir bien si pertenece a «tal familia»; si viven en «tal barrio»; si «no fue al jardín»; si «los padres son analfabetos»; «changarines»; cuando no «delincuentes»?
> [...] Esta convicción constituye un mecanismo por el cual se legitima el lugar que en la sociedad tienen estos sectores, y constituye esencialmente lo que denominamos biografía social anticipada. Profecía autocumplida que refuerza la reproducción de las diferencias. Construcción artificial y oficial que anticipa la conducta trazando, con anterioridad, la «carrera del pobre» (Frigerio, 1992: 36).

Entendemos que posturas como la que hemos presentado a través de las elaboraciones de CEPAL, que retoman elementos incluidos en discursos críticos sobre la educación y los rearticulan separándolos de los marcos teóricos que les daban sentido, generan efectos como los señalados por Frigerio, ya que parecen denunciar procesos sobre los cuales es difícil incidir. Por otra parte, al apoyarse en procedimientos de evaluación estandarizada que son construidos como mediciones objetivas de resultados educativos, refuerzan su valor simbólico y su peso en la construcción de perspectivas con un fuerte peso determinista sobre las posibilidades de los individuos que son catalogados negativamente.

Es justamente la tendencia al establecimiento de relaciones de determinación que operan sobre los sujetos lo que nos interesa destacar de la perspectiva que ilustramos a través de la posición de CEPAL. No se trata, insistimos, en negar los condicionamientos que las situaciones de vida de los sujetos introducen sobre sus posibilidades de realizar aprendizajes. Si se trata de discutir una construcción discursiva que impacta sobre los actores del sistema educativo promoviendo la construcción de biografías sociales y educativas anticipadas, las cuales obturan las posibilidades de desarrollo de los educandos pertenecientes a sectores populares.

Esta misma lógica es profundizada en un trabajo posterior de la oficina de CEPAL Montevideo y sobre el cual nos interesa realizar algunas consideraciones. En el mismo, CEPAL retomará los avances de la investigación a la que hicimos referencia previamente e intentará caracterizar a las «escuelas productoras de conocimientos

en los contextos socioculturales más desfavorables» (CEPAL, 1993). En este trabajo, retomando información generada en el estudio anterior, se buscó caracterizar a las escuelas que producían mayor cantidad de «mutantes».

En las conclusiones del trabajo y refiriéndose al papel de la escuela en este proceso, se señala que:

> La investigación realizada permite apreciar la compleja trama de factores intervinientes en la producción de niveles satisfactorios de aprendizaje por parte de los escolares, el reforzamiento mutuo de dichos factores y la insuficiencia de las explicaciones monocausales. Permite apreciar además el peso específico de los «factores institucionales» en la determinación de los resultados académicos. Es determinado tipo de institución educativa —caracterizada por un fuerte liderazgo de la dirección, por la identificación y compromiso de sus maestros con el establecimiento y su medio social, y por su inquietud profesional y pedagógica, así como por un fuerte ascendiente y papel orientador de la escuela como institución sobre la comunidad— la que logra producir aprendizajes en condiciones sociales que en principio aparecen como poco favorables. Tal vez lo más importante a destacar sea que cuando tal tipo de institución existe, es posible lograr resultados satisfactorios aún en condiciones socioculturales adversas (CEPAL, 1993: 17-18).

Desde una perspectiva pedagógica, resulta claro que las características atribuidas por CEPAL a las «escuelas ejemplares» son las mismas que debería ostentar cualquier institución educativa que pretenda cumplir con su función de trasmisión de conocimientos. No obstante, ello es subrayado como un elemento necesario para lograr resultados satisfactorios en «condiciones socioculturales adversas». Nuevamente, no intentamos negar lo que es obvio: mejores condiciones institucionales posiblemente produzcan mejores resultados educativos. Sí nos parece importante señalar que la insistencia en un discurso que especifica condiciones particulares en relación con ciertas poblaciones produce efectos de segregación y etiquetamiento que, más allá de las intencionalidades desde las que se los genera, terminan reforzando situaciones de exclusión social y educativa.

Uno de los efectos más importantes del desarrollo de esta perspectiva acerca de la educación y las situaciones de pobreza tiene que ver con que propondrá un marco conceptual que justifique el planteo de la necesidad de desplegar estrategias específicas en instituciones educativas en contextos de pobreza. Se irá asumiendo, como un dato de la realidad, el hecho de que a condiciones socioculturales adversas será necesario responder con una institución educativa definida específicamente en función de dicho contexto. Desde estos planteos, la necesidad de introducir políticas focalizadas en el ámbito educativo será asumida como un imperativo, sentándose bases conceptuales para el proceso que con mucha más fuerza se desarrollará a partir del año 1995.

Por otra parte, en la misma línea de trabajo puede ubicarse uno de los esfuerzos más importantes de diagnóstico acerca de la situación de las denominadas «áreas sociales» (educación, salud y alimentación) realizados por el Estado

uruguayo. Nos referimos específicamente al diagnóstico elaborado desde el Programa de Inversión Social (PRIS) de la Presidencia de la República, en el marco del Proyecto de Asistencia Técnica entre la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) del gobierno uruguayo y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en el año 1994. Este documento, de la misma forma que los trabajos mencionados precedentemente, ubica las desigualdades existentes entre los sujetos como pertenecientes a los ámbitos sociales o familiares, tendiendo a una naturalización de dichos fenómenos.

De este modo, el espacio social que cabe al sistema educativo es el de ser un útil instrumento «para combatir las injustas desigualdades de origen social o cultural» (PRIS 1994, t. I, «Introducción»). Nuevamente, el origen social o cultural parece poseer en sí mismo una definición de desigualdad que cae sobre el sujeto y que este porta como un estigma. Sobre dicho estigma deberá actuar la educación.

Un elemento trascendente que planteará el informe del PRIS es el de ubicar la necesidad de una reforma del sistema educativo uruguayo. A partir del diagnóstico que se realiza, particularmente vinculado a la necesidad de incidir en relación con la problemática de la pobreza, se introduce un discurso que de acuerdo a las tendencias vigentes en la región aconseja la necesidad de iniciar un proceso de reforma del sistema educativo uruguayo.

La necesidad de reforma de la educación en Uruguay se sustenta en relación con un planteo que será profundizado en el desarrollo de las políticas sociales en Uruguay a partir del año 1995: la consideración de la educación como una política social. En este sentido, se plantea que:

> Se entiende que los nuevos requerimientos en la formulación de las políticas educativas están inextricablemente asociados a su conceptualización como políticas sociales, tal cual se desprende del documento de consenso del III SEN.[5] Precisamente, la discusión de universalidad y focalización en referencia a las propuestas de la ANEP, contextualiza y en cierto modo confiere respaldo institucional al desarrollo del abordaje social de la educación que plantea esta cooperación (PRIS, 1994, t. I: 79).

Esta noción de educación como política social será uno de los ejes centrales del discurso educativo que sustentará los procesos de reforma educativa en América Latina en la década de los noventa. El caso uruguayo de ninguna manera constituye una excepción, por el contrario, esta noción social de la educación ocupará un espacio central en la justificación de la política educativa que se llevará adelante en el período que estudiamos.

El diagnóstico que realiza el PRIS recupera una parte sustancial de las investigaciones realizadas por CEPAL algunos años antes y a las que nos hemos referido. Particularmente, se retomará de CEPAL la constatación empírica de la existencia de fuertes relaciones entre los niveles socioculturales de los niños y sus resultados educativos. Por ello, una preocupación fundamental del sistema

5 Sistema Estadístico Nacional.

se ubicará en apreciar las relaciones existentes entre el desempeño del sistema educativo y las situaciones de marginalidad.

El abordaje de estas relaciones pondrá énfasis en intentos de caracterización de los niños en cuanto a su nivel cultural. Expresiones del tipo niños culturalmente discapacitados[6] o carenciados , expresarán formas de esta caracterización. Como hemos visto, categorías como las de niño previsible , carente o mutante se ubican en la base de la producción de un discurso educativo que renunciando al carácter universal de la categoría educando , produce una fragmentación del sujeto de la educación. He ahí el centro de un problema conceptual al que se ha visto arrastrado un discurso sobre la educación carente de base pedagógica.

Algunas líneas de acción

En coherencia con las líneas de diagnóstico que presentamos en el apartado anterior, se fueron delineando desde comienzos de la década de los noventa diversas líneas de acción en relación con las poblaciones escolares ubicadas en situaciones de pobreza. Ellas no solamente abarcaron el espacio de la educación formal. También se desarrollaron iniciativas educativas para estas poblaciones desde el marco de procesos educativos definidos como extraescolares o no formales. Estos cobraron particular importancia en tanto el carácter del trabajo con estos niños se iba definiendo, progresivamente, más desde su carácter social que desde su aspecto específicamente educativo.

A continuación rastrearemos dos líneas de acción, en relación con niños en situación de pobreza, que entendemos como antecedentes relevantes del proceso de reforma educativa que se inicia en el año 1995, tanto a nivel de las prácticas que instituyeron como de las conceptualizaciones que produjeron. La primera de ellas tiene que ver con la expansión del campo de la denominada educación extraescolar o no formal. La segunda se refiere a los procesos de categorización de zonas y escuelas vigentes en el sistema educativo uruguayo luego de la reinstitucionalización democrática, específicamente centrado en el desarrollo de las primeras experiencias de escuelas de tiempo completo.

El desarrollo de la educación extraescolar

Como hemos señalado, a partir de las líneas de diagnóstico a las que nos hemos referido en los apartados anteriores se desarrollaron diversos tipos de acciones para incidir sobre la problemática de la pobreza y la educación. En este sentido, uno de los aspectos a tener en cuenta a los efectos de apreciar antecedentes conceptuales del proceso de reforma educativa lo constituye el desarrollo de propuestas educativas en espacios extraescolares. Por espacios extraescolares

6 «Existe un círculo vicioso entre las variables antes reseñadas que se retroalimenta a sí mismo, pues, la inasistencia de los alumnos genera bajos rendimientos en una alta proporción de los mismos; los bajos rendimientos se traducen en repetición, la que genera abandono parcial de las clases —alta inasistencia a la escuela— o incluso abandono total. Al cabo de los años, el niño termina culturalmente discapacitado» (PRIS 1994, tomo II: 189).

nos referimos a todos aquellos programas o proyectos dirigidos a atender algún aspecto educativo o de socialización de niños en edad escolar que viven en situación de pobreza y que no forman parte del sistema educativo formal.

La existencia de este tipo de espacios educativos comienza a cobrar relevancia en nuestro país, en lo que tiene que ver particularmente con niños en edad escolar, en el período posdictatorial, si bien es cierto que en lo que tiene que ver con la educación de adultos las experiencias educativas de este tipo se remontan a la década de los cincuenta.

Estos espacios educativos han recibido diversas denominaciones, cada una de las cuales remite a recorridos históricos y conceptuales diversos, aunque muchas veces interrelacionados. Nos parece relevante dar cuenta de sus desarrollos históricos y teóricos, a la vez que visualizar el tipo de prácticas educativas con las que se han articulado. Entre las principales formas de nominación de la educación extraescolar, destacamos:

- educación no formal;
- educación especializada;
- educación popular;
- educación social.

En los últimos años de la dictadura y los primeros de la reinstitucionalización democrática estas perspectivas desarrollaron discursos sobre lo educativo y alimentaron prácticas educativas en ámbitos externos al sistema educativo desde una lógica autónoma en relación con el Estado. Dos elementos confluyen en esta situación, por una parte el hecho de que las diversas organizaciones o espacios de la sociedad civil desde los cuales construyen discurso se ubicaban desde una postura fuertemente crítica al accionar del sistema educativo formal, tributarios aún de la crítica reproductivista de los años setenta. Por otra parte, el financiamiento de estas organizaciones provenía exclusivamente de fondos de cooperación internacional, independientes de las políticas desarrolladas por el Estado uruguayo.

A partir de la década de los noventa se produce una rápida alteración de las mencionadas fuentes de financiamiento. Los recursos provenientes del exterior del país se reducen drásticamente y el Estado uruguayo comienza a constituirse en un fuerte financiador de estas organizaciones. Ello se desarrolla a través de convenios celebrados entre agencias estatales (fundamentalmente el entonces Instituto Nacional del Menor —Iname— y diversas intendencias) y una multiplicidad de organizaciones definidas genéricamente como organizaciones no gubernamentales (ONG). También cobran fuerza programas que articulan recursos provenientes de gobiernos extranjeros u organismos internacionales de crédito con el estado uruguayo y las ONG. Como ejemplo de esta modalidad puede mencionarse el Fondo de las Américas[7] en la primera mitad de la década

7 Fondo que surge a partir de un convenio suscripto entre el gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica y el de la República Oriental del Uruguay. El acuerdo establecía la posibilidad de destinar rubros que deberían aplicarse al pago de intereses de la deuda externa a programas sociales de atención a situaciones de pobreza. Convenios similares habían sido establecidos

de los noventa y los programas de seguridad ciudadana y de infancia y familia en situación de riesgo[8] en la segunda mitad de la misma década.

Este proceso va a generar una rápida interrelación entre una gran multiplicidad de proyectos educativos gestionados por ONG y programas de políticas sociales[9] desarrollados por el Estado uruguayo.

Al hacer referencia a educación extraescolar incluimos en esta caracterización programas y proyectos desarrollados desde el marco de dependencias públicas que hacen referencia a componentes educativos entre sus objetivos, por ejemplo, y entre otros, Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU, anteriormente Iname), Ministerio del Interior (fundamentalmente a través del Programa de Seguridad Ciudadana), Programa Integral de Infancia, Adolescencia y Familia (a través de su inserción en el marco de los programas gestionados directamente por la Presidencia de la República).

De todas las formas de nominación utilizadas para definir este tipo de proyectos es claro que la denominación educación no formal es la que presenta mayores antecedentes, aunque posiblemente también sea la que logra niveles más difusos de conceptualización.

Entendemos pertinente hacer referencia a que la denominación educación no formal surge a nivel internacional a fines de la década de los sesenta, vinculada con la percepción de una «crisis mundial de la educación» (Coombs, 1971). Desde dicha perspectiva, se entendía que la escuela como instancia de educación exclusiva presentaba serios problemas para abarcar al conjunto de la población mundial, particularmente a los más pobres, y que por ello era necesario diseñar espacios educativos que si bien debían ser intencionados y sistemáticos, estarían ubicados más allá de los límites burocráticos de los sistemas educativos formales y enfocados a grupos específicos de población. En América Latina circularon en la época un número muy importante de estudios y ensayos que abonaban esta perspectiva. Entre los mismo podemos señalar los trabajos de Everett Reimer (1973) e Iván Illich (1974).

Un análisis detallado de la evolución histórica de la educación no formal en América Latina puede ser apreciado en Torres (1995). En este texto el autor da cuenta, desde una perspectiva tributaria de la sociología política, de diversas corrientes existentes en este campo desde la década de los sesenta. Distingue, básicamente, dos perspectivas: una incremental-tecnocrática (vinculada a una tradición educativa liberal) y una estructural (vinculada a una tradición educativa crítica).

En el caso uruguayo, nos parece relevante señalar que ya el Informe de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE, 1966), llamaba la atención acerca de la crisis del sistema educativo uruguayo y planteaba la necesidad

entre el gobierno de los Estados Unidos y diversos países latinoamericanos, por este motivo el fondo tenía una proyección de carácter continental.

8 Ambos programas fueron financiados a través de préstamos otorgados por el BID.

9 Definidas genéricamente como políticas «socioeducativas».

de: «El desarrollo de una nueva estructura educativa que cubra las necesidades socioculturales mas perentorias» (CIDE, 1966: 188).

Diversas investigaciones han intentado dar cuenta de la realidad de la educación extraescolar en Uruguay en el período posdictadura. Luis Eduardo Morás y Marie Claude Saget (1993) realizan un trabajo en el cual centran su foco de indagación en discursos y prácticas de lo que denominan como educadores extraescolares. A través del empleo de una metodología cualitativa basada en entrevistas en profundidad a educadores y grupos de discusión entre los mismos, buscaron dar cuenta de las perspectivas de los educadores sobre su propio trabajo y su autopercepción identitaria. Es de señalar que si bien en el título de este estudio se utiliza la expresión educación extraescolar, a lo largo del desarrollo del mismo se recurre a la categoría educación especializada para dar cuenta de este ámbito de la educación.

El mismo Morás y Francisco Pucci (1994) elaboran una investigación en la cual ubican el desarrollo de la educación extraescolar en el marco de las políticas sociales que atienden a niños y jóvenes en situación de dificultad social. Su trabajo da cuenta de las diversas formas de articulación entre Estado y actores privados que este campo presenta. Se utiliza información vinculada a perspectivas planteadas por decidores en materia de política social y se problematiza el perfil profesional que presentan los trabajadores de este campo. Se señala la necesidad de trabajar en la articulación de perspectivas e iniciativas estatales y de la sociedad civil.

En estos trabajos las nociones de educación extraescolar y educación especializada tienden a ser utilizadas en forma indistinta. En menor medida se hace referencia también a la nominación de educación no formal.

Otra forma de nominación de la educación extraescolar que va a cobrar importancia en el período al que nos remitimos es la de educación social. Esta perspectiva se alimenta de un conjunto significativo de trabajos desarrollados desde el marco del Centro de Formación y Estudios (Cenfores) del INAU. Este centro brinda desde el año 1990 una formación de nivel terciario en Educación Social, la cual constituye el único título con reconocimiento oficial que se ofrece en Uruguay en relación con la educación extraescolar. El desarrollo de esta formación ha dado impulso a un proceso de producción de conocimientos desde este campo particular de lo educativo. Si bien dicho proceso no se articuló a una actividad sistemática de investigación, sí es posible señalar la existencia de algunos trabajos desde los cuales se abordan reflexiones acerca de las particularidades de la educación social en Uruguay.

Muchos de estos avances se consignan en las actas de los Encuentros de Educadores y Educadores Sociales que se desarrollan anualmente (Iname-UNICEF, 2003).[10] Otras dos obras deben ser señaladas como antecedentes

10 Iname-UNICEF (2003) 5.º Encuentro Nacional de Educadores y Educadores Sociales: Propuestas Educativo-Sociales hacia la integración social de niños, niñas y adolescentes, Montevideo.

relevantes en relación con este espacio específico de la educación extraescolar. Por una parte la investigación desarrollada por Jorge Camors y Blanca Acosta (1999). En este trabajo, a través de la realización de un conjunto de entrevistas a educadores sociales en actividad, se plantean algunos avances en relación con el marco referencial desde el cual fundamentan su intervención profesional y a los métodos y las técnicas con los cuales trabajan. Finalmente es necesario señalar dos tomos publicados por el Cenfores (2003[11] y 2005[12]) en los cuales se publican avances de investigación y trabajos monográficos en relación con aspectos particulares del desarrollo del campo de la educación social en Uruguay. Particularmente nos interesa destacar que se consignan varios trabajos en los cuales se aborda específicamente el trabajo desde este campo educativo con niños en edad escolar.

Nos parece relevante dar cuenta de estos desarrollos con relación a la educación extraescolar en Uruguay, ya que desde los mismos se tiende a legitimar la existencia de espacios educativos destinados a niños que viven en situación de pobreza por fuera de aquellos previstos en el sistema educativo formal.

Estos espacios asumen características específicas en tanto son dirigidos a una población en particular y se constituyen más allá del espacio de la institución educativa formal. Desde lógicas sociales y pedagógicas diversas, estos tipos de espacios educativos, muchas veces definidos desde la caracterización de socioeducativos, colaboran en instalar una fragmentación del campo educativo en tanto tienden a legitimar la existencia de propuestas definidas para un cierto tipo de educandos.

Esta fragmentación del sujeto de la educación será un elemento clave que tenderá a consolidarse a partir del año 1995. Este proceso contribuirá a naturalizar la existencia de situaciones de desigualdad, asumiendo como un dato de la realidad el hecho que sea necesario realizar propuestas educativas diversas ante situaciones sociales y culturales diversas. En el caso de las perspectivas que abordamos en este apartado, la diversidad de propuestas llega al punto de definir espacios ubicados fuera de los límites de la escolarización formal como naturales para el trabajo educativo con cierto tipo de educandos.

Categorización de zonas y escuelas de tiempo completo

Desde el año 1985 comienzan a circular en el sistema educativo uruguayo perspectivas que señalan la necesidad de introducir formas de nominación de zonas de pobreza o de escuelas que recibieran niños provenientes de dichas zonas. La denominación áreas adversas fue la primera que circuló, sin poseer demasiada precisión conceptual y designando aquellas zonas en las que el trabajo docente encontraba dificultades vinculadas a situaciones de pobreza.

11 Centro de Formación y Estudios del INAU (2003), *Hacia la construcción que nos debemos. Una educación social para el Uruguay*. Tomo I, Montevideo, CFEINAU-AECI.

12 Centro de Formación y Estudios del INAU (2005), *Hacia la construcción que nos debemos. Una educación social para el Uruguay*. Tomo II, Montevideo, CFEINAU-AECI.

Estas perspectivas se alimentaron desde un discurso que ya en el año 1985 se expresaba en los siguientes términos:

> En realidad, la igualdad de acceso, se da en el marco de una desigualdad de oportunidades reales. Las concepciones pedagógicas, los valores, las prácticas lingüísticas, etcétera, que se imparten en la escuela común favorecen a los niños provenientes de los sectores sociales medios y altos. La igualdad de la enseñanza para elementos desiguales, solo conduce a la desigualdad de resultados (ANEP, 1985: 9).

En este marco discursivo, una de las líneas de trabajo que se ha de comenzar a desarrollar tiene que ver con la expansión de la duración de la jornada escolar en instituciones a las que asisten niños que viven en situación de pobreza.

La temática de la expansión de la carga horaria de clase estuvo presente en las discusiones sobre política educativa en Uruguay desde la década de los sesenta. Específicamente, el Informe final de la CIDE (1965) planteaba la necesidad de introducir innovaciones en esa dirección.

El proyecto de presupuesto, sueldos, gastos e inversiones elaborado por las autoridades democráticas en el primer gobierno posdictatorial incluía referencias a la temática, vinculando la misma a la necesidad de: «tener alguna posibilidad que el sistema educacional asista, de una manera efectiva, a los niños provenientes de los estratos sociales más desfavorecidos» (ANEP, 1985: 11).

La necesidad de generar categorías para una identificación de las escuelas que trabajan en relación con alumnos como los mencionados en el párrafo anterior, llevará la nominación de escuelas de riesgo como aquellas que reciben alumnos con problemas de desnutrición y carencias alimentarias. En el mencionado documento se ubican, en la ciudad de Montevideo, 56 escuelas, radicadas en 19 barrios, como pertenecientes a dicha categoría.

Sobre el final de esta gestión se comienza la primera experiencia de generación de escuelas con extensión de los tiempos pedagógicos, las que serán denominadas como escuelas de tiempo completo.

Según consta en la Resolución n.º 1, del Acta 61 del Consejo Directivo Central (Codicen) de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), de fecha 4 de setiembre de 1989, el mencionado consejo aprobó el desarrollo de una propuesta de escuelas de tiempo completo. La necesidad de habilitar el desarrollo de escuelas de esta característica se fundamentó en la existencia de una «íntima relación entre la calidad y cantidad de conocimientos internalizados y el tiempo destinado a su adquisición» (ANEP, 1989).

El desarrollo de la experiencia se organizaría en dos modalidades. Por una parte se postulaba una modalidad en la que se mantendría sin alteraciones el currículum vigente en el conjunto de las escuelas públicas, alterándose únicamente la cantidad de tiempo disponible para el trabajo con el mismo. Esta modalidad se desarrollaría en escuelas ubicadas preferentemente en zonas carenciadas, abarcando dos escuelas de Montevideo, dos de Canelones y una por cada uno de los restantes diecinueve departamentos.

La segunda modalidad suponía el desarrollo de un currículo enriquecido y diversificado, con incorporación de la enseñanza de un segundo idioma, así como de medios tecnológicos actuales. Se habría de desarrollar en siete escuelas, ubicadas en otros tantos departamentos.

Estas experiencias habrían de tener continuidad en la segunda gestión educativa posterior a la dictadura, la cual se desarrollaría entre los años 1990 y 1994. Esta gestión habría de profundizar la definición desde la noción de asistencialidad de la política educativa. En el documento fundante de las políticas educativas de este período de gobierno se establece que:

> A nivel de la educación primaria, continuando decisiones esbozadas por el anterior Consejo Directivo Central, se buscará conjugar el principio de asistencialidad con la prestación de los servicios educativos, inherentes al Ente. En tal sentido, integran el mismo concepto de acción educativa el conjunto de mecanismos de políticas sociales, dirigidos a la población escolar más carenciada, por su matriculación en escuelas pertenecientes a zonas con alto índice de insuficiencia en la satisfacción de necesidades básicas (ANEP, 1990: 20, 21).

Esta asunción de lineamientos de política educativa van profundizando la construcción de una educación profundamente vinculada a su comprensión como uno de los componentes de la política asistencial que desarrolla el Estado. En este sentido, comienza también a profundizarse la perspectiva que señala la necesidad de abordar en forma desigual a aquellos que son concebidos como desiguales, como forma de garantizar igualdad de resultados. Esta línea de conceptualización es de capital importancia para comprender los principios de política educativa que se irán consolidando a lo largo de la década de los noventa, para estos la noción de desigualdad de origen constituirá un principio fundamental: se asume que la desigualdad está instalada desde el origen de los individuos, debiendo la educación intentar incidir sobre una situación que, de esta manera, aparece como naturalizada. Esta intención de intervenir en la transformación de una situación que se asume como natural constituye, desde nuestra perspectiva, uno de los principales nudos conceptuales con los que se enfrenta esta perspectiva.

Desde nuestro marco de análisis estos procesos de elaboración discursiva y de definición de políticas van delimitando un campo específico dentro de la educación para el abordaje de poblaciones que viven en situación de pobreza. Ello lleva a que sea asumido como un elemento natural y necesario el de diseñar y establecer espacios educativos específicos para ciertas poblaciones negativamente tipificadas desde sus capacidades para ser educadas.

Un elemento importante en estas discusiones tiene que ver con la consideración de los tiempos que son necesarios para la realización de aprendizajes. Si bien volveremos sobre este más adelante, nos parece oportuno señalar que uno de los elementos distintivos de la perspectiva que estamos analizando, como ya se ha dicho, es entender que los niños de ciertos sectores sociales necesitan más

tiempo para realizar los mismos aprendizajes que el que sería necesario para otros niños.

La temática de los tiempos necesarios para el desarrollo de aprendizajes es objeto de un amplia discusión académica desde la década de los noventa en la que los programas denominados tiempo completo o jornada completa comenzaron a ser promovidos en diversos países de América Latina y en España, siempre asociados a la problemática de los sectores que viven en situación de pobreza. De la abundante producción académica asociada al tema podemos destacar el trabajo realizado por José Gimeno Sacristán (2008). En el mismo se presenta extensamente la discusión acerca de la conveniencia de la extensión de los tiempos dedicados a la escolarización y también se plantean diversas perspectivas acerca de cómo organizar dicho tiempo. Allí se trabaja sobre el caso de Finlandia, que ocupando el vigésimo puesto dentro de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), con 796 horas anuales, obtiene el segundo lugar en matemática y el primero en lengua en las evaluaciones PISA (2003) dentro de un amplio conjunto de países.

Si bien no creemos que esta evaluación de aprendizajes sea el único indicador a tener en cuenta para sopesar el efecto educativo de la duración de la jornada escolar, sí creemos que es un elemento a tomar en cuenta, especialmente cuando la demanda de una mayor duración de la jornada para ciertos sectores sociales se realiza apoyándose, también, en los resultados de evaluaciones estandarizadas de aprendizajes.

A partir de la bibliografía consultada y de la información obtenida, Gimeno señala:

> Según se deduce de las investigaciones realizadas en torno a la relación entre tiempo y resultados, se puede concluir que la cuantía del primero es un predictor poco potente del éxito escolar (Karweit, 1995). Un aumento del tiempo (en el día o en el año) de los alumnos y alumnas sin un cambio cualitativo en paralelo de los procesos de enseñanza-aprendizaje da lugar a escasas mejoras en los resultados escolares, por lo que interesa más ver qué se hace con el tiempo disponible (Desibiens, Martineau y Gauthier, 2003; Evans y Bechtel, 1997) (Gimeno, 2008: 66).

Los planteos reseñados permiten al menos poner en tela de juicio el enunciado que correlaciona la duración de la jornada escolar con los resultados educativos obtenidos medidos en términos de evaluaciones de aprendizajes.

En una línea similar de pensamiento, Fernández Enguita (2000) coloca en tela de juicio la eficacia de la jornada escolar extendida y señala algunos efectos negativos que la instauración de la misma tiene sobre los educandos (fatiga e imposibilidad de desarrollar otro tipo de actividades también formativas). Por otra parte, postula un modelo de escuela flexible y que se adapte a las necesidades y capacidades de los diversos niños que conforman un grupo escolar.

Otros autores (Vázquez Recio, 2007; Pereyra, 2005) plantean elaboraciones similares a las mencionadas. Para el caso argentino, Felipe Stevenazzi (2008)

llama la atención, a partir de un trabajo de campo de corte etnográfico en una escuela de jornada extendida, acerca de la gran cantidad de tiempo que se destina a tareas de corte asistencial en la misma. Según su medición, el tiempo efectivamente destinado a tareas de enseñanza en dicha escuela es inferior al que puede constatarse en escuelas de turno simple. Si bien esta investigación no amerita una generalización de sus conclusiones, sí llama la atención sobre un aspecto que se vincula a la intencionalidad misma de la escuela de tiempo completo: asistir de diversas formas a poblaciones que viven en situación de pobreza.

En el caso uruguayo, es posible señalar la investigación de Fernando Ramírez Llorens (2009), en la cual se realiza un análisis del modelo de escuela de tiempo completo instrumentado en el país desde la lógica de su eficacia en tanto política pública. El autor cuestiona el alcance educativo de la propuesta desarrollada señalando —a partir de un trabajo de investigación organizado desde entrevistas a directivos, docentes, técnicos y padres de niños que asisten a este tipo de escuelas— que existe un consenso con relación a que las escuelas simplemente cumplen un rol de contención social básica de poblaciones que viven en situación de pobreza.

Es claro que las investigaciones y los escritos citados precedentemente no agotan el campo de discusión sobre el alcance que la extensión del tiempo escolar produce en relación con los aprendizajes. No obstante ello, nos parece importante señalar que abonan una línea de trabajo que permite cuestionar algunos elementos que van a estar en la base del discurso educativo que producirá la reforma educativa en Uruguay a partir del año 1995. En definitiva, nos interesa señalar que la apelación a la extensión del tiempo escolar y a la constitución de tipos de escuela diversos para albergar a niños de sectores populares constituye un tema abierto en la comunidad académica que estudia la educación. Ello permite, a su vez, retomar la lectura de estas líneas de política educativa desde los efectos que producen en tanto favorecedoras de procesos de etiquetamiento o estigmatización de niños pertenecientes a diversos sectores de la sociedad. A su vez permite también lanzar una línea de argumentación dirigida a ubicar la comprensión de este tipo de políticas como más asociadas a procesos de gobierno de poblaciones en situación de pobreza que a preocupaciones estrictamente educativas.

No se trata de dejar sentada ninguna teoría conspirativa, sino de, en el marco de la perspectiva teórica desde la que pretendemos trabajar, tomar nota de las formas en que las diferencias son organizadas en la sociedad desde una perspectiva hegemónica que construye ciertos antagonismos y delimita ciertas fronteras sociales.

Tomando como base las elaboraciones presentadas en este capítulo y en los precedentes, en los próximos dos capítulos nos abocaremos al análisis de dos aspectos fundamentales para nuestro trabajo: la construcción de la inseguridad como un problema educativo y cultural en el Uruguay de los años noventa, y las construcciones discursivas en torno a las relaciones entre educación y pobreza que desarrolló la reforma educativa en nuestro país.

Capítulo 4

La inseguridad como problema cultural y educativo: el *discurso de la seguridad ciudadana*

En el capítulo anterior señalamos que a partir de la tensión seguridad/inseguridad se delimita una forma de organizar el antagonismo inherente a lo social. Esta situación podría ejemplificarse a través de la idea de «retorno de las clases peligrosas» que presenta Robert Castel (2004).

Para este autor, la crisis de la modernidad organizada que se viene apreciando en los países centrales desde la década de los setenta, se expresa a través de la incapacidad del Estado para continuar asegurando los procesos de inclusión y cohesión social propios del modelo construido luego de la segunda guerra mundial. La crisis de la «sociedad salarial», como ha sido definida por Castel, supone la pérdida de certezas y garantías en cuanto a las posibilidades de integración social, generando un proceso en el cual:

> El desempleo masivo y la precarización de las relaciones laborales no afectan solo diferencialmente a las diversas categorías de trabajadores y golpean más duro a la base de la jerarquía social. Conllevan también inmensas disparidades intracategoriales, por ejemplo, entre dos obreros, pero también entre dos ejecutivos del mismo nivel de calificación, uno de los cuáles conservará el puesto mientras que el otro será golpeado por el desempleo. La solidaridad de los estatus profesionales tiende a transformarse en competencia entre iguales. En lugar de que todos los miembros de una misma categoría estén unidos en torno a objetivos comunes que beneficiarían al conjunto del grupo, cada uno es impulsado a privilegiar su diferencia para mantener o mejorar su propia situación (Castel, 2004: 57).

Esta exacerbación del individualismo en la lucha por acceder a posiciones sociales de privilegio o, al menos, de integración social, supone una distribución desigual de las posibilidades de ser parte. En este sentido, es necesario tener en cuenta que:

> Con el cambio hay ganadores que pueden hacerse de oportunidades nuevas y realizarse a través de ellas en el plano profesional y en el plano personal. Pero también están todos aquellos que no pueden hacer frente a esta redistribución de las cartas y se encuentran invalidados por la nueva coyuntura. [...] Amén de las diferencias de capacidades propias de los individuos en el plano psicológico, respeto de las cuales se puede conjeturar que se reparten de modo aleatorio, [su posibilidad de inclusión] depende fundamentalmente de los recursos objetivos que estos individuos puedan movilizar y de los soportes en los que puedan apoyarse para hacer frente a las situaciones nuevas. Aquí hay que recordar que, para todos aquellos que

> no disponen de otros recursos que aquellos que obtienen de su trabajo, esos soportes son esencialmente de orden colectivo. Para repetirlo de otra manera, para aquellos que no disponen de otros «capitales» —no solamente económicos sino también culturales y sociales—, *las protecciones son colectivas o no son* (Castel, 2004: 61-62).

Como señala el autor, en este juego de ganadores y perdedores que promueve el nuevo orden capitalista, no es indiferente el papel que el Estado este dispuesto a jugar. En una línea de argumentación convergente con la de la lógica de la desinversión estatal en cuanto a su incidencia en la regulación de las relaciones sociales —planteada por Foucault y a la que nos hemos referido en capítulos precedentes—, Castel llama la atención acerca de cómo la no intervención estatal deja a los individuos más desvalidos librados a sus propias posibilidades. Esta situación opera un aflojamiento del lazo social, generándose la categoría excluidos para identificar diversos grupos de individuos que comparten como rasgo común el de las carencias de las que son portadores.

Siguiendo a Castel, esta fijación de lo negativo en el grupo de los excluidos desplaza el debate social desde el eje de la consideración de los condicionamientos estructurales que producen la exclusión, al de los atributos socialmente negativos que toman forma en las conductas de estos grupos. Incluimos a continuación una cita un tanto extensa de Castel, pero que nos parece relevante para apreciar su perspectiva en relación con este aspecto. El autor plantea que:

> se puede comprender el carácter paradigmático del problema de los suburbios pobres en relación con la temática actual de la inseguridad. Los barrios sensibles acumulan los principales factores causantes de la inseguridad: fuertes tasas de desempleo, de empleos precarios y de actividades marginales, hábitat degradado, urbanismo sin alma, promiscuidad entre grupos de origen étnico diferente, presencia permanente de jóvenes inactivos que parecen exhibir su inutilidad social, visibilidad de prácticas delictivas ligadas al tráfico de drogas y a los reducidores, frecuencia de las incivilidades de momentos de tensión y de agitación, y de conflictos con las fuerzas del orden. La inseguridad social y la inseguridad civil se superponen aquí y se alimentan recíprocamente. Pero, sobre la base de estas constataciones que no tienen nada de idílico, la diabolización de la cuestión de los suburbios pobres, y particularmente la estigmatización de los jóvenes de esos suburbios a la cual se asiste hoy en día, tiene que ver con un proceso de desplazamiento de la conflictividad social que podría representar perfectamente un dato permanente de la problemática de la inseguridad. La escenificación de la situación de los suburbios pobres como abscesos donde está fijada la inseguridad, a la cual colaboran el poder político, los medios y una amplia parte de la opinión pública, es de alguna manera el retorno de las clases peligrosas, es decir, la cristalización en grupos particulares, situados en los márgenes, de todas las amenazas que entraña en sí una sociedad (2004: 69-70).

Es así como la construcción discursiva del problema de la inseguridad se centra en la consideración de las situaciones que se producen en las zonas

marcadas por la pobreza y la exclusión, generándose una percepción colectiva que es allí donde radica la amenaza para el resto integrado de la sociedad. A partir de la consideración de fenómenos que efectivamente se producen y que pueden ser verificados empíricamente, se tiende a disociar a los mismos de las condiciones materiales de vida en el marco de las que se producen. Como señala Castel, y como también ha marcado Wacquant (2001) a través de la noción de *h*ipergueto, no se trata de desconocer los fenómenos que se producen en esas zonas de exclusión, sino de tratar de comprender los mismos en el marco de las relaciones sociales y económicos que condicionan la vida cotidiana de los individuos que las protagonizan. También se trata de mirar estos fenómenos a través de las formas en las que el Estado interviene en las mismas, desarrollando políticas que, en muchas situaciones, se nutren del discurso que tiende a culpabilizar a los excluidos por su propia situación de exclusión.

Desde esta perspectiva, y en relación con el entramado teórico del que hemos pretendido dar cuenta en los capítulos precedentes, en el presente capítulo se propone una lectura acerca de las discusiones parlamentarias sostenidas respecto al Proyecto de Ley de Seguridad Ciudadana y a la construcción discursiva desarrollada en torno al tema.

Nos ha parecido relevante analizar los documentos producidos a través de la labor parlamentaria en tanto entendemos que las posiciones que desarrollan los legisladores pueden percibirse como forma de expresión de un sentido común de la sociedad uruguaya. En tanto la relación de representación nunca es unidireccional y supone un componente en el cual el representante también contribuye a la identidad de lo representado (Laclau, 1994), es posible afirmar que los textos que producen los legisladores no reflejan esencialmente el sentir de sus representados sino que también contribuyen a producir ese sentir.

En diversos momentos de los debates parlamentarios, como ilustraremos más adelante, se apela como ejercicio de argumentación a la invocación de la percepción de la opinión pública. Es claro que al utilizar este recurso, no solamente se está dando cuenta de construcciones de significado que surcarían el espacio social, sino que también se está participando de su producción.

Específicamente, los debates parlamentarios en torno a la seguridad ciudadana en el Uruguay de 1995, tuvieron amplia cobertura mediática, del mismo modo que proliferaban en dichos medios noticias que daban cuenta de una extendida situación de inseguridad, particularmente en las grandes ciudades del país y específicamente en la ciudad de Montevideo.

Es por estos motivos que entendemos que en el caso específico del tema de la seguridad ciudadana una lectura de los debates parlamentarios puede resultar de utilidad para comprender los significados que se construyeron en torno a dicha temática.

En el presente capítulo presentaremos un análisis de un conjunto de documentos textuales (documentos escritos y transcripciones de debates parlamentarios), intentando dar cuenta de las construcciones discursivas que es posible

apreciar en estos. La lectura de elaboraciones de Buenfil (1994) ha significado una referencia importante en el conjunto de nuestro trabajo y particularmente en este capítulo. El análisis que, desde la perspectiva del análisis político del discurso, realiza la referida autora en torno a la producción de discurso educativo en el cardenismo mexicano de la década de 1930 ha influido nuestra perspectiva de trabajo aportando un entramado teórico que hemos intentado articular con el conjunto del recorrido conceptual desarrollado.

Asumiendo, como planteábamos en capítulos anteriores, el carácter relacional de toda identidad, nos ha interesado particularmente dar cuenta de los procesos de construcción de relaciones de equivalencia y antagonismo pasibles de ser apreciadas en los documentos analizados.

Hacer equivaler dos objetos o ubicarlos en una relación de antagonismo en ningún caso da cuenta de una «naturaleza esencial de las cosas», sino que constituye una intervención en un campo indeterminado. Como hemos planteado, no entendemos que exista objetividad en la forma de construcción de estas relaciones, por el contrario, su propia existencia muestra los límites de toda objetividad (Laclau y Mouffe, 2004).

Analizar los procesos de construcción de discurso que se producen en las discusiones parlamentarias en torno a la seguridad ciudadana en Uruguay en 1995 constituye el interés central de este capítulo. Los documentos textuales producidos en este ámbito constituyen aquí nuestro objeto de estudio, en tanto:

> cualquier evento que pueda ser socialmente significable dentro de un marco compartido puede ser objeto de análisis sin importar si se trata de una serie de presupuestos, de una serie de eventos represivos, de una estructura emblemática, un cuerpo de enunciados, un programa académico, un hábeas legislativo, una configuración ritual cotidiana, o la combinación de todos ellos en la conformación de una identidad social específica (Buenfil, 1994: 42).

Nuestro análisis, siguiendo a Buenfil,[1] se detendrá particularmente en apreciar las estrategias retóricas que desarrollan los diversos participantes en el debate parlamentario. Dicha estrategia tiene que ver con las «formas de argumentación mediante las cuales el locutor persuade o convence a la audiencia» (Buenfil, 1994: 50).

En particular nos interesará observar las técnicas argumentativas que se utilizan para dar credibilidad a los enunciados que se plantean. Para ello retomaremos las cinco categorías que Buenfil toma de Perelman para dar cuenta de estas técnicas. Ellas son:

1. Argumentos quasi-lógicos (AQL) cuya eficacia se deriva de su semejanza con el razonamiento lógico y matemático y que es equiparado así

1 En el desarrollo de su estrategia metodológica Buenfil retoma aportes de la Teoría de la argumentación de Perelman. Perelman, Ch. y Olbrechts-Tyteca (1969), *A Treatise on Argumentation*, University of Notre Dame, Indiana and London.

con un pensamiento riguroso, preciso, correcto; lo cual es siempre una fuente de prestigio y validez;

2. Argumentos basados en la estructura de la realidad (ABER) que se apoyan en la forma como la realidad es socialmente construida (y colectivamente instituida y reconocida) para establecer una solidaridad entre elementos que ya son aceptados de manera aislada y los vínculos que el locutor pretende instituir o promover;
3. Argumentos que presentan relaciones de coexistencia (ARC). Se caracterizan por poner de relieve la contigüidad de elementos como prueba de semejanza o compatibilidad. La persona y sus actos, el grupo y los individuos, etcétera. Instituyendo por este medio una noción de inherencia, necesidad o inmanencia;
4. Argumentos fundados en relaciones que establecen la estructura de la realidad (REER) cuya lógica consiste en establecer analogías entre algo aceptado y algo que previamente era aceptado y que el locutor pretende promover; y,
5. Argumentos basados en conceptos disociativos (CD) cuya lógica consiste en la ruptura de vínculos asociativos que han sido aceptados por la audiencia, en desconocer la validez de dichas asociaciones (Buenfil, 1994: 54).

Nuestra lectura prestará especial atención a las formas en que se significa la noción de seguridad y a las relaciones que se establecen entre dicha noción y la de pobreza.

El conjunto del capítulo se estructura en cuatro apartados. En el primero se aborda el contenido del Proyecto de Ley de Seguridad Ciudadana presentado ante el Parlamento por el Poder Ejecutivo con fecha 3 de abril de 1995. En el segundo se trabaja en relación con la discusión acerca del proyecto llevado adelante en la Cámara de Representantes. Allí, en primer término se hace referencia al procesamiento que el tema tuvo a nivel de la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración de la referida Cámara, con los consiguientes informes producidos en su seno. En segundo término se trabaja acerca de la discusión que se desarrolló en el propio plenario de la Cámara de Representantes. En el tercer apartado se da cuenta del contenido del proyecto de ley finalmente aprobado por el Parlamento uruguayo.

Finalmente, y en el cuarto apartado, se presentan algunas claves que se entienden relevantes para una construcción de lo que tentativamente denominamos como discurso de la seguridad ciudadana. Estas claves surgen a partir del análisis del proceso de discusión y aprobación de la ley presentada en los apartados anteriores.

El Proyecto de Ley de Seguridad Ciudadana[2]

El Proyecto de Ley de Seguridad Ciudadana fue elevado por el Poder Ejecutivo a la consideración parlamentaria con fecha 3 de abril de 1995, según reza en la nota[3] hecha llegar al presidente de la Asamblea General de ese momento, doctor Hugo Batalla.

El documento en el cual se remite el proyecto de ley consta de cuatro apartados: I) Apreciaciones generales; II) Antecedentes; III) La Seguridad Pública como bien común; y, IV) Proyecto de ley. Los tres primeros apartados constituyen lo que podría denominarse como la exposición de motivos del Proyecto de Ley, en tanto que el cuarto presenta el conjunto del articulado que el Poder Ejecutivo coloca bajo la consideración parlamentaria.

En cuanto a la exposición de motivos, es necesario plantear que la presentación del proyecto es justificada desde una doble preocupación: a) la constatación de un preocupante incremento de la inseguridad pública y; b) la percepción de que la opinión pública cree que la policía no está siendo eficaz en la prestación de sus servicios específicos. Esto último llevaría a considerar socialmente que el Estado se encontraría incumpliendo sus deberes primarios.

Los dos elementos ubicados como punto de partida para justificar la necesidad de crear una ley apuntan a un público más amplio que el conjunto de los legisladores a los cuales el documento está dirigido. En definitiva, la preocupación por el incremento de la inseguridad y la percepción de un incumplimiento de la policía en relación con sus responsabilidades, son elementos que recorrerían el conjunto de la sociedad y que justificarían la necesidad de intervenir por parte del poder político.

Así, se puede llegar a la conclusión de que: «se está gestando en la sociedad uruguaya un síndrome similar al que ya se ha apoderado de la mayoría de los países donde la marginalidad social afecta a un porcentaje importante de la población» (Repartido n.º 58: 2).

Es interesante hacer notar que en la conclusión de la presentación del problema de inseguridad que pretende atacar la Ley que se va a proponer se vincula la emergencia del mismo con lo que se denomina como la situación de marginalidad social. Esta marginalidad sería la que se ubicaría en la base de la situación que afecta a la sociedad uruguaya, constituyendo una amenaza a su estabilidad y equilibrio. Puede percibirse así la construcción de una primera relación de antagonismo: al equilibrio de la sociedad se opone la marginalidad social, amenazando su seguridad. Ciertos elementos, aún no identificados, se ubicarían en los bordes de lo social y desde allí amenazarían al conjunto.

2 Se retoman en el análisis del proyecto de ley y su debate parlamentario algunos elementos trabajados en Martinis, 2007.

3 La nota, así como el conjunto del Proyecto de Ley, están publicados en el Repartido n.º 58, Carpeta n.º 124 de 1995, de la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay. En adelante, citaremos dicho documento como «Repartido n.º 58».

A su vez, se hace referencia a un síndrome que estaría presente en sociedades con altos niveles de marginalidad, la amenaza del contagio de la cual estaría presente en la sociedad uruguaya. Observar la metáfora que se genera recurriendo al discurso médico podría constituir un interesante objeto de análisis en el desarrollo de la estrategia retórica. De hecho, se sugiere que la sociedad estaría incubando una enfermedad, paso previo a enunciar la necesidad de un tratamiento de la misma.

Como planteábamos anteriormente, se parte de establecer un antagonismo entre una entidad que se concibe como la sociedad y un fragmento de esta que se cataloga negativamente: sus márgenes. No es extraño, entonces, que a partir de tal diagnóstico se plantee que el problema debe ser abordado por el conjunto de la sociedad uruguaya. No obstante ello, es particularmente interesante apreciar cuales son los sujetos sociales específicos hacia los cuales esta exposición de motivos dirige su interpelación:

> Así, padres, hijos, maestros, educandos, vecinos, en fin la sociedad en su conjunto, y sin mengua de las competencias específicas e irrenunciables de las autoridades nacionales y municipales, actuando de modo coordinado, serán responsables de la construcción y profundización del concepto mismo de seguridad ciudadana, con el que se titula este proyecto de ley (Repartido n.º 58: 2).

La sociedad en su conjunto es representada por padres, hijos, maestros, educandos y vecinos. Así, el universo puede ser definido a partir de algunas de sus partes. Parece adelantarse aquí la idea que es en los ámbitos familiares, escolares y comunitarios en los cuales se ha de abordar el problema de la inseguridad a los efectos de superarlo. Creemos que este es un elemento a tomar en cuenta con la finalidad de comprender los significados que acerca del problema de la inseguridad se van construyendo a lo largo del proyecto de ley. En esta misma línea, entendemos sumamente relevante que se introduzca la noción de responsabilidad en relación con los sujetos sociales hijos y educandos, esto particularmente pensando en el ámbito jurídico uruguayo en el cual los menores de 18 años no pueden ser considerados, judicialmente, responsables por sus actos.

Tenemos, así, que uno de los puntos de partida de la argumentación se establece en el hecho de la construcción de un antagonismo entre sociedad y marginalidad. A su vez, se identifican algunos sujetos sociales como representativos del conjunto y se ubica un ámbito específico, el educativo, como espacio privilegiado de enfrentamiento del problema de la inseguridad ciudadana. Como puede apreciarse, se recurre extensamente a un tipo de argumentación (ABER) que intenta retomar elementos que son aceptados socialmente para validar la lógica de construcción del proyecto de ley. O sea, se intenta vincular los elementos contenidos en el proyecto con las formas a través de las cuales la sociedad ha ido construyendo una forma de sentido común sobre el tema.

Otro de los puntos de partida de la argumentación tiene que ver con ubicar como uno de los antecedentes del proyecto de ley, al trabajo realizado por la

Comisión de Seguridad Pública instalada a instancia del presidente electo,[4] Julio María Sanguinetti, en febrero de 1995. Se subraya que la misma alcanzó una serie de acuerdos, los cuales son presentados como base para la elaboración de la ley que se propone. Según el documento al que estamos haciendo referencia, la mencionada comisión llegó a acuerdos con relación a los siguientes tópicos:

a. Abreviación del proceso penal;
b. Reforma del Código Penal;
c. Modificación del Código del Niño;
d. Mejoramiento del sistema carcelario;
e. Normas sobre la policía;
f. Legislación sobre alcoholes e inhalantes;
g. Normas sobre sustancias que producen dependencia psicológica;
h. Apoyo a las víctimas;
i. Coordinación de las empresas privadas de seguridad;
j. Educación e información;
k. Delitos y faltas ambientales.

El proyecto abarca puntos indicados en los literales b, c, d y e. De allí es posible apreciar que en la construcción discursiva que elabora el Poder Ejecutivo sobre el tema de la seguridad ciudadana los aspectos penales se relacionan con los vinculados a la niñez, las cárceles y la policía. La conjunción de estos elementos constituirá una articulación desde la cual tomará sentido el conjunto del proyecto de ley.

De este modo, la fuerza de la argumentación se apoya en la legitimidad de un documento que no es fruto del trabajo del partido de gobierno, sino de un acuerdo del conjunto de los partidos políticos con representación parlamentaria. Nuevamente, se refuerza la idea de la construcción de un consenso que vela por la integridad social, en oposición a la amenaza de la marginalidad. Se utiliza un argumento apelando a relaciones de coexistencia (ARC) en el cual los méritos reconocidos socialmente al trabajo de la comisión interpartidaria podrían ser extendidos al proyecto de ley, elaborado exclusivamente por el Poder Ejecutivo.

El asumir el carácter de la representación de toda la sociedad, ubicado como argumento central en la construcción de legitimidad del discurso que analizamos, se ve reforzado en los párrafos finales de la exposición de motivos. Allí se introduce un elemento de gran relevancia: la noción de seguridad pública como bien común. Nuevamente, se entiende que este bien común (universal) se encuentra afectado por un conjunto de particularidades: situaciones vinculadas al aumento de la marginalización, el avance de un consumismo insatisfecho y las dificultades que en lo económico viven importantes sectores de la sociedad

4 Julio María Sanguinetti había sido electo presidente de la República en las elecciones realizadas el último domingo de noviembre del año 1994 y asumió el cargo el 1.º de marzo de 1995. Entre las acciones que desarrolló en los meses previos a la toma de posesión, estuvo la de convocar a todos los partidos políticos con representación parlamentaria a conforma una Comisión de Seguridad Pública Esta debía discutir y proponer medidas con relación a dicho tema.

(Repartido 58: 4). En definitiva, las tres formas de enunciación de particularidades remiten a un significado común: la pobreza. Marginalidad, consumo insatisfactorio y problemas económicos constituyen posiciones equivalenciales, nombrando la constitución de un sujeto que al quedar progresivamente al margen del universo social, lo amenaza.

Se aprecia así una forma de constitución del antagonismo social que será recurrente en todo el proceso de presentación y defensa del proyecto de ley: oponer al conjunto integrado de la sociedad con un sector que, habiéndose apartado de la misma, la amenaza desde su exterior. En este sentido, la amenaza que proviene de los márgenes sociales se expresaría bajo la forma de un aumento de la violencia y la delincuencia, generando una situación de alarma social.

Al plantearse la situación de alarma social, se recurre a una nueva estrategia de argumentación: legitimar la veracidad de lo que se afirma al sostenerlo sobre una base científica, utilizando la forma de argumentación que Buenfil denominaría quasi-lógica (AQL). La cientificidad de la forma en que se constata la existencia empírica de la alarma, la aleja de ser identificada con un reflejo de un estado de ánimo subjetivo. Ello se apoya en que: «Se ha podido comprobar a través del examen estadístico que si bien no se registra un aumento cuantitativo global de la delictividad, sí, en cambio, se percibe un aumento significativo de los delitos con violencia» (Repartido 58:5).

En apoyo a esta afirmación se presentan una serie de estadísticas, las cuales, como planteamos, cumplen la función de legitimar argumentativamente el planteo realizado con relación a la existencia de un fenómeno de alarma social. De este modo, se cierra el planteo realizado: se percibe una sensación de inseguridad la cual es apoyada en el dato que indica un aumento de la violencia de la delincuencia. En definitiva, es posible que se arribe a la conclusión que el modo de vida uruguayo se encuentra amenazado por la emergencia de conductas violentas por parte de los delincuentes. Esta situación, además se vincula con el desarrollo de la marginalidad social, tomándose como referencia otros países de la región.[5] La argumentación va construyendo cadenas de equivalencias que articulan ciertos elementos: inseguridad, violencia, marginalidad, delincuencia.

Finalmente, en la exposición de motivos se introduce una consideración con relación a la posibilidad de detener la expansión del síndrome identificado anteriormente. Ello se nombra desde la noción de prevención. Se plantea que es necesario prevenir que las situaciones de inseguridad sobre las cuales el proyecto llama la atención lleguen a expandirse en la sociedad uruguaya. Este es justamente el elemento que justifica la presentación del mismo. En apartados posteriores de este capítulo se retomará el abordaje de la categoría prevención, ya que constituye una de las construcciones de sentido fundamentales que articulan pobreza y educación desde la perspectiva de la seguridad ciudadana.

5 Es interesante destacar que, sin mencionar ningún país en particular, parece hacerse una referencia indirecta a los casos de Argentina y Brasil. Esto será, más adelante, explicitado por algunos legisladores en las discusiones que se desarrollarán en las Cámaras parlamentarias.

En lo que tiene que ver específicamente con la estructura del proyecto de ley, el mismo está formado por catorce artículos. Su contenido puede presentarse agrupado en relación con las siguientes temáticas:

- Delito tentado: se plantea elevar las penas vigentes hasta el momento.
- Asociación para delinquir: se plantea elevar las penas vigentes hasta el momento.
- Cohecho simple: se plantea sustituir la pena de multa por la de prisión.
- Amenazas: se propone la pena de multa.
- Violencia doméstica: se anula la necesidad de denuncia de parte.
- Porte y tenencia de armas: multa a los poseedores de armas prohibidas o reservadas a uso de las fuerzas armadas.
- Copamiento: se autonomiza esta figura, «dada la alarma social que su práctica, desgraciadamente frecuente, significa» (Repartido 58: 6).
- Receptación y encubrimiento: se autonomiza la figura.
- Falsificación documentaria: se penaliza más severamente la falsificación en el caso de las cédulas de identidad y los pasaportes.
- Condición de funcionario policial como agravante: se plantean agravantes especiales en el caso de soborno, atentado, desacato, homicidio y lesiones en relación con funcionarios policiales.
- Limitaciones al régimen de excarcelación provisional: «establece una limitación para el otorgamiento del beneficio de excarcelación provisional, cuando el imputado registra antecedentes de la misma etiología delictiva en la planilla del Instituto Técnico Forense» (Repartido 58: 7).
- Violencia en espectáculos públicos o deportivos: «con agravamiento de sus penalidades, como forma de prever y sancionar sistemática y armónicamente este tipo de fenómenos dados en llamar "barras bravas"» (Repartido 58: 7).
- Reforma al Código del Niño: confiere a los jueces de menores «la posibilidad de recluir a los mayores de dieciséis años en establecimientos de alta seguridad, cuando aquellos por la gravedad de su inconducta se transforman en una amenaza para la seguridad pública [...] esa reclusión se hará con intervención del personal del Instituto Nacional del Menor y en lugares separados de los reclusos adultos» (Repartido 58: 8).
- Ley Orgánica Policial: se incorpora «una disposición tendiente a establecer un marco de actuación del funcionario policial en lo que se refiere al uso de la fuerza» (Repartido 58: 8).
- Brigadas juveniles y convenios: se crea una Brigada de Tutela Juvenil. «Su función será en esencia establecer un vínculo de información y prevención con los sectores juveniles de la población» (Repartido 58: 8).
- Régimen carcelario: se propone designar una comisión especial para estudiar el tema.

Es posible apreciar que las iniciativas propuestas en el Proyecto pueden ser agrupadas en cinco grandes grupos:

1. Disposiciones que introducen transformaciones en el Código Penal, ya sea porque agravan las penas para determinados delitos o porque autonomizan algunas figuras delictivas;
2. Reforma en el Código del Niño en tanto se autorizaría a los Jueces de Menores a recluir a mayores de dieciséis años en establecimientos de alta seguridad[6], en el caso en que se hubieran constituido en una amenaza pública por la gravedad de sus inconductas;
3. Reforma en la Ley Orgánica Policial, estableciendo un uso racional, progresivo y proporcional de los medios de coacción física por parte del personal policial;
4. Establecimiento en la órbita del Ministerio del Interior (MI) de una Brigada de Tutela Juvenil. Esta brigada coordinaría con el Iname y, según se establece en el artículo 6 del Proyecto de Ley, «preferentemente cumplirá funciones preventivas y educativas, en la forma que se reglamentará» (Repartido 58: 14);
5. Establecimiento de una comisión honoraria de siete miembros para asesorar al Poder Ejecutivo en temas de política carcelaria.

A partir de la conjunción de problemáticas penales, de la niñez y juventud, de la policía y de las cárceles se conforma un conjunto desde el cual se delinea la noción de seguridad ciudadana presente en el proyecto de ley. Es para nuestro trabajo de particular interés llamar la atención acerca de que las referencias a los niños y jóvenes tienen un carácter represivo y tutelar. Por una parte, se establece la posibilidad de la internación de mayores de dieciséis años en cárceles de adultos, estableciéndose que el criterio para definir la internación se vincula al carácter peligroso del sujeto.

Por otra parte, para el resto de los jóvenes, los no concebidos tan directamente como peligrosos, se propone la creación de una nueva figura radicada en el MI, la Brigada de Tutela Juvenil. Esta es quizás la innovación más reveladora de todo el proyecto de ley. Se introduce la noción que el MI asumiría funciones preventivas y educativas en relación con los jóvenes. Esto supone la superposición del MI con aquellas instituciones vinculadas a la educación, fundamentalmente la familia y la escuela. Teniendo en cuenta el desarrollo global del proyecto de ley, es claro que las normas de intervención que se proponen en relación con adolescentes y jóvenes se dirigen a un sector específico de los mismos: los pobres. Son estos los peligrosos y los necesitados de tutela. La propuesta asume un carácter represivo (internación en cárceles) para los peligrosos, y preventivo-educativa para aquellos necesitados de tutela.

Es importante tomar nota de esta articulación entre prevención y educación. Tomado en cuenta el marco general en el que se desarrolla la propuesta de ley, es

6 La expresión «establecimientos de alta seguridad», hace referencia a cárceles de adultos.

posible apreciar que se produce un desplazamiento de sentido desde la noción de prevención hacia la de educación. El significado que se adjudica a educación, entonces, está directamente asociado a su inscripción dentro de una lógica prevencionista. Esta lógica se podría sintetizar en la idea que sostiene la necesidad de evitar la instalación de los males que acarrean la situaciones de marginalidad social, particularmente la asunción de conductas antisociales, interviniendo sobre los individuos en sus primeros años de vida y socialización. El sentido de educación se asocia, de esta manera, más a la adquisición de habilidades sociales y hábitos de conducta, que a la apropiación de conocimientos científicos o culturales en términos amplios. Retomaremos este tema a lo largo de este y los próximos capítulos del presente trabajo. De todos modos, nos interesa subrayar la idea de que nos encontramos ante profundos procesos de resignificación con relación al alcance de la noción de educación.

No es nuestra intención establecer o pretender ubicar una definición única de educación, en relación con la cual evaluar las que pudieran estar presentes en el proyecto o en la discusión parlamentaria. Lo que pretendemos es dar cuenta de diversas construcciones de sentido que se ubican con relación al significante educación. De hecho la apelación a la educación como prevención podría ser vinculada a diversas formas de construcción discursiva planteadas a fines del siglo XIX y comienzos del XX y a las cuales nos hemos referido en el capítulo segundo de este texto.[7]

A los conceptos cuya articulación referíamos más arriba (inseguridad, violencia, delincuencia, marginalidad), debiéramos agregar ahora los de pobreza y juventud. Desde aquí se va constituyendo una cadena de equivalencias la cual supone el establecimiento de ciertos sentidos a las relaciones sociales. Los análisis que realiza Wacquant (2000, 2001), a los que nos referíamos en el capítulo primero, son particularmente interesantes para comprender estas formas de construcción de sentido en relación con la pobreza.

Wacquant nos alerta con relación a la necesidad de politizar la discusión en torno a la marginalidad, teniendo en cuenta que: «La nueva marginalidad urbana no es la resultante del atraso, la ociosidad o la declinación económica, sino de la desigualdad creciente en el contexto de un avance y una prosperidad económica global» (Wacquant, 2001: 171).

La perspectiva del problema de la seguridad que plantea el proyecto de Ley no utiliza la categoría desigualdad social como clave de lectura del problema de la marginalidad. Por el contrario, su construcción de discurso se centra en delimitar un problema (la inseguridad), elaborándolo como un dato de la realidad, evidente de por sí y ajeno a las acciones de los actores políticos. Es aquí apreciable nuevamente la utilización de argumentos basados en la estructura de la realidad (ABER).

7 Recordar la discusión en torno a las escuelas al aire libre y el preventorio escolar.

A su vez, es importante observar, finalmente, la importancia que tiene en la construcción del argumento, y en su legitimación, el lugar desde el cual se construye una posición de enunciación del discurso. Como puede apreciarse, este lugar siempre se ubica en una relación de identidad con lo que se concibe como 'la sociedad en su conjunto' o 'la opinión pública'. Se enuncia el discurso asumiendo un lugar específico en la relación antagónica. Desde allí se construye una identidad propia, ubicada en el orden de lo social (universal) y se interpela al otro, a aquel sujeto que se ubica desde el margen y como amenaza.

Si bien es claramente comprensible que la presentación de un proyecto de ley por parte del Poder Ejecutivo de un gobierno apele a la representación del conjunto de la sociedad, lo que pretendemos hacer notar es que, pese a ello, a partir del análisis de la propuesta que se realiza, es posible apreciar que se tiende a ocupar una posición dentro de la relación antagónica que se construye. Esto difiere de una situación en la cual, observada una tensión social, el poder político se ubica por encima de ella pretendiendo velar por el 'bien común'. En este caso se postula explícitamente que un sector social está ubicado por fuera de ese orden común. Es en este sentido que hemos postulado la influencia que en la construcción de este discurso puede apreciarse de los principios de la DSN y su construcción del 'enemigo interno'.

Apreciamos que la construcción del antagonismo básico que recorre todo el proyecto de ley se consolida a través de las formas en que se interpela a lo que podríamos denominar como sujetos de los márgenes. A su vez, como veremos, estas formas de interpelación guardan estrecha relación con las formas a través de las cuales se propone intervenir con relación a ellos y las acciones específicas que se proponen para tal fin. Veamos en el próximo apartado cómo estas construcciones de sentido se van desarrollando en el marco del debate parlamentario.

La discusión parlamentaria del proyecto de ley

Ejes centrales del abordaje en comisión del proyecto de ley[8]

La comisión trató el proyecto de ley en las sesiones n.º 11, 13, 14 y 15 de 1995, realizadas los días 18, 25 y 26 de abril del referido año.

En la sesión n.º 11, del 18 de abril de 1995, la comisión[9] recibió al ministro del Interior doctor Didier Opertti y a sus asesores los doctores Lamela y Bado.

8 El proyecto de ley fue abordado en la comisión de constitución, códigos, legislación general y administración de la Cámara de representantes.

9 La comisión estaba integrada por los diputados Fernando Araújo (presidente), Gustavo Borsari, Alejo Fernández Chaves y Fernando Saralegui (Partido Nacional); Washington Abdala, Niber Acosta y Roque Ramos (Partido Colorado); y Daniel Díaz Maynard y Jorge Orrico (Encuentro Progresista). A su vez concurrieron a la sesión como delegados de sector, los diputados Marcos Abelenda (Encuentro Progresista), y Daniel García Pintos y Jorge Pacheco Klein (Partido Colorado). Asimismo asistieron a la sesión los diputados Luis Batlle Bertolini (Partido Colorado), Gabriel Courtoisie (Nuevo Espacio), Doreen Javier Ibarra (Encuentro Progresista), y el senador Luis Alberto Heber (Partido Nacional).

Nos detendremos específicamente en esta sesión, al igual que haremos con todo el conjunto del material de la discusión parlamentaria, en aquellos aspectos vinculados a la consideración general del proyecto de ley, los vinculados a la temática de niños y jóvenes y a las menciones generales a elementos preventivos o educativos.

Trabajaremos específicamente en relación con dos conjuntos de elementos. Por una parte nos detendremos en el análisis del punto de partida en el que descansa la argumentación que sostiene la necesidad de aprobar la ley. Posteriormente prestaremos atención a dos propuestas que contiene la ley y que son discutidos en el marco de la comisión.

Con relación al primer elemento señalado, un elemento inicial a señalar es la coincidencia que se ubica en la sesión en relación con la necesidad de apresurar el trámite de aprobación de la ley en función de la necesidad de dar rápida respuesta a la sensación de inseguridad que se encontraría instalada en la sociedad uruguaya. A ello se refiere el diputado Abdala:

> Debe quedar en claro que si de algo en especial se enorgullece la coalición de gobierno es de este proyecto, que viene con un alto consenso, impregnado con alta voluntad, con simpatía y con un clima de mayor empuje por parte de otras fuerzas políticas, por lo que tenemos que tratar de sacarlo adelante lo más pronto posible.
>
> Este es un aspecto estrictamente personal —pido disculpas al señor ministro—, pero tengo la impresión que si hay algún tema urticante del que la sociedad uruguaya tiene avidez y necesidad por encontrar una respuesta rápida de parte del sistema político, es este (versión taquigráfica de la sesión n.º 11: 21).[10]

Se refuerza así uno de los puntos de partida de la argumentación que señalamos en el apartado anterior y que oficia como fuente de legitimación del discurso. El conjunto de la sociedad uruguaya se siente afectada por el problema de la inseguridad. A su vez, el conjunto de las fuerzas políticas se involucra en la superación de la situación. Se construye un lugar de enunciación desde el cual se habla en nombre de un *nosotros* universal y abarcativo. Por otra parte, y en el marco de la misma estrategia argumentativa, se construye indirectamente un otro, el cual fuera del espacio universal construido, solamente podrá constituirse como diferencia cargada con un sentido de negatividad.

Es de señalar que los planteos de este tenor son apoyados por diversos legisladores y no reciben objeción directa de ninguno de ellos. Queda así establecida una situación general de aceptación de la urgencia que la resolución del tema implica, validándose el punto de partida desde el cual se construye el conjunto de la argumentación. Es así como el ámbito legislativo se hace eco de la situación de alarma social a la que hacía referencia la exposición de motivos del proyecto.

10 En adelante citaremos simplemente por el número de la sesión correspondiente, especificando el número de página de la versión taquigráfica en la cual se encuentra el fragmento citado.

En cuanto al segundo aspecto planteado, veamos qué sucede en relación con dos de los ejes centrales presentes en la propuesta de proyecto de ley. Específicamente, nos detendremos en: a) la posibilidad de reclusión de mayores de dieciséis años en establecimientos de alta seguridad; y b) la conformación de un organismo que se denomina Brigada de Tutela Juvenil.

En lo que tiene que ver con la posibilidad de la reclusión de mayores de dieciséis años en establecimientos de alta seguridad, la medida es fundamentada por el ministro y sus colaboradores. El ministro plantea la «gravedad de la inconducta» como un elemento que convierte a los menores en una amenaza para la seguridad pública. En este sentido, se establece que:

> Los menores entre dieciséis y dieciocho años no van a ser pasibles de condena desde el punto de vista penal, sino que por la gravedad de su inconducta serán objeto de medidas de reclusión en establecimientos de seguridad. [...] destaco la precisión que esa reclusión se haga con la intervención del Instituto Nacional del Menor y en lugares separados de los adultos (Sesión n.º 11: 25-26).

Queda establecido el criterio de peligrosidad como aquel en función del cual se habilitará la internación de estos jóvenes en cárceles de adultos. Ello queda particularmente claro cuando se apela a casos concretos para fundamentar la medida:

> Tenemos ejemplos muy concretos: la muerte del comerciante japonés sucedida hace tres o cuatro semanas, la reciente muerte de otra persona sucedida con intervención de un menor de diecisiete años y recientemente otro delito cometido contra un anciana (Sesión n.º 11: 26).

La lógica de los hechos parece determinar la necesidad de tomar una decisión, la cual se entiende como paliativa y no óptima. Se utiliza una estrategia retórica que consiste en presentar situaciones particulares y abstraerlas de sus condiciones de producción, interpelando directamente al conjunto de los legisladores en relación con las agresiones sufridas por personas particulares. Nuevamente, en el fondo de la argumentación subyace la referencia a una situación subjetiva que se denomina como sensación térmica de la sociedad; referencia a un cierto sentido común y un modo de vida nacional que se estaría viendo afectado en su sensibilidad por las acciones de un conjunto de menores que no la respetan. Nuevamente el recurso argumentativo utilizado tiene que ver con establecer una solidaridad entre elementos que ya son aceptados de manera aislada y los vínculos que el locutor pretende instituir o promover (Buenfil, 1994: 54), utilizando una argumentación del tipo ABER.

No está demás insistir en el carácter de peligrosos que se coloca sobre estos jóvenes. Por las acciones que realizan se constituyen en amenaza. Se los constituye como sujetos no desde la preocupación por las responsabilidades que la sociedad tiene en relación con ellos sino en un sentido que los ubica como factor agresivo que debe ser neutralizado.

Por otra parte, su propia existencia constituiría un límite en relación con las posibilidades de educar de la sociedad.[11] Veamos un párrafo más:

> estamos en presencia de menores de dieciséis y diecisiete años que cometen delitos de violencia muy graves que pautan una real peligrosidad en su conducta y sería muy difícil que la sociedad no reaccionara frente a eso buscando de alguna forma evitar que vuelvan prontamente a incorporarse a la vida colectiva sin la responsabilidad de la reconducción que todos desearíamos. Estamos conscientes que deberíamos lograrlo, pero a pretexto que no podemos reeducarlos en la forma en que deseamos no debemos permitirles que sigan libremente delinquiendo (Sesión n.º 11: 26).

El fracaso de la educación sería el que hace posible la existencia del menor infractor. Sobre el fracaso original se suma la imposibilidad de una intervención reeducativa, lo cual, necesariamente, lleva a que el joven deba ser apartado de la vida social, contenido con medidas de alta seguridad para evitar que continúe constituyéndose en una amenaza, en un peligro para la sociedad.

Aquí ubicamos uno de los puntos de argumentación de mayor interés para el desarrollo de nuestro trabajo: la constitución de un discurso que nombra lo educativo en relación directa al problema de la inseguridad. La asunción de conductas delictivas por parte de jóvenes pobres supondría un fracaso de la educación, de allí la referencia a la necesidad de reeducación y la referencia a estrategias alternativas en el caso que ello no diera resultados. La alternativa ante el fracaso de la educación la constituye, como se afirma, la cárcel.

Es interesante destacar esta relación entre educación y reclusión. Como veremos más adelante, referir a esta tensión será una de las estrategias argumentativas a las que recurrirán las autoridades educativas para fundamentar, en el mismo año 1995, la necesidad de destinar fondos al desarrollo de un sistema de escuelas de tiempo completo. La propia lógica de la reeducación sienta las bases para el desarrollo de una de las categorías fundamentales que articula educación con seguridad, la categoría de prevención. Prevenir significará, como mostraremos más adelante, intervenir sobre el niño pobre antes de su constitución como adolescente peligroso, evitando la instauración de conductas agresivas y delictivas que deberían naturalmente surgir en tanto vive en una situación de marginalidad social.

Así planteadas las cosas, no reviste mayor relevancia cuál es la cantidad exacta de «menores» que asumen conductas delictivas. Este dato no es relevante, porque lo que se va construyendo es un discurso de carácter general que constituye un sujeto social específico: el pobre. Todos los jóvenes pobres serían potencialmente peligrosos en tanto sus condiciones de vida son propicias para el desarrollo de ciertas conductas. Se instala la sospecha sobre el conjunto, delineando claramente una frontera social entre quiénes son objeto de sospecha y quiénes no lo son.

---

11 Sociedad permanentemente construida como totalidad universal, unificada en relación con un sentir común y amenazada en su integridad por un grupo que no la reconoce como valor.

Con relación a este tema es interesante observar que las autoridades del MI estiman, en un momento del debate, que no son más de cien los menores infractores hacia los cuales se dirige la norma que se está proponiendo. Luego de manejar esta cifra, la misma es relativizada por el subsecretario del Interior cuando afirma en sala que, «Es posible que esto se pueda comparar con los icebergs, es decir, que se ve una pequeña punta pero hay una masa corpórea que no se visualiza» (11.ª sesión: 27).

La indefinición sobre la cantidad de menores infractores que podrían ser alcanzados por la medida de internación en cárceles de adultos, deja abierta la posibilidad de una intervención de escala impredecible. Se instala la sospecha sobre un conjunto, se delimita una frontera y ello alimenta la producción del fenómeno de alarma social que las autoridades del Poder Ejecutivo creen apreciar.

Es necesario señalar que el tema de definición de la peligrosidad de los menores, estuvo en discusión en la comisión ante un planteo del diputado Díaz Maynard. El mismo llamó la atención acerca de la vaguedad del concepto «amenaza para la seguridad pública», reclamando que se especificaran aquellas acciones que se entendían como amenazantes. A su vez, también trajo a consideración la vinculación de la problemática que se estaba abordando con la situación de marginalidad creciente de los menores. En este sentido, reclamó la incorporación de iniciativas destinadas a la prevención:

> Quiere decir que el tema de la minoridad carenciada, marginada, de la minoridad de la que surgen esos actos de violencia —que, sin duda, existen— prácticamente no ha estado presente en una ley de seguridad pública (Sesión n.º 11: 30).

Es interesante hacer notar las posiciones que se van delineando en el debate. Por una parte la perspectiva de la peligrosidad, ya desarrollada; y por otra parte una perspectiva que tiende a rechazar esa posición. Esta última se basa en reclamar que se detallen los delitos que se consideran amenaza para la seguridad pública, a la vez que coloca el acento en el desarrollo de acciones preventivas en relación con los menores potencialmente infractores.

Si bien en una primera lectura podría parecer que se trata de una diferencia de matiz, creemos que es importante prestar atención a los puntos en que la lógica discursiva que propone la mayoría es puesta en tela de juicio. Ello puede permitir realizar un ejercicio fundamental: captar las posibilidades de construcciones divergentes o, eventualmente, alternativas en relación con la lógica que tiende a imponerse como hegemónica. Si bien ambas posiciones acuerdan en la necesidad de reclusión de estos menores con medidas de alta seguridad, el elemento de interés a apreciar es que se presenta una reivindicación de la posibilidad de una intervención dirigida hacia esos jóvenes que buscaría generar efectos antes que se produjera aquello que es dable esperar: la transformación del joven pobre en menor infractor.

Esta constatación no implica desconocer la existencia de un proceso de construcción de una relación hegemónica, en la cual uno de los polos de la

discusión logra extender los sentidos que construye hacia la lógica que plantea su antagonista. O sea, se asume la lógica de la prevención y se acepta, en última instancia, la internación de ciertos menores bajo medidas de seguridad. De todos modos, en alguna medida se intenta resignificar el alcance del sentido del término prevención esbozándose una posibilidad de disputar la dirección en la que se dirige el proceso de construcción de sentido. El tipo de argumentación que aquí puede observarse que utiliza el legislador opositor tiene que ver con la utilización de conceptos disociativos (CD), ya que pretende desconocer la validez de ciertos elementos aceptados mayoritariamente, rechazando las asociaciones en las que se basan.

Esta misma discusión es la que se establece con relación al abordaje del segundo de los ejes al que anunciábamos que nos referiríamos: la instauración de la Brigada de Tutela Juvenil, sobre la que el ministro plantea:

> Respecto a las brigadas juveniles y a los convenios nos remitimos a lo ya expresado en la exposición de motivos [...] En alguna ocasión se nos ha preguntado si serán civiles; hemos respondido que no, que se tratará de funcionarios policiales. También se nos ha preguntado si portarán o no armas. Respecto a esto debo decir que en este proyecto no estamos definiendo ese tipo de detalles, pero sí definimos claramente el carácter eminentemente educativo y preventivo de las brigadas de tutela juvenil (sesión n.º 11: 37).

Como ya hemos señalado precedentemente, la noción de prevención —anticiparse a la instalación de un daño— aparece directamente vinculada a la de educación. En el último párrafo transcripto podría plantearse prácticamente el establecimiento de una equivalencia discursiva entre ambos conceptos. Es interesante hacer notar que esta es una equivalencia discursiva que en general no es puesta en discusión a lo largo de todo el debate de la Ley de Seguridad Ciudadana. De hecho, las divergencias en torno a las brigadas de tutela juvenil no se articulan en relación con la necesidad de desarrollar tareas preventivas y educativas, sino con el término brigadas y el carácter policial de sus integrantes. Contrariamente a lo señalado con relación al tema anterior, no se plantea una disputa en cuanto al fondo de la construcción política que se realiza, sino que se discute en torno a aspectos instrumentales. La lógica de un sentido común sobre la forma en que se construye el problema de la seguridad ciudadana parece reforzarse en lo que respecta a este punto.

Uno de los principales opositores a la conformación de las brigadas, el diputado Díaz Maynard, establece sus discrepancias de la siguiente manera:

> A pesar de que entiendo el propósito que anima al señor ministro, tengo severas dudas, sobre todo respecto al mensaje que se da a la juventud y a la sociedad con la redacción de este artículo. A una juventud que se siente particularmente marginada, se le está hablando de una brigada policial de Tutela, lo cual no me parece adecuado. Y a la sociedad en general se le acrecienta ese sentimiento de la peligrosidad de la juventud como tal (Sesión n.º 11: 40).

Llamativamente, en términos similares se expresa uno de los principales diputados del gobierno y defensor del proyecto de ley en la Cámara de representantes, el diputado Washington Abdala:

> Estaba reflexionando en la misma línea de pensamiento que el señor diputado Díaz Maynard, sobre todo en lo relativo a la titulación que quizás no sea la más feliz. Este es un aspecto modificable, como me acota el señor diputado preopinante, podríamos hablar de brigadas de promoción, u otro término similar (sesión n.º 11: 41).

Más allá de este acuerdo, a continuación introduce un matiz y reestablece la posibilidad de construir un punto en el que el sentido que genera la instalación de las Brigadas se mantenga, más allá que ellas cambien de nombre y de forma:

> No obstante, no creo que sea malo que exista una institución de este tipo, porque tengo una impresión exactamente contraria a la del señor diputado: puede constituirse en un puente. Si algo se necesita a nivel de las nuevas generaciones juveniles, es tener más proximidad con el funcionamiento policial, de manera que se tenga claro lo que está pasando y se logre una mayor vinculación (sesión n.º 11: 41).

A través de las intervenciones transcriptas, puede apreciarse un general desacuerdo en torno a la nominación de estas brigadas. La oposición política coloca, además, el énfasis en el carácter de peligrosidad que la instalación de instituciones como la que se propone colocar sobre los jóvenes en términos generales, aumentando la situación de marginación social de estos. Aquí aparece otro elemento de discusión de la lógica mayoritariamente instalada, aunque no llevada al fondo del asunto: la discusión acerca de los condicionamientos estructurales que se ubican en la base de la producción del problema de la inseguridad. El oficialismo por su parte, si bien cuestiona la nominación, establece la necesidad de generar mayores niveles de relación entre jóvenes y policía. Llama la atención la necesidad de establecer puentes entre jóvenes y policía, como si ante el fracaso de otras instituciones sociales encargadas de tramitar los procesos de integración de las nuevas generaciones, debiera la policía ocupar ese lugar. Desde aquí es, quizás, posible comprender más claramente la lógica que subyace a la atribución de tareas educativas y preventivas a las fuerzas policiales.

Se instala aquí un elemento que será importante a lo largo de todo el debate y que constituirá un eje central en las formas de vincular educación y pobreza en la década de los noventa: las instituciones educativas tradicionales no son suficientes para acometer la tarea educativa y preventiva necesaria, particularmente, en relación con las nuevas generaciones que viven en situación de pobreza. Queda así sugerida una forma de nominación de lo educativo construida desde la perspectiva de la seguridad ciudadana.

Esta perspectiva irá avanzando en la definición de la fuerza policial como un actor fundamental en el establecimiento de formas de relacionamiento entre jóvenes y sociedad. No está de más subrayar que si bien la formulación es

genérica, la referencia a los jóvenes, interpela a un sector de la juventud, aquel que partiendo de una situación de pobreza se entiende como más proclive a la asunción de conductas violentas o delictivas.

Debido al lugar central que ocupa en la elaboración de un discurso de la seguridad ciudadana, nos parece fundamental insistir en apreciación de las formas a través de las cuales se va delineando el concepto de prevención en el debate. Si bien en algunas ocasiones la expresión aparece en términos difusos y generales, como la apelación a la función de prevención y educación que tendrían las brigadas de tutela juvenil, cuando se la define se lo hace en función de la prevención, específicamente, del delito.

En la explicitación de las acciones preventivas en relación con el delito se coloca un lugar central lo que se define como acciones de base territorial. En este sentido, y haciendo referencia a experiencias de descentralización de la seguridad pública en Estados Unidos, el ministro manifiesta:

> Se trata de un camino nuevo que deberíamos transitar y al cual el ministerio, si obtiene la aprobación de la ley —como espera—, piensa dedicarle buena parte de la tarea preventiva en el correr del año, a fin de involucrar en el tema de la seguridad pública no solo al ministerio encargado de ella, orgánicamente, sino también al conjunto del Estado y de la población en sus manifestaciones de organización más directas, como son las de carácter zonal (sesión n.º 11: 38).

Queda claro el tenor que se da al problema de la seguridad pública, al punto de convertirlo en uno de los asuntos sobre los cuales es necesario movilizar al Estado en su conjunto y a las organizaciones vecinales. Las fronteras de las instituciones públicas encargadas de la represión de los delitos parecen ensancharse hasta ocupar todo el espacio disponible. Las características del planteo quedan todavía más claras con una nueva intervención del ministro del Interior:

> Este es un tema en el que debemos unir esfuerzos, y estoy pensando en los guardianes municipales —en el cabal sentido de la palabra—, debidamente asistidos por la autoridad policial cuando sea necesario. No se trata de establecer en el Uruguay o en Montevideo un estado policíaco. Debemos preservar los lugares de uso público. Creo que todos verán con alegría lo que pasa con la Plaza del Entrevero;[12] yo, que transito diariamente por allí, estoy satisfecho con su estado actual. Esa plaza se había convertido en un lugar tugurizado y hoy es un hermoso espacio de recreación y disfrute del ciudadano de Montevideo (sesión n.º 11: 39).

Nótese que el ciudadano de Montevideo es quien hoy disfruta la plaza que antes estaba tugurizada. Quiénes participaban de esa tugurización no parecen detentar el mismo estatus de ciudadanos. Esta intervención, además de clarificar el sentido de la noción de seguridad pública que se maneja y de mostrarnos quienes son los responsables de su cuidado, nos presenta como ya hemos planteado, una operación discursiva de construcción de sectores contrapuestos de la

12 Plaza pública ubicada en el centro de la ciudad de Montevideo, sobre la avenida 18 de Julio.

sociedad: por una parte el ciudadano y por la otra quien atenta contra la ciudadanía, contra el espacio público, quien tuguriza y degrada el espacio público. La construcción de pares contrapuestos de sujetos en la sociedad uruguaya aparece como una operación recurrente en la construcción del discurso de la seguridad ciudadana. En definitiva, se encuentran, por una parte quienes pueden ser considerados ciudadanos y, por otra, quienes bajo diversas denominaciones son identificados con la anomalía, con la inseguridad. Para estos últimos se reservan las acciones de prevención y educación, las acciones tutelares; ante el fracaso de estas, entran en escena las acciones represivas, de las que se ocupa la mayor parte del proyecto de ley.

La preocupación común por la seguridad pública (ciudadana, en definitiva), que supera barreras político-ideológicas, puede verse expresada en la intervención del diputado Orrico, el cual toma la palabra refiriéndose a las expresiones del MI transcriptas más arriba:

> La inseguridad trae miedo, el miedo trae asilamiento y este socava a la comunidad en uno de los valores más preciados que es el de la solidaridad social. El ministro hizo referencia en algún momento de su intervención a que ya no estamos como en los barrios de antes, en los que nos avisábamos dónde pasaban las cosas y todos nos conocíamos. Sin embargo, si bien entiendo que eso no corresponde a esta comisión, trasladar esta inquietud al representante del Poder Ejecutivo que hoy tenemos el gusto de recibir: nosotros, como comunidad toda, tal vez podamos, a través de los mismos medios masivos que crean la inseguridad, fomentar los mecanismos de solidaridad social, por ejemplo, diciéndole al ciudadano: «cuando usted vea a alguien robando, no le pedimos que intervenga como hizo Gustavo Volpe, sino que denuncie». Al Uruguay le están fallando los mecanismos de seguridad social. Esto no lo digo yo, sino el sociólogo Aguiar en una interesantísima charla sobre este punto. Acá falta el mecanismo del barrio defendiendo a sus habitantes, pero no a lo '*cowboy*', sacando el arma, sino apelando a la institucionalidad que todos nosotros como representantes del Gobierno —permítaseme que nos incluyamos todos en esto— debemos hacerlo.
>
> En este sentido, sin tener mucho que ver —y también teniendo que ver— traslado mi inquietud porque es decisivo que el Uruguay conjure de una vez por todas una sensación de miedo que de pronto se está adueñando, que no es correcta y que nos socava en la base más firme de la convivencia humana (sesión n.º 11: 44).

A través de esta intervención es posible apreciar hasta qué punto el tema de la seguridad pública ocupa un espacio destacado en las preocupaciones políticas y cómo tiende a construirse un discurso de sentido común que tiende a superar las fronteras existentes entre los partidos políticos. Propicia la construcción de un nosotros, equivalente con el conjunto de aquellos que se ven amenazados por la situación de inseguridad y que debe ser preservado.

La delimitación de aquello que es pasible de ser pensado nos parece una temática de relevancia fundamental. Como hemos visto a lo largo del presente

análisis las posturas que plantea la oposición oscilan entre la posibilidad de disputar una lógica de construcción de sentidos y la asunción de los postulados centrales del gobierno. La fuerza de estos está basada en intervenciones apoyadas en estrategias argumentativas que pretenden tener base científica (argumentos AQL), reflejar las formas en que la realidad es socialmente construida y significada (argumentos ABER) y basarse en relaciones de contigüidad con otros elementos aceptados como estrategia para su aceptación (argumentos ARC). Es claro que la posibilidad de disputar construcciones de sentido pasa por el hecho de la deconstrucción de las estrategias argumentativas en las que están apoyadas. Ello, precisamente, es lo que permite construir el debate como constitución de un campo de disputa por la elaboración de sentidos, o como el mero intento de alterar algunos elementos de las articulaciones hegemónicas sin alterar los sentidos que construyen. Ambas posibilidades se presentan, en diversos momentos, en el debate que estamos aquí analizando.

Por otra parte, la validez y la capacidad persuasiva del discurso que se elabora tiene que ver con su potencialidad para delimitar el campo de lo pensable y para establecer identidades dotadas de cierta estabilidad. Para ello resulta fundamental construir una identidad propia, tanto como identificar posiciones de exterioridad que amenacen dicha construcción. El carácter relacional de toda identidad hace necesario establecer posiciones de equivalencia y de antagonismo que organicen, de modo siempre precario, un orden social. La forma de construcción del tema de la seguridad que estamos apreciando en el presente análisis, ofrece justamente la posibilidad de concebir un cierto orden, ubicando posiciones diferenciales y organizándolas desde una cierta lógica.

La lógica de la seguridad ciudadana, con su oferta de construcción de un orden social, habrá de permear el conjunto de las construcciones de sentido sobre lo social, desplazando su lógica, en la temática que específicamente nos ocupa aquí, al espacio de lo educativo. Ello, como hemos pretendido señalar, no será nunca un proceso lineal ni exento de conflictos y disputas.

Los informes elaborados en la comisión

Del trabajo de la comisión de constitución, códigos, legislación general y administración en relación con el proyecto de ley de seguridad ciudadana, surgieron dos informes para ser elevados al plenario de la cámara de representantes. El informe en mayoría, recomienda la aprobación del proyecto de ley, introduciendo algunas modificaciones en su articulado. Este informe fue firmado por los diputados Washington Abdala, Fernando Araújo, Gustavo Borsari, Daniel Díaz Maynard, Alejo Fernández Chaves, Felipe Michelini, Jorge Orrico, Fearnando Saralegui y Diana Saravia Olmos. Es de recordar que en este listado podemos encontrar tanto diputados de la coalición de gobierno como de la oposición. Como veremos, el apoyo de miembros de la oposición se dio a través del planteo de cambios o enmiendas al texto original. Un elemento a apreciar aquí lo

supondrá el hecho de analizar si tales alteraciones supusieron instalar una disputa de sentidos o tan solo cambios que no son de fondo.

El informe en minoría, si bien acuerda con algunas disposiciones incluidas en el proyecto, lo rechaza en general. Este informe es firmado en solitario por el diputado Marcos Abelenda, miembro de la oposición parlamentaria. Como se puede apreciar la norma contó con un muy importante respaldo a nivel de los cuatro partidos con representación parlamentaria.

El informe elaborado en mayoría concuerda con la exposición de motivos incluida por el Poder Ejecutivo en el proyecto de ley, por lo cual asume el punto de partida desde el cual se legitima la necesidad del establecimiento de una ley que atienda el tema de la seguridad ciudadana.

Nos detendremos particularmente en lo que tiene que ver con los ejes trabajados previamente al analizar el trabajo de la comisión. También haremos referencia a una innovación que el informe presenta con relación a lo propuesto en el proyecto de ley.

En lo que tiene que ver con los dos ejes mencionados:

a. La propuesta de internación de menores en establecimientos de alta seguridad es aceptada en el informe. Se introducen seis consideraciones planteadas por los diversos sectores políticos como necesarias para establecer el acuerdo:
    - dicha internación debe producirse como consecuencia de la aplicación de los principios del debido proceso en cada caso;
    - la medida tiene un carácter transitorio en tanto el Iname no esté en condiciones de hacerse cargo de la situación;
    - la responsabilidad sobre los internados será del propio Iname;
    - el MI se ocupará de la seguridad perimetral, no pudiendo ingresar al establecimiento sino bajo requerimiento de las autoridades del Iname;
    - los menores serán ubicados en lugares separados de los adultos;
    - no se abdica de la posibilidad de la reeducación de los menores.
b. En cuanto a la posibilidad de conformar brigadas de tutela juvenil, se modifica la propuesta, encomendándose al MI la coordinación y eventual establecimiento de convenios para el desarrollo de acciones preventivas y educativas con diversos organismos públicos.

Una primera lectura de estos elementos podría hacer posible afirmar que, más allá de las consideraciones que se introducen en cada caso, la construcción general de sentido con relación al tema de la seguridad ciudadana que presenta el proyecto de ley es avalada. En definitiva, se avala que menores de 18 años puedan ser recluidos en cárceles de adultos y se otorga un lugar central al MI en el establecimiento de acciones preventivas y educativas para esos mismos jóvenes. Esta perspectiva podría ser reforzada por una innovación que el informe introduce en torno a las propuestas realizadas en el proyecto. Se trata de la creación de comisiones honorarias de promoción de la infancia en situación de riesgo. Específicamente, se

plantea la conformación de una comisión en cada departamento del país integradas por representantes de: Ministerio del Interior, Ministerio de Salud Pública (MSP), ANEP, Intendencia, Junta Departamental respectiva y un representante designado por las ONG locales. Las funciones de estas comisiones estarían vinculadas a la coordinación y al desarrollo de planes locales de prevención y desarrollo vinculados a la infancia en situación de riesgo.

Es posible apreciar cómo la lógica de la prevención, acerca de la cual ya nos hemos referido precedentemente, ocupa también un lugar fundamental en la concepción de esta propuesta. Por otra parte, se agrega la noción de riesgo como un componente discursivo importante, el cual se articula con la idea de prevención. Se establece una construcción en la cual los niños están en una situación de riesgo al pertenecer a un determinado sector social. Sobre ese riesgo es que interviene la lógica de la prevención, evitando la instalación de un daño que lleve a asumir conductas socialmente desajustadas por parte de esos sujetos.

En lo que tiene que ver con el informe elaborado en minoría, el mismo parte de reconocer la existencia de un «justificado y preocupante incremento de la inseguridad pública y la necesidad que el sistema político brinde respuestas eficaces que garanticen la vida, la libertad y los bienes de las personas» (Anexo I/ Repartido 58: 10).

Aquí puede señalarse la utilización de una lógica argumentativa similar a la introducida por los representantes del gobierno, pero con una lógica contraria. De hecho, se asume como válido el punto de partida planteado, aceptando que existe el sentimiento de inseguridad (argumento ABER). Pero ello es utilizado para enfatizar que el delito es efecto de la sociedad en la que se desarrolla y está determinado por condiciones sociales y económicas. De esta manera, se plantean dudas al éxito de cualquier política represiva si no se alteran las condiciones de política económica a los efectos de hacer posible el acceso a trabajo, salario, asistencia médica, educación y vivienda. En este sentido:

> Un paquete de medidas combatiendo la creciente marginalización de sectores de nuestra sociedad sería a nuestro juicio la primera y más eficaz medida para atender la seguridad pública. Y esto es necesario puntualizarlo porque las señales más recientes que hemos recibido del Poder Ejecutivo, como el ajuste fiscal, nos parece que agravan las circunstancias de génesis de la delincuencia (Anexo I/Repartido 58: 11).

En el fragmento citado se encuentra la más clara expresión de una lógica de construcción del problema de la inseguridad antitética a la que plantea el proyecto de ley. En ella, se busca desplazar el problema del terreno de imposibilidad de ser pensado en el cual lo ubica la forma de argumentación presente en el proyecto. Aquí se instala la posibilidad más concreta relevada en todo el análisis de disputa de sentido en cuanto a la construcción de sentidos sobre el tema de la inseguridad.

Lejos de entenderse el tema de la marginalidad como un hecho dado, se lo construye como efecto de decisiones políticas, y se restituye su carácter histórico

y social. Desde esta línea de argumentación se abre la posibilidad de delinear otra construcción discursiva con relación al tema de la seguridad ciudadana. Si bien ello es de relevancia para comprender los procesos de construcción discursiva, y por tanto de conflicto, que estamos analizando, también es necesario señalar que esta perspectiva no conseguirá trascender un espacio marginal en la disputa, ya que la lógica del proyecto de ley será asumida en buena medida por casi la totalidad de los legisladores. Más allá de esta constatación es importante señalar la constitución de este espacio de disputa, ya que el mismo dejará ubicadas construcciones discursivas que podrán ser retomadas en otros momentos.

En síntesis, nos parece claro que del conjunto del trabajo realizado por la comisión puede concluirse la existencia de una fuerte homogeneidad de posiciones, la cual tiende a validar los significados que propone el proyecto de ley. La interpelación original ubicada en la conformación del punto de partida que sostiene el conjunto de la argumentación es claramente efectiva, asumiéndose básicamente el conjunto de cadenas de equivalencias que se proponen. A su vez, el establecimiento de una frontera política, delineada por la construcción de una relación de antagonismo entre sujetos sociales, también es asumida. Se establece una conceptualización de la sociedad como universo de aquellos que comparten un estilo de vida común y se delimita un enemigo que atenta contra dicho conjunto. El lugar de ese enemigo recibe un nombre claro e inequívoco: la marginalidad que produce inseguridad ciudadana.

Finalmente, remarquemos que esta inseguridad es construida como producto del fracaso de la acción educativa, abriéndose ante esta situación dos posibilidades: la reeducación o la represión. La asunción de esta lógica, además, permite la introducción de la noción de prevención entendida como la posibilidad de concebir una intervención previa a la constitución del sujeto peligroso. A su vez, esta noción de prevención produce una resignificación del significado de educación, ubicándolo directamente en relación con el de socialización.

Desde el punto de vista de las técnicas argumentativas utilizadas por los representantes de la posición mayoritaria, es de señalar que es posible apreciar particularmente la presencia de tres de las definidas por Buenfil a partir de Perelman: AQL, ABER y ARC. La eficacia de la utilización de estas formas de argumentación puede apreciarse en el hecho que se logra construir una posición sólida y que enfrenta pocos cuestionamientos fuertes.

De todos modos, y como ya se ha señalado, es necesario apreciar que en diversos momentos representantes de la oposición introducen elementos que pueden dar cuenta de una disputa en el orden de construcción de sentido. Para ello se recurre, como es de esperar, a una argumentación basada en CD. También se utiliza en algún caso argumentación de tipo ABER en un sentido contrario al utilizado por el sector mayoritario.

En el próximo apartado nos proponemos profundizar en el análisis de los procesos de construcción de sentido ligados a la noción de seguridad ciudadana

a través del análisis de textos producidos a través de la discusión del proyecto de ley en el plenario de la Cámara de Representantes.

La discusión en el plenario de la Cámara de representantes

La discusión del proyecto de ley en la Cámara de Representantes se desarrolló durante las sesiones 22.ª y 23.ª de la XLIV legislatura, los días 23 y 24 de mayo de 1995. Durante las mismas se discutió en general y en particular el proyecto, aprobándose por una muy importante mayoría el texto contenido en el informe mayoritario elevado por la comisión de constitución, códigos, legislación general y administración.

A los efectos de ordenar la presentación de la información resultante del análisis de las discusiones desarrolladas en el plenario de la cámara, hemos concebido la presentación de la misma en torno a cuatro apartados:

1. Antecedentes: refiere a las intervenciones vinculadas a los antecedentes considerados ante la presentación del proyecto;
2. Diagnósticos: refiere a las intervenciones vinculadas al establecimiento de diagnósticos con relación a la temática de la seguridad pública o ciudadana;
3. Medidas propuestas: refiere al tratamiento de las medidas que se proponen en el proyecto para abordar la temática de la seguridad ciudadana; y,
4. Valoraciones: refiere a intervenciones en las cuales se realizan valoraciones con relación al proceso de discusión y aprobación de la ley.

Dentro de cada uno de los apartados presentaremos las perspectivas relevadas, intentando dar cuenta del conjunto de la información recopilada.

Antecedentes

El principal antecedente que se ubica en relación con la elaboración del proyecto de ley tiene que ver con el trabajo de la Comisión de Seguridad Pública que sesionó en el hotel Victoria Plaza en febrero de 1995 y a la cual ya hemos hecho referencia anteriormente. Este constituye, como también hemos planteado, uno de los puntos de partida en los que se sostiene la legitimidad del conjunto de la argumentación que se plantea (argumento ARC).

Es importante destacar que tanto los legisladores pertenecientes al oficialismo como los de la oposición coinciden en destacar el trabajo realizado por dicha Comisión. Intervenciones de los diputados Abdala y Díaz Maynard se dirigen en ese mismo sentido (22.ª sesión: 316 y 325).[13]

13 La información acerca de la discusión del proyecto de ley en el plenario de la Cámara de Representantes ha sido tomada de los diarios de sesiones de la referida cámara. Específicamente, nos referimos al Diario n.º 2491, tomo 698, en el que consta la 22.ª sesión de la XLIV Legislatura; y al Diario n.º 2492, tomo 698, en el que consta la 23.ª sesión de la XLIV Legislatura. La primera sesión mencionada se desarrolló el 23 de mayo de 1995 y la segunda el 24 de mayo de 1995. A los efectos de citar colocaremos el número de sesión y el número de página del diario en la que se encuentra el fragmento citado.

A su vez, otro de los puntos de partida que hemos ubicado como sostén del argumento general, la exposición de motivos de la ley, mereció especial destaque también por parte de legisladores de todos los sectores políticos, los cuales no dudaron en calificarla como excelente.[14]

En síntesis, el punto de apoyo desde el cual se pretende legitimar el conjunto de la propuesta, es asumido claramente por el cuerpo legislativo.

Finalmente, es interesante destacar un elemento que viene a profundizar la centralidad del problema de la seguridad y que es introducido a partir de una intervención realizada por el diputado Abdala. En la misma, manifiesta que las sociedades occidentales encuentran desde los años sesenta dificultades para establecer una convivencia pacífica. En sus propios términos:

> Desde el año 1960 —que tomamos como base— hasta la fecha tenemos dificultades en los países occidentales y en otros para vivir pacíficamente. No es novedad para nadie que las sociedades viven cada vez más enrejadas y que cada vez hay más violencia y vandalismo por parte de algunos miembros del cuerpo social; tampoco es novedad para nadie que se legisla en torno a estos temas para '*aggiornar*' —diría— para actualizar la legislación en problemas tan delicados como el que estamos tratando (22.ª sesión: 317).

La ubicación del inicio de los problemas de seguridad en la década de los años sesenta podría estar haciendo referencia a la emergencia de los conflictos sociales en Uruguay que derivaron en el establecimiento de la dictadura militar, al estilo del resto de los países de la región. Recuérdese que en dicha década tomó fuerza por parte de vastos sectores sociales y políticos la apelación a la necesidad de combatir al enemigo interno, el cual se identifica con los sectores político y militarmente opositores. El *aggiornamiento* de la legislación al que se refiere el diputado podría ubicarse en la necesidad de reconfigurar ese «enemigo interno», no ya definido desde una clave política sino construido en relación con los sectores sociales que viven en situación de pobreza y se constituyen en amenazas para la seguridad pública o ciudadana. Esta línea de interpretación irá tomando fuerza a medida que se avance en la consideración de la información recopilada.

En el tercer capítulo de esta obra nos detuvimos particularmente en el análisis de este proceso de pasaje de una lógica de la seguridad concebida desde la DSN hacia una configurada con la perspectiva de la seguridad ciudadana. Si bien no es este un tema que se plantee específicamente en el desarrollo del debate parlamentario que estamos analizando, entendemos que la cita transcripta permite ubicar un acercamiento al tema.

Diagnósticos

El sentimiento de inseguridad instalado en la sociedad uruguaya es el principal elemento de diagnóstico de la situación presentado por una cantidad muy significativa de legisladores de los diversos partidos políticos. Continuando con

14 Ello incluye a diputados de la oposición política como Díaz Maynard (:325) y Courtouise (: 345).

la línea planteada en el apartado anterior, la existencia de dicha sensación térmica, oficia como un punto de partida fundamental a los efectos de convencer en relación con la necesidad de legislar en materia de seguridad ciudadana.

Los diputados de la coalición de gobierno Araújo (22.ª sesión: 330), Ayala (: 344), Trobo (: 360) y Fau (: 376) se expresan en ese sentido. También lo hacen los diputados opositores Abelenda (: 357), Rubio (: 362), Balbi (: 372) y Gallo (: 390).

En lo que tiene que ver con los fenómenos que están en la base de esta explosión de la inseguridad pública, se delinean dos posiciones que, si bien pueden no ser absolutamente contradictorias, presentan diferencias destacables. Por una parte, varios diputados de la oposición establecen que el aumento de la desocupación, el subempleo, la inestabilidad laboral y la marginalidad creciente son fenómenos que están en la base del desarrollo de la inseguridad.

Una síntesis de esta perspectiva la presenta el diputado Balbi al establecer que se está ante un problema social y económico que tiene consecuencias sociales.[15]

Una posición divergente con esta va a ser defendida por muchos legisladores oficialistas, los cuales construyen el problema de la inseguridad como efecto de un fenómeno educativo y cultural.[16]

Es interesante hacer notar esta divergencia de perspectivas en torno a las causas de la inseguridad y de su aumento. Por una parte se coloca el énfasis en su carácter de problema socioeconómico y por la otra, sin desconocer el componente económico, se coloca un énfasis en los aspectos educativos y culturales. Si bien esta segunda posición es la que se irá imponiendo a lo largo del debate, es necesario tener particularmente en cuenta estas discrepancias, ya que van al centro de la posibilidad de establecer una perspectiva antagónica sobre el tema, Es probable que ante la relativa certeza por parte de los diputados opositores con

15 «Nadie duda que la sensación de inseguridad en la población uruguaya es un hecho. Lo que podemos cuestionarnos es cuáles son las causas de esa sensación. [...] esa sensación de inseguridad responde no solo a hechos de la realidad objetiva sino también a un manejo de prensa y a un manejo político. Este a veces desconoce, como se ha demostrado extensamente en sala, que las causas de los problemas objetivos no están en los códigos. [...] Si nos planteamos que el origen de la delincuencia es una conformación cultural, ¿estamos diciendo entonces que existe una cultura del delito, que existen mentalidades ya conformadas que inevitablemente van a caer en la actuación delictiva? No estamos reconociendo en ese caso que los niveles de marginalidad de los que también se habla no son un proceso cultural sino socioeconómico con consecuencias culturales: el hambre, la degradación y la exclusión de sectores de la sociedad que vamos marginando; y digo "vamos" porque el conjunto del sistema lo hace, pero no porque en lo personal o en lo político asuma responsabilidad sobre esto» (22.ª sesión: 372-373).

16 «Por otra parte, es fundamental la formulación de políticas sociales, económicas y educativas, porque muchas veces la inseguridad es consecuencia de un fenómeno educativo y cultural. Es menester reorganizar nuestro sistema educativo, reformulando políticas sociales destinadas a la protección de los más carenciados y desprotegidos, de modo de hacer realidad la frase de nuestro prócer, el general José Artigas» (22.ª sesión: 339). El legislador se refiere a una máxima artiguista según la cual "los más infelices deben ser los más privilegiados».

relación a que no era dable esperar una alteración de las políticas económicas vigentes por parte del gobierno, no hayan entendido oportuno profundizar en esta temática y sí hayan optado por concentrarse en intentar afectar contenidos más concretos del proyecto. Si bien esta es una argumentación plausible, también es importante señalar que por este camino lograron obtener legitimación y consenso en el ámbito legislativo, acciones en función de la aplicación de las cuales será posible apreciar la construcción del sujeto pobre como un sujeto necesitado de acciones preventivas y educativas, ya que se encuentra en riesgo de asumir conductas de carácter delictivo.

Por otra parte, un elemento que va a reforzar el discurso mayoritario es el de la apelación al aumento de la violencia que se presentará asociada al desarrollo de las acciones delictivas. Fundamentalmente serán legisladores vinculados al gobierno quienes llamen la atención sobre esta situación, introduciendo una nota de profundización en relación con la preocupación que supone el aumento de la situación de inseguridad. Entendemos representativa de esta posición la siguiente intervención del diputado Fernández Chaves:

> Estamos en la discusión general del proyecto de ley sobre seguridad ciudadana y luego se habilitará la discusión particular de cada uno de sus artículos. Quiere decir que nos tenemos que pronunciar sobre si entendemos que hoy debe legislarse en esta materia. Y yo pregunto: ¿alguien puede creer que en nuestro país no hay problemas de seguridad pública? ¿Alguien puede creer que en nuestro país no hay problemas de violentismo en el delito? Más allá de la encuestas que se han presentado en Sala sobre la cantidad de delitos, es importante señalar la violencia que existe en su comisión. Ahí está el meollo del asunto; puede no haber aumentado sustancialmente la cantidad de delitos, pero sí la violencia con que se cometen (22.ª sesión: 366-367).

El recurso a la utilización de preguntas retóricas busca ubicar aquello que se pregunta en el lugar de lo incuestionable. Es incuestionable el aumento de la inseguridad en la sociedad y uno de los elementos que la definen, también incuestionable, está determinado por el aumento de la violencia con la que actúan los delincuentes. Aquí confluyen el conjunto de las técnicas retóricas que utilizan los diputados oficialistas y a las que nos hemos referido precedentemente.

La argumentación lleva a colocar en el centro de la escena la necesidad de actuar, más allá de consideraciones de carácter general, sobre esta situación, evitando la expansión de la misma. La capacidad de interpelar al conjunto de los legisladores que tendrá este recurso retórico es indudable, ya que tenderá a dejar fuera de discusión el principio en función del cual deben tomarse medidas urgentes en función de la gravedad de la situación.

Otro elemento con relación al cual se encuentran varias intervenciones de los diputados es el que tiene que ver con el carácter de producción social de la delincuencia. Esto es planteado tanto por legisladores oficialistas como por legisladores de la oposición. Entre los primeros, relevamos expresiones de los

diputados Saralegui (22.ª Sesión: 339), Pacheco Klein (: 342), Ayala (: 344), García Pintos (: 347) y Laviña (: 357). Tomaremos las expresiones de García Pintos por entenderlas representativas del conjunto:

> Esa fábrica de delincuentes que es la miseria, la marginación socioeconómica, la falta de vivienda y la falta de empleo también debe ser atacada. Por lo tanto, con la misma convicción que hemos luchado en los últimos diez o doce años contra la delincuencia, tratando de hacer prevalecer nuestra filosofía de mano dura contra ella, decimos que se debe tener mano firme para combatir la pobreza crítica que hoy se ha instalado en nuestro país. Los bolsones de miseria en los barrios marginales, esas fábricas de delincuentes, el caldo de cultivo que proporcionan la falta de vivienda adecuada y la carencia de empleo, todos esos aspectos de marginación que van volcando a sectores importantes de la población —desde el punto de vista cuantitativo— hacia el delito, deben ser combatidos (22.ª sesión: 347).

Con relación a los diputados de la oposición, encontramos referencia al tema por parte de los representantes Abelenda (22.ª sesión: 358), Ibarra (: 368) y Chifflet (: 388). Ibarra hace referencia a lo que denomina como sociología criminal:

> He analizado detenidamente el contenido de este proyecto y sus distintos artículos y llegué a algunas conclusiones, sobre todo, con referencia a que el tema que tratamos es, esencialmente, un problema de sociología criminal relativo a los factores sociales y educativos que se viven, y no solo del Derecho Penal positivo, tal como se ha reconocido en el informe de la Comisión actuante y también por parte de varios señores legisladores. [...] Por su parte, la sociología criminal o criminología es el estudio de los factores que explican la causa de los delitos. En su mayor parte, estos son generados por las condiciones endógenas, internas y sociales, tal cual lo han expresado –diría yo- la casi totalidad de los señores Diputados que han intervenido en este debate. Los problemas sociopolíticos y económicos, sin ningún tipo de dudas, favorecen al delito, por lo que hay que actuar sobre esos problemas sociales, familiares, ocupacionales, etcétera.
> Es fundamental actuar sobre los factores que impulsan al delito. Si bien el Código Penal debilita la violencia delictiva, las medidas preventivas, educativas, curativas y eliminativas forman un conjunto global de normas de seguridad que se deben adoptar (22ª sesión: 368-369).

Llama la atención el nivel de consenso alcanzado entre representantes de agrupaciones políticas ubicadas en las antípodas del mapa político uruguayo. Creemos que esto da cuenta del nivel de inscripción en el sentido común del que puede darse cuenta analizando los discursos circulantes en relación con esta temática. Para visualizar todavía con mayor claridad este extremo, veamos como uno de los legisladores de la oposición, el diputado Legnani, elabora el tema de la «realidad carenciada»:

> Pero existe une aspecto que nos interesa puntualizar, porque nos resistimos a considerar como algo real y existente en el tiempo y en el espacio, sin hacer reflexiones de tipo histórico. En estos momentos estamos ante una realidad sobre la cual se legisla: pero son dos realidades diferentes:

> la realidad en que nos hemos formado cada uno de nosotros y nos dio distintas oportunidades en la vida, la que nos dio la posibilidad de recibir suficientes alimentos en proteínas y en afectos; y aquella otra realidad carenciada en la cual se forman los menores desprovistos de proteínas o de afectos (23.ª sesión: 472-473).

La introducción de la noción de carencia que realiza un diputado opositor nos parece de extrema claridad para dar cuenta de la efectividad de la argumentación que sostiene el conjunto del proyecto de ley. De hecho, como trabajaremos en el capítulo 5, la categoría de carente resulta central para comprender la construcción que sobre las relaciones entre educación y pobreza realiza la reforma educativa uruguaya en el período 1995-2000.

En síntesis, creemos que es sumamente claro que los elementos argumentativos manejados por quienes propugnan la necesidad de legislar con relación al tema de la seguridad ciudadana, son asumidos en términos generales por la mayoría de los legisladores. Es plausible sostener que la efectividad de estas interpelaciones tiene que ver con el hecho que consiguen articularse fuertemente como expresión de un sentido común que atravesaría el conjunto de la sociedad. En este sentido, se genera la ilusión que no existe más espacio discursivo posible que aquel que es concebido desde la lógica de la seguridad ciudadana tal como es planteada en el proyecto.

Veamos, en el siguiente apartado, las construcciones de discurso pasibles de ser visualizadas en el marco de la discusión plenaria de las medidas propuestas en el proyecto de ley.

Las medidas propuestas

En este aparatado haremos referencia a los debates con relación a las medidas propuestas en el proyecto de ley para hacer frente a la problemática de la seguridad ciudadana, en aquellos casos en que esto se relaciona con los objetivos del presente trabajo. Específicamente, en continuidad con lo trabajado previamente, haremos referencia a dos medidas específicas: internación de menores (mayores de dieciséis años) en establecimientos de alta seguridad y la instalación de comisiones honorarias de promoción de la infancia en situación de riesgo en todos los departamentos del país (propuesta de la bancada opositora).

Internación de menores (mayores de dieciséis años) en establecimientos de alta seguridad

Es interesante plantear que si bien esta propuesta concitó un importante respaldo entre los legisladores, las motivaciones que expresaron los mismos para justificar dicho apoyo no son homogéneas. De hecho es claramente posible identificar un conjunto de razones que son expresadas por legisladores oficialistas a la vez que otro conjunto es planteado por legisladores de la oposición. A su vez, existen algunas motivaciones en las cuales coinciden legisladores de ambas tendencias. Por otra parte el reducido conjunto de legisladores (todos opositores) que se opuso a la norma también planteó sus motivaciones en el plenario de la cámara.

En este apartado realizaremos una presentación de cada una de las perspectivas aquí mencionadas, comenzando por las explicitadas por los legisladores que expresaron su apoyo a la medida a la cual nos estamos refiriendo. Nos parece importante realizar este ejercicio de análisis de las diversas fundamentaciones expuestas como forma de profundizar en una comprensión de las formas de construcción discursiva involucradas.

a. Motivaciones expresadas únicamente por legisladores oficialistas.

Las motivaciones expresadas únicamente por estos legisladores para apoyar la aprobación a la propuesta de habilitar la internación de menores (mayores de dieciséis años) en establecimientos de alta seguridad, se organizan en tres ejes: a) Se trata de una medida asegurativa; b) Permite dotar de mayor seguridad a la sociedad en su conjunto; c) Aborda el tema de los menores peligrosos.

La perspectiva que puede encontrarse en común entre los planteos de estos legisladores es la de resguardar a la sociedad ante el accionar de los menores visualizados como peligrosos. Se trata de un discurso que se posiciona en el orden de la protección social. Su centro se ubica en la necesidad de salvaguardar a la sociedad de algunos de sus miembros, los cuales se ubican en los márgenes de la misma y desde allí la amenazan.

Esta construcción discursiva coincide, de acuerdo al análisis que se viene presentando, con la perspectiva del conjunto del proyecto. No creemos necesario profundizar aquí en esta perspectiva, ya que ha sido profundamente abordada a lo largo de este trabajo. Solamente recogeremos una intervención para ejemplificar el tipo de planteo realizado.[17]

> Hay menores altamente peligrosos que tienen que ser supervisados y estar bajo la competencia del Instituto Nacional del Menor. En muchos casos se producen fugas en forma más habitual que la que quisiéramos y para evitarlas se requieren mecanismos que den mayor seguridad a la sociedad, sin abdicar de la posibilidad de reeducación, recapacitación y resocialización de estos menores. No estamos hablando de penas sino de medidas de carácter asegurativo. Entonces, la posibilidad de internación de estos menores en establecimientos de alta seguridad en forma transitoria debe ser vista como una medida asegurativa. Creo que la sociedad uruguaya tiene la obligación de establecer en el corto plazo algún mecanismo diferente como, por ejemplo, módulos de contención de alta seguridad, que se puedan

17 Transcribimos aquí otro planteo del diputado Aguiar por entender que muestra una estrategia argumentativa que profundiza en ubicarse desde el lugar «del conjunto de la sociedad» y además tiende a desarticular fragmentos de un posible discurso alternativo: «Tenemos la obligación de dar una respuesta a la enorme mayoría de los uruguayos, que pertenecen a todos los partidos, que hoy viven esa inseguridad y ponen rejas —aquellos que tienen dinero levantan muros—, mientras que quienes viven en los suburbios padecen la violencia directamente. A toda esa gente no le podemos decir simplemente que el problema es la marginalidad y que si mañana el país cambia de política económica tal vez se solucione» (23.ª sesión: 465).

compadecer con todos los principios en torno a esta problemática (diputado Abdala, 22.ª Sesión: 321).

La noción de peligrosidad es utilizada como una de las formas de nombrar a los sujetos pobres. El carácter de asegurativa de la medida parece tener un doble significado: asegurarse que los jóvenes detenidos no se fuguen; y, dar seguridad a la sociedad que quedaría liberada de sus agresiones. No profundizaremos aquí en esta línea de argumentación ya que lo hemos realizado detalladamente en secciones anteriores. Sí nos parece relevante apreciar cómo fundamentan su apoyo a la medida los diputados pertenecientes a la oposición.

b. Motivaciones expresadas únicamente por legisladores de la oposición política.

Las motivaciones desde la cuales estos legisladores fundamentan su respaldo a esta norma fueron las siguientes: a) La norma no supone una baja de la edad de inimputabilidad penal de los menores; b) Se trata de una medida transitoria; c) En la formulación de la norma se erradica el concepto de peligrosidad, el cual estaba claramente planteado en el proyecto de ley elaborado por el Poder Ejecutivo; d) La internación se realiza bajo la responsabilidad directa del Iname; e) La formulación de la norma supone una conciliación de puntos de vista antagónicos: seguridad de la sociedad y derechos de los menores; f) Se prevé que el Iname deba informar semestralmente a la Suprema Corte de Justicia (SCJ) acerca de su capacidad locativa para la aplicación de medidas educativas a menores infractores.

El desarrollo del conjunto de estos argumentos fue realizado básicamente por dos legisladores del Encuentro Progresista, quienes fueron comisionados por su fuerza política para defender esta norma en el plenario de la Cámara de Diputados. Básicamente las fundamentaciones que realizan para justificar su respaldo a la misma tienen que ver con las mejoras que fue posible introducir en la redacción del texto originalmente enviado por el Poder Ejecutivo.

En dichas motivaciones aparecen fundamentaciones contradictorias con las planteadas en el punto anterior por diputados pertenecientes a la coalición de gobierno. Es claro que ello tiene que ver con principios propios del debate político. No obstante, creemos que la lógica represiva que se instala a partir de la reclusión de menores de edad en cárceles de adultos permanece presente.

La construcción de significado que sostiene la necesidad de la reclusión de estos menores bajo estrictas medidas de seguridad permanece inalterada. En definitiva, parece claro que el carácter de peligrosos de estos jóvenes permanece inobjetado, siendo uno de los principios fundamentales que estructuran una construcción de discurso sobre la seguridad ciudadana en la línea de lo sostenido en el proyecto de ley.

Los elementos que planteamos en los párrafos anteriores se verán más claramente al analizar, a continuación, motivaciones compartidas entre legisladores de gobierno y oposición para apoyar esta medida.

c. Motivaciones compartidas por legisladores de la coalición de gobierno y de la oposición para fundamentar su apoyo a la norma.

Estas pueden sintetizarse en las siguientes: a) La formulación del articulado sobre este punto reafirma el carácter de medidas educativa de la internación de los menores en establecimientos de alta seguridad; b) La norma significa un avance en relación con la situación existente; c) Se instituyen las garantías del debido proceso para la reclusión de los menores.

Como puede apreciarse, las argumentaciones compartidas por legisladores del gobierno y de la oposición tienen que ver, en consonancia con las argumentaciones que también expresaban exclusivamente legisladores de la oposición y que presentamos en el punto anterior, con el hecho de las mejoras que esta disposición introduciría en relación con la situación preexistente.

A su vez, nos interesa particularmente señalar la referencia que se realiza en el sentido de reafirmar el carácter educativo de la medida de internación del menor, aunque se realice en un establecimiento de alta seguridad destinado a población adulta. Este tema es en nuestro análisis de una importancia crucial.

Si bien es cierto que los dos diputados que argumentan su apoyo a la norma basándose desde esta perspectiva lo hacen muy escuetamente, vemos como relevante rescatar sus apreciaciones.

Díaz Maynard solamente enuncia el tema al enumerar sus motivaciones para apoyar la norma: «En tercer lugar. Se reafirma el concepto de medida educativa» (22.ª sesión: 327). Luego no retoma este tema particularmente. Por su parte, el diputado del PN, Borsari, tampoco se extiende en consideraciones: «Además se instituye que el Iname es el titular de la reeducación de estos menores» (23.ª sesión: 463).

Educación y reeducación aparecen entonces como dos tareas fundamentales a realizar en estos establecimientos de detención de alta seguridad. Esto, creemos, es un elemento de interés en función de los recorridos conceptuales que estamos planteando en estas líneas.

La medida de internación que se aplica a los jóvenes, agravada por el hecho de producirse en cárceles de adultos, no es presentada como punitiva sino como educativa o reeducativa. Si bien es claro que esta acción violenta principios enmarcados en el derecho uruguayo y en la tradición jurídica internacional,[18] según los cuales el menor no puede ser sujeto de acción penal, creemos que esta concepción de la educación

18 Particularmente desde la aprobación por la Asamblea General de las Naciones Unidas de la Convención Internacional de los Derechos del Niño en el año 1989, refrendada por el Parlamento uruguayo en el año 1990.

como instancia que puede ser alternativa (o reeducativa) ante la constitución de un menor como infractor constituye uno de los ejes sustantivos del discurso de la seguridad ciudadana.

Este elemento, que ocupará un lugar central en la construcción de una perspectiva de la seguridad ciudadana desde la perspectiva peligrosista, se articulará con diversas construcciones de sentido desde diversos espacios de lo social, incluido el educativo. La lógica de la seguridad ciudadana ocupará un lugar central en la construcción de sentidos en relación con formas de vinculación entre sociedad y pobreza en el Uruguay de la segunda mitad del la década de los noventa. El caso de la reforma educativa, como analizaremos en el próximo capítulo, será un ejemplo de esta situación.

Para culminar la revisión en relación con esta medida nos detendremos, a continuación, en un análisis de las justificaciones expresadas por legisladores opositores para oponerse a la misma.

d. Motivaciones expresadas por legisladores de la oposición política para oponerse a esta norma.

Las discrepancias con la aprobación de esta norma fueron expresadas únicamente por legisladores de la oposición política pertenecientes al Encuentro Progresista, los cuales votaron en contra de la misma al considerarse este artículo en particular.

Las razones en función de las cuales se fundamenta la oposición a la norma tienen que ver con:

- Entender que las cárceles de adultos están sobrepobladas, motivo por el cual no podrían albergar, además, a reclusos menores. Por otra parte se entiende que el Iname dispone de instalaciones adecuadas para albergar a los chicos;
- El hecho de verse internados en cárceles de adultos, lejos de tener un efecto positivo en relación con la posibilidad de que los jóvenes reconsideren sus actitudes, tendría el efecto de reforzar en estos su autoimagen como delincuentes.[19]

19 «En todos los casos, pero muy especialmente tratándose de menores, debemos priorizar el aspecto educativo de la norma. Conociendo como conozco la población a la que estamos haciendo referencia, debo decir que lejos de disuadir la conducta delictiva, el hecho de que estos muchachos, habiendo cometido delitos graves y teniendo más de dieciséis años, puedan pasar a establecimientos de alta seguridad —las cárceles de adultos— los destina a un posgrado en la carrera delictiva. En lugar de desestructurar su personalidad delictiva, sin lugar a dudas la refuerza y no posibilita cambios. [...] El muchacho, sin duda, reforzará su autoimagen de delincuente. Se vivirá como más malo, más peligroso. Instalado en un establecimiento carcelario para adultos, por más muros que lo separen del resto de los recluidos, el se vivirá como uno más. Y eso no es disuasivo; por el contrario, refuerza la personalidad delictiva e inhibe el cambio. Seguramente va a decir —como me lo comentaron muchas veces, llegando a los dieciocho años—: "¿Para que voy a cambiar si, total, ya soy boleta?". Ese es el lenguaje que ellos usan» (diputada Tourneé, 23.ª sesión: 456).

> Entendemos relevante apreciar estas objeciones en tanto fragmentos de un discurso que podría organizarse desde una lógica diferente a la que sostiene el proyecto de ley. En este sentido se marca una especificidad de los adolescentes como sujetos de derecho, y también de posibilidad, que evidentemente se ve afectada en el marco del discurso que mayoritariamente postula la necesidad de internación con medidas de seguridad. De todos modos, a partir del análisis del conjunto de las argumentaciones señaladas, es posible señalar que el lugar central lo ocupan las construcciones de sentido afines al proyecto. La eficacia argumentativa de las posiciones afines al mismo parece imponerse en la medida que consiguen ordenar un campo social de acuerdo a sus postulados.

En el próximo apartado nos detendremos en el análisis de los sentidos involucrados en la producción de una innovación en relación con la propuesta originalmente elaborada por el Poder Ejecutivo: la conformación de comisiones honorarias de promoción de la infancia en situación de riesgo en cada departamento del país.

Creación de comisiones honorarias de promoción de la infancia en situación de riesgo en cada departamento del país

La inclusión de este punto en la ley obedeció específicamente a una propuesta de la bancada parlamentaria del Encuentro Progresista, es por ello que nos parece particularmente relevante su consideración. El reconocimiento a la propuesta es planteado por el propio diputado Abdala:

> El señor diputado Díaz Maynard planteó la posibilidad de formar una Comisión Honoraria de Promoción de la Infancia en Situación de Riesgo en cada Departamento, como un mecanismo colaborador para que este tema no quede lateralizado, sin que se le de importancia en la agenda relativa a legislación penal. Creemos que este planteamiento es acertado porque si estamos considerando figuras delictivas de menores altísimamente peligrosos, también parece sensato que la contracara sea la presencia de entidades, comisiones y organismos, que lleven adelante políticas que tiendan a frenar el crecimiento de la minoridad carenciada o marginada (22.ª sesión: 322).

Entre los diputados opositores, además del propio Díaz Maynard (22.ª sesión: 327), también Abelenda (: 359) y Balbi (: 373) rescatan como positiva esta medida. El caso de Abelenda es particularmente significativo, ya que este representante votó en contra el proyecto de ley en general, así como muchos de sus artículos.

La unanimidad de apoyos que recibió esta norma en la Cámara de Representantes es ilustrativa del consenso existente en torno a algunos de los elementos centrales del discurso de la seguridad ciudadana. Uno de estos lo representa la noción de riesgo. La infancia que se encuentra en situación de riesgo es la infancia pobre, marginada o carenciada. Sobre esta es necesario intervenir a través de acciones de promoción, pero también de prevención. ¿Se previene

que la infancia caiga en algún riesgo al que estaría expuesta por su situación de pobreza?; o, ¿se previene el riesgo que para la seguridad de la sociedad podría suponer el desarrollo de una infancia pobre, marginada, carenciada? Se ¿previene?, ¿promueve?, ¿controla? o ¿tutela?

La postulación de la imposibilidad de una fijación absoluta entre significante y significado, a la que adherimos, evita que pretendamos ubicar un sentido único desde el cual pretender dar respuesta a estas interrogantes. Lo propio de la construcción discursiva es su relativo equilibrio y su apertura a lo contingente. Ello no implica, a su vez, que reconozcamos que la estructuración de las relaciones de poder en un campo determinado produce que algunas significaciones tengan más posibilidades de ocupar el centro del espacio discursivo que otras.

La respuesta a las interrogantes planteadas no surge de forma clara, diáfana, de la lectura de los debates parlamentarios.[20] Es posible ubicar diversas formulaciones de la problemática en distintos momentos y desde diversos actores. De todos modos, entendemos que es necesario realizar una lectura global de estos debates, articulándolos con otros generados en otros espacios para poder avanzar en algunas consideraciones sobre esta temática. En lo que refiere particularmente con este trabajo las articulaciones se abordarán en relación con discursos elaborados desde el campo de las políticas sociales y las políticas educativas. De todos modos, un elemento —puntual— que nos parece relevante en este sentido es que el propio diputado Díaz Maynard cuando realiza la defensa en sala de la aprobación de esta norma utiliza el concepto de prevención en lugar del de promoción. En sus palabras:

> se incluye —a nuestra sugerencia— un artículo que atiende a la prevención de la minoridad en situación de riesgo, creando comisiones departamentales con un alto grado de participación de la sociedad civil y con la coordinación de todos los organismos públicos y privados dedicados al tema (22.ª sesión: 327).

Esta sustitución de un concepto por otro, de alguna forma refiere al establecimiento de relaciones de equivalencia entre los mismos. Parece muy claro que la lógica de la prevención se constituye como una gran fuente de producción de sentido, la cual es capaz de producir un plus que impacta y redefine los diversos conceptos con los que se articula. Este es justamente el caso de «educación», cuyo sentido se verá profundamente resignificado como efecto de su contigüidad en una cadena discursiva. Ello no implica afirmar que los significados quedan fijados de una vez y para siempre, simplemente llama la atención acerca de construcciones que, precariamente, ubican una posición determinada en un momento específico, estando abiertas a ser resignificadas en el marco de las disputas que sostienen por dotar de sentido a un campo específico de lo social.

Veamos a continuación brevemente los contenidos fundamentales que incluye la ley tal como finalmente fue aprobada.

20 Postulamos la imposibilidad de esa claridad absoluta.

La ley aprobada

La ley finalmente aprobada tomó el texto elaborado a partir de los acuerdos alcanzados en la comisión de constitución, códigos, legislación general y administración y expresado a través del informe en mayoría presentado por esta. El Senado al considerar la ley no introdujo modificaciones en el texto elevado por la Cámara de Representantes. La Ley de Seguridad Ciudadana recibió el número 16.707 y fue promulgada por el Poder Ejecutivo el 12/07/1995.

Con relación a los elementos centrales a los que nos hemos referido en este capítulo, la ley promulgada integra la posibilidad de reclusión de mayores de dieciséis años en establecimientos de alta seguridad (artículo 23), se asigna al MI la facultad de coordinar con el Instituto Nacional de la Juventud (Inju), la ANEP, la Junta Nacional de Empleo (Junae) y otros organismos competentes a los efectos de la aplicación de políticas de prevención y educación relacionadas con los problemas de la juventud (artículo 31) y consagra la instalación de una Comisión Honoraria de Promoción de la Infancia en Situación de Riesgo en cada departamento del país. Esta estaría integrada por representantes del Iname, MI, MSP, ANEP, Intendencia, Junta Departamental y ONG (artículo 35).

El resto de los artículos —la ley consta de 37 artículos— se centra fundamentalmente en el aumento de penas a delitos ya previsto en el Código Penal y en la creación de nuevos delitos. Ello se sustancia a través de la introducción de reformas en el propio Código Penal o leyes afines (artículos 1 a 22). A su vez se introducen algunas modificaciones con relación al régimen de excarcelación de procesados y de salidas transitorias (artículos 24, 25, 27, 28 y 29); se establecen modificaciones a la Ley Orgánica Policial, en el sentido de reglamentar la utilización de armas y la coacción física por parte de los agentes policiales (artículo 26); se establecen mecanismos para el mejoramiento de la formación del personal policial (artículo 30); se constituye una comisión honoraria para asesorar al Poder Ejecutivo en lo relativo a la política carcelaria (artículo 32); se asigna al MI la facultad de coordinar con las intendencias el establecimiento de políticas de prevención del delito, de base zonal (artículo 33), se establece un programa de protección a los testigos y denunciantes de hechos presuntamente delictivos (artículo 34); se encomienda al Poder Ejecutivo la instrumentación de medidas de prevención del abigeato (artículo 36); y, se establece que el Poder Ejecutivo deberá presentar anualmente a la Asamblea General un informe sobre la situación de la seguridad pública y las medidas que considere pertinentes para su mejoramiento (artículo 37).

A continuación, recogiendo el conjunto de trabajo de análisis desarrollado a lo largo del presente capítulo, plantearemos algunos ejes centrales en relación con los cuales, desde nuestra perspectiva de análisis, se dota de sentido y legitima un discurso sobre la seguridad ciudadana en el Uruguay de los años noventa.

Algunas claves para la construcción de un discurso de la seguridad ciudadana

Partiendo de la base del material presentado precedentemente, nos parece posible plantear la existencia de cuatro elementos desde los cuales se articularía el discurso de la seguridad ciudadana. Este discurso da cuenta de una racionalidad política (De Marinis, 1999) específica y emerge con fuerza de sentido común en la sociedad uruguaya a partir del proceso de discusión y aprobación de la Ley de Seguridad Ciudadana.

Es importante tener en cuenta, retomando elementos planteados en nuestro primer capítulo que:

> unas racionalidades específicas se constituyen a partir del éxito de determinadas modalidades de resolver problemas de la práctica social (y consecuentemente a partir del fracaso de otras); ellas, luego, se vuelven ejemplares y son imitadas y aplicadas por analogía. [...] Desde esta perspectiva, la historia no se caracteriza por registrar una sucesión de racionalidades que se reemplazan unas a otras, sino más bien como una serie o sucesión de modos de problematización diferentes, que «avanzan» solo en la forma de rupturas y fisuras, y que en determinado momento histórico se vuelven dominantes (De Marinis, 1999: 88-89).

A partir del análisis realizado del proceso de discusión y aprobación de la Ley de Seguridad Ciudadana hemos pretendido dar cuenta de una forma de problematización del tema de la seguridad que va dando forma a una perspectiva discursiva en torno a la misma. No quiere decir esto que la racionalidad surja como efecto de la discusión parlamentaria o de la aprobación de una ley. Al analizar las técnicas argumentativas utilizadas por parte de los parlamentarios de la posición mayoritaria hemos pretendido dar cuenta que uno de los puntos fuertes de postura, justamente, pasa por lograr articular sus planteos con ideas ya presentes en el conjunto de la sociedad.

De esta forma la racionalidad política vinculada a la perspectiva de la seguridad ciudadana que apreciamos se desarrolla en el marco de un estado de situación más general vinculado a la noción de retorno de las clases peligrosas (Castel, 2004) y de nuevo rol del Estado en el marco del escenario neoliberal. A ello se suma la apelación a formas de administración de los menores infractores vinculadas a la lógica del sistema penal, las cuales son asumidas como deseables ante una situación que se percibe como de desborde social.

La construcción de la racionalidad que estamos describiendo no debiera percibirse como un proceso transparente ni exento de conflictos. Lejos de ello, como en todo proceso social de construcción de sentido está abierto a la crítica y a la desarticulación de sus principales elementos. Este proceso ha podido ser apreciado, parcialmente, en la reconstrucción del debate parlamentario realizado en este capítulo.

A su vez, la racionalidad política construida queda sujeta a crítica en función de la efectividad que posean las tecnologías que propone para la superación de los problemas a los que se enfrenta. En este sentido, si bien escapa al período que analiza esta investigación, es relevante señalar que la primera década del siglo XXI se constituirá en Uruguay como una época de discusión de la racionalidad política neoliberal en términos generales y de la vinculada a la seguridad ciudadana en términos particulares.

Entendemos que cuatro son los elementos que, a modo de significantes, otorgan sentido al conjunto del discurso. Ellos son:

1. la aceptación del hecho de la existencia de un sentimiento de creciente inseguridad en la sociedad uruguaya;
2. la definición de la delincuencia como un producto social, generado en relación con las situaciones de pobreza y de marginación;[21]
3. la importancia de la educación como práctica social opuesta a la reproducción de las conductas violentas y delictivas;
4. la asunción de la centralidad de la intervención del MI y de la Policía en las acciones preventivas y educativas vinculadas al combate contra la inseguridad pública. Pasaremos a explicitar cada uno de estos elementos.

A continuación desarrollaremos cada uno de estos elementos, buscando articular y sintetizar el análisis realizado a lo largo de este capítulo.

La aceptación del hecho de la existencia de un sentimiento de creciente inseguridad en la sociedad uruguaya

La apelación al hecho de la existencia de una percepción de inseguridad creciente en la sociedad uruguaya se ubica como un elemento central en el punto inicial desde el cual se desarrolla la estrategia argumentativa del proyecto de ley. Para ello se recurre a un doble tipo de exposición: por una parte se la apoya en AQL, basados en mediciones objetivas de producción de delitos; por otra se apela a ABER, apoyando los elementos que se plantean en construcciones ya previamente aceptadas por parte de la opinión pública. La potencialidad de esta argumentación que combina elementos producidos a través de la aplicación de herramientas de las ciencias sociales con percepciones que tienden a ser compartidas por importantes sectores de la sociedad, es indudable. Se combinan así elementos objetivos y subjetivos en la construcción del problema de la inseguridad.

Esta situación podría ubicarse dentro de lo que Gabriel Kessler (2009) ha llamado *el desarrollo de un «sentimiento de inseguridad»*. En su excelente estudio, el autor señala la década de los años noventa como un momento en el que, particularmente en Argentina, pero siendo ello extensible a la región, el tema de la inseguridad alcanza un importante destaque a través de su vinculación con la

21 Esta temática es trabajada con suma claridad por Wacquant (2002 y 2001) para los casos de algunos países europeos (fundamentalmente Francia) y de los Estados Unidos de Norteamérica.

cuestión social y a la «cristalización de la inseguridad como categoría social que condensa una forma de descripción de la realidad» (Kessler, 2009: 260).

Ello lleva, siguiendo al mismo autor, a que la temática se instale como un problema de la agenda pública, tendiendo a permanecer en ella más allá de las situaciones específicas que se den, adquiriendo de esta forma una cierta autonomía relativa.

Estos fenómenos de expansión de la percepción de inseguridad podrían ser rastreados en diversos momentos del desarrollo de las sociedades modernas, vinculadas corrientemente a la expansión de la problemática definida como social (Donzelot, 2007; Castel, 2004). En este sentido la década de los años noventa mostraría una reformulación de esta problemática, en el marco de la reconfiguración de las formas de ejercicio del gobierno por parte del Estado al que hemos hecho referencia en capítulos anteriores (Foucault, 1991; Deleuze, 1990).

En este sentido entendemos que debe ser ubicada la aceptación de la existencia del sentimiento de creciente inseguridad en la sociedad uruguaya. Ello constituye la expresión de la construcción de una posición hegemónica desde la cual se construyen sentidos que son incorporados por un sector importante de la población. Si bien a lo largo de las discusiones relevadas es posible apreciar la existencia de perspectivas que reconocen la existencia de elementos vinculados al tipo de política económica impulsada por el gobierno nacional en la generación del fenómeno de la inseguridad pública; el eje del problema tiende a ser ubicado en las características culturales y educativas que poseerían las poblaciones que son identificadas como propensas a asumir actitudes violentas o delictivas. Como ya planteamos, está la posición que consigue ubicarse en un lugar central, relegando posiciones alternativas a un lugar secundario y con bajo nivel de legitimidad.

Comprender la pobreza como un problema fundamentalmente cultural y educativo se constituye como un elemento central en la estructuración del discurso. La problemática de la seguridad ciudadana, se construye discursivamente como un problema educativo y cultural ubicado específicamente en relación con ciertas poblaciones. Estas, identificadas por su vinculación con situaciones de pobreza y marginalidad, son percibidas como proclives a asumir conductas socialmente desviadas.

La posibilidad de la construcción de perspectivas alternativas, estructuradas desde otras lógicas, queda afectada profundamente en la medida que todo el espacio de lo pensable parece estar ocupado por una sola perspectiva. En esto reside la efectividad desde el punto de vista ideológico de una construcción discursiva, en ubicarse como única construcción posible y veraz, relegando a otras posiciones al espacio de lo incoherente o inverosímil.

En el caso que nos ocupa, el discurso que se constituye tiende a instituir relaciones de equivalencia entre el carácter de pobre o marginado de un sujeto y sus posibilidades (riesgos) de asumir conductas delictivas. Se trata de la instalación de un discurso que funciona en el sentido de «criminalizar a la pobreza» (Ielsur, 1997), al construir discursivamente la pobreza como tendencia al delito.

Desde aquí es posible apreciar la constitución de lo que Loïc Wacquant (2000, 2001) define como *Estado penal*. Este, se caracteriza por clasificar y penalizar a poblaciones específicas. Ello se da en el marco de procesos, como los vividos a nivel global en los años noventa, en los cuales coexistieron situaciones de crecimiento económico con crecimiento de los niveles de pobreza y exclusión de vastos sectores sociales.

Resulta importante recordar que para Wacquant la problemática que estamos analizando no puede comprenderse al margen del papel que juega el Estado en su producción, ya sea por acción o por omisión.

Retomando aportes de Norbert Elias, el autor llama la atención acerca del peligro de caer en la posición de «reducción del proceso al Estado», «reducción que está incorporada en el idioma de la investigación sobre la pobreza, la cual fija su atención en las propiedades descriptivas de las poblaciones desaventajadas, inducida por la filosofía de la ciencia positiva que la anima» (Wacquant, 2001: 107). En lugar de este reduccionismo, sugiere prestar atención a la dinámica de los procesos, más allá de sus formas.

La advertencia de Wacquant resulta interesante para leer desde ella el proceso de construcción de sentidos que estamos analizando. Fijar la situación de inseguridad en relación con ciertos elementos y no prestar atención a los procesos estructurales que juegan en la producción de los fenómenos de pobreza y exclusión podría ser vinculado a esta perspectiva reduccionista. Con relación a esto, como lo ha señalado Olesker (2000), Uruguay entre los años 1990 y 1998 asistió, simultáneamente, a un crecimiento importante de su Producto Interno Bruto (PIB) y al incremento de los niveles de pobreza existentes entre sus habitantes. Analizar estos procesos podría dar luz acerca de cómo ciertos sectores sociales son penalizados en forma doble: por una parte son excluidos de los procesos de distribución de la riqueza que produce la economía nacional y, por otra, son objeto de una atención particular por parte del sistema penal. En ambos casos, el lugar del Estado como agente principal en la producción de las situaciones de pobreza permanece oculto, tal como señala Wacquant (2000) al analizar los casos de Francia y Estados Unidos.

Tenemos así que, ante la constitución de una población que ubica en situación de riesgo al conjunto de la sociedad, se postula la necesidad de introducir acciones o bien represivas (expresión típica del Estado penal), o bien preventivas y educativas. Estos elementos, centrales en la estructuración del discurso, son los que se desarrollan en los próximos párrafos.

Definición de la delincuencia como un producto social, generado en relación con las situaciones de pobreza y de marginación

Es claro que es posible apreciar diversas inscripciones teóricas en los diputados que afirman el carácter de producción social del problema de la delincuencia. De todos modos, creemos que del análisis del conjunto del material relevado surge claramente que la perspectiva que ocupa una posición central en

la construcción del discurso de la seguridad ciudadana queda ubicada en una formulación que vincula, directamente y sin mediaciones relevantes, las situaciones de pobreza y marginalidad con la tendencia a asumir conductas delictivas.

Esta formulación también va inscribiéndose en el lugar del sentido común, de aquello que es obvio, evidente y que no es pasible de ser cuestionado. Toma fuerza así un discurso que claramente puede ser ubicado dentro del marco de los discursos de la clasificación social, aquellos que a partir de características sociales y culturales de los sujetos los ubican a menor o mayor distancia de lo que es construido como el centro integrado y homogéneo de la sociedad.

La agregación de estos sujetos en poblaciones permite percibir un conjunto sobre el que se postula la necesidad de intervenir. Es importante destacar que las formas de intervención que se conciben suponen la existencia de diversas tecnologías, entre las cuales la intervención estatal se constituye como una y no necesariamente única.

La línea argumentativa que venimos analizando tiende a dejar en penumbras el lugar del Estado en la producción de los fenómenos de la pobreza y la exclusión. Por otra parte, el ubicar la responsabilidad por el desarrollo de situaciones de inseguridad en ciertos sectores sociales, reactualiza la construcción del otro, pobre, como peligroso.

Es relevante aquí recordar, una vez más, la referencia que realiza Castel al «retorno de las clases peligrosas» (2004). Estas clases, tal como venimos apreciando en nuestro trabajo, son identificadas con amplios sectores de la población excluidos de la participación en el mundo del trabajo y en amplios espacios de las relaciones sociales y que son visualizados como una amenaza para el sector integrado de la sociedad. Desde aquí es posible apreciar cómo inseguridad y riesgo se constituyen en dos categorías claves para comprender el funcionamiento de las sociedades actuales.

En un mismo sentido, estos procesos se dan en el marco de lo que se podría apreciar como un cierre del ciclo del «Estado social», el cual desemboca en la instauración de sociedades «postsociales» (de Marinis, 1999). La noción de postsocial[22] tiene que ver con la superación de la creencia en sociedades integradas (génesis de la reflexión de las ciencias sociales en el siglo XVIII) y la asunción de la fragmentación y la exclusión como fenómenos permanentes y consolidados.

22 «A esta realidad de fragmentación de ámbitos de acción, de creciente exclusión de segmentos de población, de auge de refinadas técnicas de dominación, de autonomización de ámbitos enteros de la experiencia colectiva, de refrigeración del lazo social, de reactivación del (ya tantas veces dado por muerto) concepto de comunidad, de la inculcación de una imparable cultura de empresa, la denominaré intuitiva y exploratoriamente "postsocial"» (de Marinis, 1999: 99).

Importancia de la educación como práctica social opuesta a la reproducción de las conductas violentas y delictivas

Siendo el problema de la inseguridad pública y social generado por los comportamientos de sectores de la sociedad que no comparten los valores culturales y los desarrollos educativos del resto de la misma, se construye a la educación como una práctica social central a los efectos de influir sobre esta situación. Hemos insistido en esta temática a lo largo del capítulo ya que nos parece uno de los puntos clave desde los cuales se construye una lógica de la seguridad ciudadana.

Las discusiones parlamentarias, como hemos mostrado, están recorridas en muchos de sus desarrollos por referencias a la centralidad de la educación como espacio desde el cual se deben atacar las carencias culturales que están en la base de la producción social de la violencia y la delincuencia.

De todos modos, una lectura atenta de dichas discusiones permite apreciar que la educación no siempre es nombrada de la misma manera. Es posible afirmar que las diversas formas de nombrar lo educativo se constituyen en relación con los sectores sociales en función de los cuales se piensa su tarea.

Identificamos tres formas de nominación de lo educativo en el conjunto del material trabajado. Cada una de ellas se sostiene en la identificación de una población específica en relación con la cual cobra sentido.

Veamos cada una de estas formas de nombrar lo educativo:

1. Reeducación. Nombre que se utiliza cuando la educación es dirigida a aquellos menores que son construidos como infractores. Se hace así referencia al fracaso de una primera instancia educativa, la cual habría estado en la base de la producción de la infracción a la ley penal. Es interesante hacer notar que la vía a través de la cual se desarrollaría esa posibilidad de reeducación, en el caso de los menores que cometieran infracciones entendidas como de mayor gravedad, es la de su internación no necesaria, pero sí posible en instituciones de alta seguridad, cárceles de adultos. Instituciones, estas últimas, punitivas por excelencia. Surge así la paradoja de concebir una cárcel como institución educativa
2. Prevención. Es el nombre que ubicamos cuando la educación se concibe en relación con niños o adolescentes pobres (potenciales delincuentes en el más estricto discurso de la seguridad ciudadana). La prevención supone una intervención social encargada de intentar evitar que estos niños o adolescentes finalmente asuman aquellas conductas que por su situación social y cultural sería de esperar que asumieran. Es claro que de lo que se trata aquí no es de la trasmisión de un conocimiento sino de la instalación de una práctica —puramente— de control social. Desde este discurso de la seguridad ciudadana y a través de la instalación del Programa de Seguridad Ciudadana[23] en marzo de 1998 se identificarán

23 El Programa de Seguridad Ciudadana funcionó en la órbita del Ministerio del Interior entre los años 1998 y 2004. Sus objetivos se ubicaron fundamentalmente en el campo de la prevención de los fenómenos de inseguridad pública.

una serie de instituciones, preferentemente del campo de la educación no formal desde las cuales se buscará desarrollar estas intervenciones preventivas.

3. Educación. Es el nombre que ubicamos al hacerse referencia al trabajo en relación con la población integrada, homogénea, al conjunto de la sociedad. De este modo, se reconoce la existencia de circuitos, redes, espacios educativos diferenciados para diversos sectores de la población.

Podría afirmarse, desde nuestra perspectiva, que en las dos primeras acepciones del término presentadas parecería más adecuado introducir la noción de tutela, reservando la de educación únicamente para el tercer caso. De tal suerte, se constituirían poblaciones sobre las que se tienden a legitimar intervenciones de carácter tutelar, en contraposición a otras en relación con las cuales aún conservaría sentido la noción de educación. De todos modos, más allá de nuestra percepción, lo que interesa señalar es que el discurso de la seguridad ciudadana produce profundos procesos de reconfiguración de los significados socialmente asignados al concepto educación, así como a los procesos de construcción de identidad de las diversas posiciones que ocupan los sujetos en la educación.

Asunción de la centralidad de la intervención del Ministerio del Interior y de la policía en las acciones preventivas y educativas vinculadas al combate contra la inseguridad pública

Más allá de la supresión de las brigadas de tutela juvenil en el texto finalmente aprobado de la ley, es claro que en el mismo se mantiene la centralidad del MI en el desarrollo de acciones preventivas y educativas vinculadas al combate de la inseguridad pública.

Este elemento, sin duda, también está dando la pauta de la producción de una reconfiguración de los discursos sociales y educativos a partir de la centralidad otorgada a la díada seguridad/inseguridad. La supuesta explosión de la problemática de la inseguridad estaría desbordando a las instituciones tradicionalmente encargadas del desarrollo de los procesos educativos, generando la necesidad de la intervención de nuevos actores.

Si relacionamos este cuarto punto con los anteriores, queda claro que las intervenciones preventivas y educativas en cuya ejecución tendrá centralidad el MI se han de centrar, fundamentalmente, en un sector de la población: los adolescentes y jóvenes pobres, los cuales tienden a asumir conductas violentas y delictivas. Es así como la lógica del Estado penal se expande hacia la construcción de un particular Estado educador. Analizar las características que asume este último será una tarea fundamental a acometer en nuestro próximo capítulo.

En síntesis, a lo largo del presente capítulo hemos pretendido dar cuenta de los procesos de construcción de sentidos desarrollados en torno a la noción de seguridad ciudadana a través de un análisis de documentos textuales producidos en el marco del proceso de discusión parlamentaria del *Proyecto de Ley de Seguridad*

Ciudadana y de las técnicas de argumentación utilizadas por los diversos actores para defender la veracidad de sus afirmaciones y propuestas.

Nuestro análisis nos permite afirmar que se produce, paulatinamente, un campo específico de control sobre los jóvenes pobres. El mismo se estructura, básicamente, desde la noción de prevención, sin excluir la de represión. En el próximo capítulo nos interesará analizar cómo las construcciones de discurso que hemos analizado hasta aquí se articulan con elaboraciones propias del campo educativo, generando la resignificación de sentidos educativos y favoreciendo el desarrollo de tecnologías específicas de gobierno.

Capítulo 5

Educación y pobreza desde la perspectiva de la reforma educativa uruguaya

En el presente capítulo se avanzará en un análisis de las formas de significación de las relaciones entre educación y pobreza que es posible apreciar en un conjunto de documentos textuales elaborados en diversos ámbitos de la conducción del sistema educativo uruguayo en el período 1995-2000.

En coherencia con el conjunto del trabajo desarrollado hasta el momento, nos interesará particularmente dar cuenta del establecimiento de relaciones de equivalencia y de antagonismo entre diversos sujetos, prestando especial atención a cómo el establecimiento de dichas formas de relacionamiento va delineando una forma de comprender y organizar los procesos educativos.

Partimos de la base de asumir que la centralidad que en la época se otorga al problema de la inseguridad constituye un polo fuerte desde el cual se significan una pluralidad de espacios de lo social (Ielsur, 1997). El campo educativo no constituye una excepción a esta situación. Como apreciamos en el capítulo 4, la tematización de lo educativo surge en múltiples momentos al discutir la configuración de los elementos que amenazan la seguridad ciudadana.

Según apreciamos, se argumenta fuertemente la existencia de un fracaso educativo como base a partir de la cual se generan procesos de producción de sujetos que asumen conductas violentas o delictivas. La posibilidad de incidir sobre la problemática también se asocia con lo educativo, tanto a través de la noción de reeducación como de la de prevención.

El problema de la seguridad, entonces, se construye como un problema educativo desde dos vertientes:

a. un problema producido por un fracaso en el intento de educar al sujeto; y,
b. un problema consistente en apreciar las formas en que es posible, o bien evitar el fracaso (prevenir), o bien intervenir sobre el mismo (reeducar).

Un elemento importante a tener en cuenta es que tanto desde la lógica de la prevención como desde la de reeducación, se produce un concepto de educación ligado más a la idea de adquisición de pautas de conducta y socialización adecuadas que al acceso a los conocimientos científicos y culturales en términos amplios.

Interesa apreciar en el presente capítulo las formas a través de las cuales se configura un discurso sobre la educación en el marco general de la hegemonización del campo problemático de lo social desde la noción de seguridad ciudadana.

Para avanzar en estas preocupaciones hemos estructurado el presente capítulo en dos apartados. En el primero se realiza una aproximación a una lectura del desarrollo del proceso de reforma educativa en Uruguay. Para ello se pasa revista a:

a. los contenidos de la reforma explicitados en el Proyecto de Presupuesto, Sueldos, Gastos e Inversiones presentado por las autoridades de la enseñanza uruguaya en el año 1995;
b. la concepción general del proyecto de reforma; y
c. las estrategias planteadas para el desarrollo de la reforma.

En un segundo apartado se trabaja específicamente acerca de las relaciones que entre educación y pobreza es posible encontrar en el discurso reformista. Particularmente, nos detenemos en las relaciones que se establecen entre escuela y pobreza, en la concepción del sujeto de la educación como *niño carente* y en las relaciones entre maestros y pobreza. Se buscará dar cuenta de los principales elementos que dan cuerpo al discurso sobre educación y pobreza que sustenta las elaboraciones de política educativa en el período estudiado.

Una aproximación al proceso de reforma educativa en Uruguay

El inicio del proceso de reforma. El proyecto de Presupuesto, Sueldos, Gastos e Inversiones

El documento al cual se debe recurrir a los efectos de encontrar una caracterización de los diagnósticos y los objetivos que se fija la gestión de la educación que asume funciones en el año 1995, es el Proyecto de Presupuesto, Sueldos, Gastos e Inversiones 1995-2000[1] que el Codicen de la ANEP eleva para su consideración al Parlamento nacional en el año 1995. Esto se debe a que constituye el único documento de la época en el que esta información se encuentra disponible.

El hecho de que se deba recurrir a una ley de carácter presupuestal para encontrar los fundamentos y las propuestas de reforma educativa constituye un elemento peculiar del caso uruguayo. De hecho, esto nos muestra que se eligió presentar los cambios a introducir en la educación en el marco general de la discusión sobre el presupuesto general del Estado. Ello significó priorizar los aspectos presupuestales necesarios para ejecutar las acciones que se entendían necesarias, a las vez que opacó la generación de espacios de debate político más generales para abordar una discusión acerca de las diversas perspectivas existentes entre los actores de la educación en relación con los problemas educativos. Bentancur (2008) en un estudio comparativo acerca del desarrollo de las políticas educativas en Argentina, Chile y Uruguay en la década de los noventa, muestra cómo la opción de las autoridades uruguayas se inclinó a la conformación de equipos técnicos para el diseño y la ejecución de las políticas, evitándose

1 ANEP-Codicen (1995a), *Proyecto de Presupuesto, Sueldos, Gastos e Inversiones 1995-1999*, Montevideo.

los debates con otros actores (docentes, sindicatos) de la educación. Documenta, a través de entrevistas a diversos actores de la gestión que comenzó en 1995, la fuerte tendencia existente hacia la concentración de poder y toma de decisiones en el Codicen de la ANEP y en su presidente (Bentancur, 2008: 238 y ss.).

En ese sentido, el procedimiento elegido se tradujo en el inicio de un proceso con muy bajos niveles de información hacia el conjunto de la población y escasos espacios de intercambio con los docentes y otros actores vinculados al ámbito educativo. El reclamo de los docentes por espacios de participación en la discusión acerca de la concepción de la reforma constituyó un elemento presente desde el inicio mismo del proceso reformista, sin que se hubieran producido instancias que atendieran esta temática (Motta de Souza, 1996; Pallares, 1996; ATD-CEP, 1997 y 1999).

En este sentido la Asamblea Técnico Docente (ATD)[2] del Consejo de Educación Primaria (CEP) señalaba en los primeros dos puntos de la declaración final de su asamblea ordinaria de abril de 1997:

> La Asamblea Técnico Docente de Educación Primaria reunida en Montevideo entre los días 21 y 25 de abril de 1997, habiendo transcurrido un tiempo prudencial de aplicación de la Reforma Educativa y analizada en el marco de la realidad de la Escuela Pública uruguaya declara:
> 1. Que la misma se ha elaborado y definido centralizadamente, desconociendo los aportes técnicos del magisterio, de las Inspecciones y de los propios consejos de educación.
> 2. Que esta reforma ha priorizado el carácter asistencial de desmedro de lo pedagógico. Esto se muestra en el acento de la incorporación masiva de niños de 4 y 5 años de edad sin cuidar las condiciones en dónde y cómo se los incorpora (ATD-CEP, 1997: 1).

En términos similares se expidió la ATD del año 1999, reafirmando su oposición al proceso de reforma.

Más allá del rechazo generado en diversos actores, es necesario señalar que el documento fundante del proceso, al que nos referimos en las páginas anteriores, poseía una importante carga argumentativa, superando la mera descripción y cuantificación de los rubros presupuestales. Como señala Bentancur:

> A diferencia de otros países de la región, las orientaciones principales de la reforma educativa no se plasmaron en una ley de educación, sino que fueron insertas en el presupuesto nacional del año 1995. A pesar de ello, no consistió en una mera enumeración financiera, sino que contuvo una expresión sistemática de las líneas que se desarrollarían en el quinquenio (2008: 235).

En el texto aludido, se presenta un diagnóstico de la situación del país en las últimas décadas, el cual sirve de base para la presentación de las transformaciones

2 Las ATD son órganos constituidos con representantes de los docentes de cada uno de los subsistemas de la educación y que tienen una función de consulta y propuesta en relación con las autoridades de la educación.

que se pretende introducir en el sistema educativo. Se parte de plantear el progresivo proceso de deterioro de la situación económica del país que comienza a vivirse a mediados de la década de los sesenta, el que, a juicio de sus autores, tiene un hito fundamental con la crisis del endeudamiento internacional en la primera mitad de los años ochenta. En este sentido, se plantea que:

> Los efectos de esta prolongada crisis no solo se reflejaron en una disminución de los recursos destinados a la educación (el gasto de ANEP representaba menos del 1,7% del PIB en 1984), sino también en un agravamiento de las situaciones de ineficiencia que ya mostraba el sistema educativo en los sesenta, por ejemplo, alta tasa de repetición en el primer año escolar, rezago y deserción escolar concentrada en los grupos de menores ingresos (ANEP-Codicen, 1995a: 2).

La profundización de estas situaciones se expresa en el apartado en el que se plantean las principales situaciones a encarar en el proceso de reforma. Allí se destaca —tomando datos aportados por una investigación de CEPAL[3] del año 1990— entre otras situaciones que:

> el 77% de las escuelas públicas urbanas de todo el país registraron una tasa de repetición superior al 20% en primer año, situación que se mantiene incambiada desde hace más de una década [...]; 5 de cada 10 alumnos de 4.º grado escolar no alcanzaron el mínimo de suficiencia en las pruebas de Idioma Español aplicadas por CEPAL; entre los niños de hogares del primer quintil en la distribución de los ingresos cuyos jefes tienen como máximo la escolaridad primaria, la relación es de 7 a 10 [...] los alumnos asistentes a tercer año de Ciclo Básico en los liceos públicos de Montevideo resolvieron correctamente menos de un tercio de la prueba de Matemáticas aplicada por CEPAL [...] los alumnos de las escuelas técnicas de Montevideo completaron correctamente un tercio de la prueba de Idioma Español y un cuarto de la de Matemáticas aplicadas por CEPAL [...] solamente el 27% de los docentes de Educación Secundaria son egresados del Instituto de Profesores Artigas [IPA], tasa que desciende al 9% en el cuerpo docente de la UTU (ANEP-Codicen, 1995a: 12).

En este párrafo se presentan los ejes centrales de las disfunciones del sistema educativo uruguayo sobre las cuales se entiende necesario actuar. Como señalábamos en el capítulo 3, la perspectiva que construye la crisis de la educación como acumulación de disfunciones será la que estará en la base de la construcción de diagnósticos educativos en Uruguay en el período 1995-2000. Del mismo modo, asumir esta posición tendrá una relevancia central al momento de idear las líneas de acción que se instrumenten.

Como señalamos anteriormente, esta perspectiva no concitó unanimidades en el ámbito educativo uruguayo. Diversos docentes e investigadores, nucleados en diferentes espacios sindicales o académicos, plantearon desacuerdos con

3 Como señalamos en el capítulo 3, los trabajos de la Oficina de Montevideo de la CEPAL constituyeron un insumo fundamental en la concepción del proyecto educativo de la gestión 1995–2000 de la ANEP.

el enfoque y los procedimientos que se siguieron para su implementación. La investigadora Selva López planteaba en una de las publicaciones críticas al proceso de reforma una de las objeciones más recurrentes a la «reforma».

> El proyecto actual de reforma educativa surge del espacio tecnocrático, precedido de ingente trabajo estadístico encargado a la oficina local de la CEPAL y se asume como política pública por el mecanismo de la aprobación de la ley presupuestal del Estado; es decir, no utiliza la vía de una ley especial, con el destaque que hubiera correspondido a nivel parlamentario y de la esfera pública, sino que aparece bajo la forma de cinco gruesos volúmenes que acompañan la solicitud de fondos para determinados objetivos, precisamente cuantificados, tal como exige la modalidad de presupuesto por programas que el país adoptó desde 1967. [...] Por el tecnicismo de su lenguaje cuantitativo y codificado y por el ámbito restringido en que se procesa el debate fundamental —las comisiones de finanzas de ambas Cámaras— el procedimiento, aunque perfectamente legal, toca directamente los aspectos más controvertidos de las democracias contemporáneas y en nuestro país marca un viraje significativo respecto a prácticas anteriores, en las que las reformas educativas —comenzando por la vareliana— se gestaron en medio de un gran debate público liderado por elementos esclarecidos de la intelectualidad nacional (López, 1996: 23).

La posición de López es representativa de la asumida por un conjunto importante de docentes y académicos que no participaron de la gestión educativa en el período. Ella delimita dos de las tensiones fundamentales que se establecieron desde el comienzo del proceso: por una parte la de los niveles de participación de los actores educativos (básicamente: los docentes) en la concepción de las políticas que luego deben implementar; y por otra, el lugar de los técnicos o «expertos» en el diseño y la evaluación de las políticas.

En este marco de polémica en el ámbito educativo se procesó el tratamiento parlamentario acerca del proyecto de reforma. Retomando la consideración del documento de propuesta de ley presupuestal de la ANEP, podemos apreciar que en el mismo se plantean los objetivos generales y específicos que se propone el proceso de reforma educativa. Cuatro son los objetivos generales que orientarán la conducción educativa en el período:

1. la consolidación de la equidad social;
2. la dignificación de la formación y la función docente;
3. el mejoramiento de la calidad educativa, y en apoyo a estos tres objetivos;
4. el fortalecimiento de la gestión institucional.

Sobre estas cuatro áreas estará orientado el trabajo de diseño de políticas educativas en Uruguay en el período 1995-2000. En este sentido es interesante señalar que una lectura de los objetivos que realizan las diversas gestiones educativas que en los años noventa asumen en América Latina procesos autodenominados como de reforma educativa, permite apreciar la existencia de objetivos muy similares a las planteadas en el caso uruguayo (Mejía, 1998; Lanzaro, 2004). Ello permite hipotetizar acerca de la existencia de una forma de interpretación

de la situación de la educación latinoamericana que trasciende las perspectivas particulares de cada país y se constituye como un discurso de nivel general, con fuerte contenido prescriptivo (Stevenazzi, 2006).

Situación similar se produce con relación a la tematización de la seguridad ciudadana. La mayoría de los países latinoamericanos aprueban leyes o reformas institucionales basadas en la necesidad de atender la problemática de la seguridad ciudadana en el transcurso de la década, asumiendo el tema un lugar central en la conformación de las agendas políticas de cada uno de ellos (Ruiz, 2004).

Creemos que la existencia de diagnósticos y propuestas comunes con relación a temáticas sociales clave en el conjunto del continente llevó a una profundización de la idea de que determinadas construcciones discursivas ocupaban el lugar de lo verdadero, remitiendo a otras posibles construcciones a un lugar subordinado y de escasa posibilidad de disputar posiciones hegemónicas.

Más allá de estas perspectivas comunes a nivel regional, entendemos de interés aportar una mirada a las metas a través de las cuales se piensa concretar estos objetivos específicamente en el caso uruguayo. Creemos que ello puede ayudarnos a visualizar más claramente el diagnóstico que se realiza y las medidas que se proponen para actuar sobre las disfunciones detectadas.

Presentamos a continuación los tipos de metas propuestas en el referido documento, desagregadas en función del objetivo al que se encuentran referidas.

En lo que tiene que ver con el objetivo de consolidación de la equidad social, las metas que se plantean tiene fundamentalmente que ver con cuestiones vinculadas a la cobertura del sistema y la extensión de la atención horaria y alimentaria a los alumnos pertenecientes, fundamentalmente a los niños en situación de necesidades básicas insatisfechas (NBI).

En lo relativo al objetivo de mejoramiento de la calidad educativa, ello se asocia:

- En enseñanza primaria: a enseñanza de inglés, introducción de la informática, distribución de libros de texto, financiamiento de proyectos de mejoramiento de la calidad y expansión de las escuelas de tiempo completo;
- En enseñanza media: a aumento del rendimiento académico, disminución de la repetición, aumento de la cantidad de horas de clase, introducción de la informática, distribución de libros de texto, aplicación de pruebas anuales de evaluación en el ciclo básico.
- En enseñanza técnico-profesional: concentrar la enseñanza especializada en escuelas técnicas superiores, ampliar la oferta en los sectores más dinámicos de la economía, lograr salidas más rápidas al mercado laboral, promover la enseñanza modular, distribuir textos, desarrollar la informática, conformar grupos de no menos de veinte alumnos.

En lo que tiene que ver con el objetivo relativo a la dignificación de la formación y función docente, las metas planteadas se ubican en función de aumentar los egresos de los centros de formación docente, formar docentes en

un régimen intensivo, capacitar y actualizar docentes en servicio, reconvertir docentes de educación de adultos a educación inicial.

Finalmente, en cuanto al objetivo que apunta al fortalecimiento de la gestión institucional, se plantea: agrupar escuelas rurales y disponer de docentes de educación de adultos para educación inicial y común; distribuir alumnos y racionalizar grupos, dotar de hardware y software a todas las dependencias del subsistema de enseñanza media; trasladar y agrupar estudiantes, reagrupar las escuelas agrarias e informativizar la gestión administrativa de la enseñanza media.

Los objetivos aquí presentados y su traducción en metas constituyen la columna vertebral del proceso de reforma educativa. De su lectura surge la intencionalidad de la administración de incidir en las disfunciones detectadas en los diagnósticos elaborados a partir de comienzo de los años noventa.

También es necesario señalar el lugar central que en el conjunto de las elaboraciones ocupa la noción de equidad. Esta constituyó, sin lugar a dudas, un concepto fundamental en el arsenal retórico que alimentó los procesos de reformas educativas en América Latina en los años noventa. Su utilización se asocia permanentemente a formas de intervención vinculadas a poblaciones que viven en situación de pobreza. En el conjunto de los documentos producidos por la gestión educativa que hemos analizado, y cuyo listado incorporamos en la bibliografía de esta obra como fuentes consultadas, la apelación a la noción de equidad figura reiteradamente como fundamento de las acciones que se plantea desarrollar.

No obstante lo planteado, es interesante señalar que se tiende a utilizar el significante equidad como un término que no es necesario definir y que poseería un sentido evidente. Esta vaguedad del concepto permite una utilización amplia del mismo que en muchos casos parecería retomar la preocupación por la igualdad inscripta en el mandato fundante del sistema educativo en Uruguay. Ello se procesó también a través de una fuerte apelación a la necesidad de valorar la diversidad y las diferencias que portarían los niños y que deberían ser tenidas en cuenta en el desarrollo de los procesos educativo (Southwell, 2006).

Quizás uno de los documentos en que más claramente se exprese, e intente confirmar empíricamente esta perspectiva es el denominado *Estudio de los factores institucionales y pedagógicos que inciden en los aprendizajes en escuelas primarias de contextos sociales desfavorecidos en el Uruguay* (ANEP-Codicen, 1999a). Este documento presenta un marco conceptual desde el cual se aborda el papel de las instituciones educativas en la promoción de aprendizajes en casos de niños pertenecientes a sectores pobres, estudios cuantitativos y cualitativos que profundizan en la temática, y unas reflexiones finales en las que se señala la necesidad de fortalecer a las escuelas, sugiriéndose la relevancia de tender hacia un modelo de escuelas de tiempo completo para atender a los sectores que viven en situación de pobreza.

En la primera parte del texto, se plantea el punto de partida desde el cual se ha de trabajar:

> La escuela tiene una misión específica en la sociedad: desarrollar las capacidades de aprendizaje de todos los niños. En algunos casos esta tarea constituye una prolongación de lo que la familia ha hecho en los primeros años de la vida del niño. Trabajar con niños pertenecientes a los sectores medios de la sociedad, si bien no está exento de dificultades, implica en cierto modo continuar una labor que se ha iniciado y continúa realizándose en el hogar de mil maneras distintas y cotidianas. En otros casos la tarea de la escuela implica realizar una verdadera transformación en los niños. La escuela debe crear en los niños un conjunto de capacidades que no encuentran en el hogar un ámbito propicio para su aparición y desarrollo. Es entonces cuando las dificultades para el logro de los objetivos de enseñanza parecen insalvables (ANEP-Codicen, 1999a: 13).

La entidad del condicionamiento que la pertenencia a un contexto sociocultural desfavorable ubica en relación con la posibilidad de realizar aprendizajes lleva a los documentos de la reforma a ubicarse en posiciones complejas. Por una parte se habla de dificultades que parecen insalvables y por otra se promueven programas para hacer posibles dichos aprendizajes. Esta perspectiva va a llevar a plantear que el tiempo de exposición a las posibilidades de aprendizaje es determinante en cuanto a los resultados educativos. El documento al que hacemos referencia ubicará a esta como la primera de sus constataciones, además de señalar la necesidad de la actualización pedagógica de los docentes y aspectos vinculados a la dimensión institucional. Con relación al primero de los temas mencionados, el informe concluye, comparando el modelo de escuelas de requerimiento prioritario y el de tiempo completo, que:

> Ambas políticas se aplican en nuestro país desde comienzos de los años noventa con el fin de mejorar la enseñanza que se brinda a los niños que viven en condiciones de pobreza. Pasado un quinquenio desde el inicio de la aplicación de ambas estrategias, los datos estadísticos relevados en 1996 y analizados en el capítulo II de este informe permiten afirmar que, mientras la estrategia de «escuelas de requerimiento prioritario» no tuvo impacto alguno sobre los aprendizajes, la estrategia de «escuelas de tiempo completo», aún en su primera versión inadecuadamente implementada, sí tuvo efecto en la mejora de los aprendizajes, al menos en un subconjunto de dichas escuelas (ANEP-Codicen, 1999a: 129).

Desde esta base es posible afirmar, complementariamente, que este estudio:

> Confirma la evidencia acumulada por diversas investigaciones respecto a la importancia del tiempo destinado a la labor educativa institucionalizada como factor de impacto en los aprendizajes. Por otro lado, implica que, mientras la estrategia de requerimiento prioritario constituyó en cierto modo una medida aislada, la estrategia de escuelas de tiempo completo permite la constitución de un abordaje más integral de la problemática de la educación en contextos carenciados (ANEP-Codicen, 1999a: 129).

Como ya planteamos en el capítulo tercero, y retomaremos más adelante, la perspectiva que sustentan los documentos de la reforma en relación con que

más tiempo de escuela implica más aprendizaje merece ser discutida. No se trata de negar lo evidente, sino de discutir si, en el marco del modelo compensatorio que se propone, efectivamente se destinan más tiempo al aprendizaje, o más bien se está en presencia de la introducción de los sesgos de tipo de reduccionismo instrumental, normatividad engañosa y reduccionismo racionalista (OREALC-UNESCO, 2007), a los que nos referimos también en el capítulo 3.

Desde una mirada más global, podemos apreciar que la referencia a la necesidad de desarrollar acciones tendientes a lograr formas de equidad social, cruza el conjunto del discurso de las políticas sociales en nuestro continente en los años noventa. Como señalábamos en al capítulo 1, siguiendo a Coraggio (1999), estas políticas supusieron el desarrollo de acciones focalizadas, detectando, y a la vez marcando poblaciones sobre las cuales se sostenía la necesidad de desarrollar acciones específicas. En la justificación del carácter focalizado de estas políticas, la noción de equidad ocupó un lugar privilegiado (Bordoli, 2006).

A los efectos de profundizar en estas líneas de trabajo, nos parece importante detenernos en el análisis de uno de los principales documentos elaborados desde la gestión de la reforma educativa. En dicho documento[4] se explicitan claramente los grandes ejes conceptuales en función de los cuales se organiza el discurso educativo de las autoridades de la educación uruguaya en el período 1995-2000. A ello dedicaremos el próximo apartado.

La concepción del proceso de reforma

Su visión de los desafíos de la educación en los años noventa

Inicialmente, interesa señalar el conjunto de asignaturas pendientes sobre las cuales se plantea necesario trabajar en el período 1995-2000. Las mismas se agrupan en siete ejes:

1. el escaso desarrollo de la educación inicial, especialmente en los sectores más carenciados de la población;
2. la falta de acceso de los grupos más carenciados a la educación y el parcial incumplimiento de la noción de obligatoriedad (ubicado en nueve años en la Ley 14.101);
3. «los problemas de inequidad se asocian sustantivamente al deterioro de la calidad de los aprendizajes, aún cuando no se observa una relación unívoca entre los mismos [...] Sobre el deterioro de la calidad, cabría agregar su condición de problema relativamente universal, aún cuando se acentúa pronunciadamente en los sectores de población de más bajos recursos» (ANEP-Codicen, 2000a: 34-35);
4. la fuerte inversión que Uruguay realiza en el área social (7 de cada 10 dólares gastados por el Estado) y su desigual distribución (gasto social

4 Nos referimos a ANEP (2000a) *Una visión integral del proceso de reforma educativa en Uruguay 1995-1999*. Este documento recoge el balance que la gestión educativa del proceso de reforma realiza de su actuación.

per cápita destinado a seguridad social seis veces superior al de educación U$S 447,8 contra U$S 72,1);

5. «el impacto del gasto público en educación, medido a través de coeficiente de Gini, tiene un efecto progresivo en los diferentes niveles, con excepción de la Universidad donde es notoriamente regresivo» (ANEP-Codicen, 2000a: 37);
6. «la oferta privada, en los niveles primario y secundario, ha representado no más del 20% de la población matriculada, con la excepción precisamente de la educación inicial, donde servía funcionalmente, en la mayor proporción de los casos, a la clase media en ausencia de una oferta pública extendida» (ANEP-Codicen, 2000a: 37-39);
7. el proceso de creciente democratización, pautado, en los últimos años, por un aumento en el acceso y en la permanencia en la educación media, se detiene hacia la primera mitad de la década de los noventa. Particularmente, en el Ciclo Básico de Educación Secundaria, la matrícula disminuye y la deserción aumenta. [...] Quizás la dificultad radique en trasladar la universalidad de los objetivos, absolutamente necesaria a toda propuesta educativa, a las estrategias, que, en cambio, podrían orientarse por criterios de discriminación positiva» (ANEP-Codicen, 2000a: 40).

Puede apreciarse la continuidad conceptual existente entre los documentos abordados precedentemente y el que aquí se está presentando. Como se puede apreciar, tres son los órdenes de problemas acerca de los cuales se entiende importante actuar: los problemas de acceso al sistema, las dificultades en cuanto a la calidad de la educación impartida y los problemas vinculados a cuestiones de equidad.

La priorización de las problemáticas arriba enumeradas permite plantear nuevamente la proximidad conceptual de la reforma educativa uruguaya con el conjunto de las reformas educativas implementadas en el continente en la década de los noventa.

La continuidad entre los diversos planteos elaborados a nivel local, regional e internacional surge con claridad, aunque es claro que constituiría un reduccionismo pretender reducir el caso uruguayo a un mero reflejo de tendencias existentes a nivel internacional. El caso uruguayo de los noventa constituye una forma específica de articulación de significaciones con relación a la educación que, si bien se vincula claramente con elaboraciones producidas a nivel internacional, presenta algunos rasgos específicos. Bentancur, en el trabajo ya citado se detiene en el análisis de este punto al comparar las reformas educativas de Argentina, Chile y Uruguay en lo que tiene que ver con las modalidades de gestión implementadas, la ecuación propuesta entre calidad y equidad y el patrón de financiamiento establecido. Resume sus hallazgos en el cuadro que reproducimos a continuación:

Dimensión	Argentina	Chile	Uruguay
Modalidad de gestión	Híbrida (burocrático-descentralizada)	Íntegramente mercantilizada	Centralizada (con componentes gerencialistas)
Ecuación calidad/equidad	Énfasis en equidad	Énfasis en equidad	Neto énfasis en equidad
Patrón de financiamiento	Público/privado (subsidios tradicionales)	Indiferenciación público/privado (cuasi voucher)	Estatal

Fuente: Bentancur, 2008: 302

El autor resume sus conclusiones en el siguiente párrafo:

> En una comparación integral, pues, se perfila el modelo chileno como el país más próximo a la ortodoxia descrita, en tanto su articulación, desarrollo y gestión reposa considerablemente sobre la lógica privatista de financiamiento. En el otro extremo, la experiencia uruguaya constituye una expansión del Estado docente y de la esfera pública de acuerdo a patrones clásicos, si bien afectando su secular impronta universalista por el anotado sesgo compensatorio, e incluyendo nuevas herramientas para la gestión del sistema. A medio camino, la reforma argentina desestructuró el sistema heredado sin terminar de configurar un nuevo centro de dirección, y persistió en un esquema tradicional de convivencia público-privado. Las tres unidades de análisis coinciden, en cambio, en ciertas faenas de rediseño y reestructura curricular, orientadas principalmente por una común preocupación por las asimetrías del sistema educativo y de su entorno social, que ambientó la promoción de intervenciones focalizadas (Bentancur, 2008: 302).

La expansión del Estado docente a la que se refiere Bentancur tiene que ver con el lugar asignado al Estado en la administración de los procesos educativos. Como ya hemos planteado, en el caso uruguayo se mantienen fuertes niveles de centralización en la toma de decisiones y en la ejecución de programas y proyectos. Esta situación dista mucho de los procesos de descentralización desarrollados en varios países latinoamericanos en la época. En este sentido, puede afirmarse que si bien es innegable la ligazón conceptual que presenta la reforma educativa uruguaya con el conjunto de procesos desarrollados en el continente, no sería adecuado dejar de apreciar las formas particulares que asume.

No está de más subrayar que, como también ya hemos señalado, la postura que se construye a partir de estos documentos y del desarrollo de los procesos de reforma construye una visualización de la crisis de la educación entendida como un proceso caracterizado por dos elementos: por una parte la acumulación de disfunciones ya existentes en la década de los años sesenta y por la otra las dificultades que evidencian los sistemas educativos para adaptarse a los cambios producidos en cuanto al lugar que ocupa el conocimiento en la sociedad. Este último elemento, y la necesidad de su superación, ya había sido planteado en uno de los documentos producidos por la oficina de CEPAL en Santiago de Chile y que puede ser apreciado como uno de los antecedentes conceptuales de los

procesos de reforma educativa en América Latina. Nos referimos a *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad* (CEPAL-UNESCO, 1992). En el mismo se señalaba la necesidad de superar las dificultades que para la calidad de la educación había supuesto la expansión de la matrícula educativa en la década de los años sesenta; así como el desafío de ajustar los sistemas de producción y transmisión de conocimientos a las nuevas demandas de transformación del sistema productivo. Esto tenía el objetivo de lograr competitividad a nivel internacional y posibilitar la construcción de sociedades más equitativas. Para ello se instaba a los países de América Latina:

> a crear en el próximo decenio, ciertas condiciones educacionales, de capacitación y de incorporación del progreso científico-tecnológico que hagan posible la transformación de las estructuras productivas de la región en un marco de progresiva equidad social (CEPAL-UNESCO, 1992: 16).

Estas condiciones harían posible conseguir dos objetivos fundamentales:

> En lo interno, se trata de consolidar y profundizar la democracia, la cohesión social, la equidad, la participación, en suma, la moderna ciudadanía. [...] En lo externo [se trata], de compatibilizar las aspiraciones de acceso a los bienes y servicios modernos con la generación del medio que permita efectivamente dicho proceso: la competitividad internacional (CEPAL-UNESCO, 1992: 17).

Este documento de CEPAL-UNESCO contribuyó a la creación de un clima propicio a los procesos de reforma de los años noventa, más allá, como está dicho, de las peculiaridades que asumieron los procesos en los diversos países del continente.

Por otra parte, un elemento sobre el cual nos interesa llamar la atención particularmente es el vinculado a la ubicación de las situaciones de pobreza, denominadas como carencia, como elementos fundamentales en la perspectiva que se elabora desde la concepción de la reforma educativa uruguaya.

De un modo similar al que planteábamos en el capítulo anterior, y también con una entonación similar a la presente en el documento de CEPAL-UNESCO, los procesos sociales que derivan en la generación de situaciones de pobreza estarán fuera de consideración en los planteos que se realizan. Se los significa dentro del orden de lo realmente existente, de la situación de la realidad sobre la cual es necesario actuar, pero en relación con la cual no es significativo intentar ubicar posibles causas. Se instala de esta forma una lógica pragmática, centrada en la necesidad de actuar sobre ciertas problemáticas y que no presta atención a los procesos de producción de dichas situaciones.

El tratamiento de la inseguridad como problema cultural y educativo que trabajamos en el capítulo 4 presenta una lógica similar a la que estamos analizando en este momento. En ambos casos el énfasis se ubica en apreciar las consecuencias que la situaciones de pobreza tienen sobre el conjunto de la sociedad y no en analizar las formas a través de las cuales se da su producción social.

La nominación del sujeto pobre como carente constituirá uno de los ejes fundamentales de la construcción discursiva sobre educación y pobreza que se elaborará desde la perspectiva de la reforma educativa. Se percibirá al educando desde aquello que le falta y que otros poseen. A su vez, en forma similar a lo que acontece con la perspectiva de la seguridad ciudadana, progresivamente se irá generando una posición desde la cual se habrá de responsabilizar al propio carente, o a su círculo de referencia más cercano, por la situación de «carencialidad» (Martinis, 2006a).

Como planteábamos en el capítulo 3, se va constituyendo un sujeto excepcional, ubicado por fuera de la lógica desde la que se constituyen los «normales». Este sujeto, responsabilizado por la situación en la que se encuentra, además presentará serias dificultades para ser asimilado socialmente. Ello se produciría por la existencia de las mencionadas carencias, las que inhabilitarían el tránsito por las instituciones y los procesos educativos dirigidos a los sectores socialmente integrados.

La magnitud del problema detectado en relación con las dificultades para producir procesos de equidad social llevaría a la necesidad de plantear un proceso de reforma del sistema educativo uruguayo. Desde la perspectiva reformista este proceso adquiriría una magnitud tal que permitiría nominarlo como de refundación. Sobre las características de esta refundación nos detendremos en el próximo apartado.

La refundación del sistema educativo uruguayo. Equidad social y políticas educativas

Como veníamos afirmando, existe en el desarrollo del proceso reformista una clara idea en cuanto a la necesidad de introducir cambios profundos en un sistema educativo uruguayo, el cual, si bien ocupó un lugar fundamental en la construcción del Uruguay moderno, mostraría serias deficiencias en los años noventa. En este sentido, se acuña una expresión que coloca al proceso de reforma»en una tensión mucho más radical que la de ser un espacio desde el cual introducir una serie de ajustes dentro del sistema educativo: se habla de la refundación del sistema educativo.

Ello es expresado claramente en las siguientes líneas:

> El estado de situación, las orientaciones y los objetivos de la Reforma apuntan a refundar el rol de la educación como factor formador de una conciencia cultural y científica orientada a elevar la calidad de los recursos humanos, atenuador de la desigualdad social y la pobreza, dinamizador de los canales de la movilidad social y modernizador de las relaciones entre los contextos productivos y laborales.
>
> El logro de estos objetivos nos desafía en la capacidad de articular un proyecto educativo común a tan variados propósitos, sustentado en una fuerte presencia del Estado como conductor y garante de este proceso (ANEP-Codicen, 2000a: 46).

Esta concepción de educación trasciende una visión tradicional, tendiendo a colocar la prestación educativa como un eje central en el conjunto de las

políticas sociales. Se atribuyen a la educación una serie de funciones tales,[5] que necesariamente lleva a que se la presente como eje central de dichas políticas. Aquí comienza a plantearse con suma claridad uno de los ejes fundamentales de la construcción discursiva que realizan los responsables de la administración del sistema educativo en el período 1995-2000: el carácter central de la educación en relación con el conjunto de las políticas sociales en desarrollo en el país.

Es en este sentido, se plantea que:

> Precisamente por el presente y por los logros cercanos del futuro, la educación es el pilar de las políticas sociales, ya que no solo contribuye al fortalecimiento de la democracia, sino también constituye el instrumento más eficaz y con efecto más duradero, en el combate a la pobreza y a la marginalidad, en el logro de una mayor competitividad económica y social, y en la reducción de las desigualdades en la distribución del ingreso (ANEP-Codicen, 2000a: 50).

El conjunto de cometidos que se asignan a la educación evocan a aquellos emanados de las posturas educacionistas propias del período de fundación del sistema educativo uruguayo en el último tercio del siglo XIX. Recordemos que por educacionismo se entiende una forma de apreciar el papel de la educación en la sociedad en función de la cual se concibe la práctica educativa como determinante de cambios en los más diversos aspectos de la sociedad, la economía y la política. Las posturas sostenidas por José Pedro Varela tanto en *La educación del pueblo* como en *La legislación escolar* representan claramente expresiones de esta concepción. En el capítulo 2 de esta obra realizamos un análisis detallado de la referida perspectiva, argumentando que era necesario recurrir a una clave histórica para dar cuenta de las elaboraciones discursivas del presente. Planteamos la clave histórica no como mero prólogo, sino como componente fundamental en nuestro trabajo.

Nos parece oportuno detenernos en este punto, ya que constituye uno de los ejes del análisis que pretendemos presentar en este texto. Observar una continuidad conceptual, resignificada, en algunos enunciados pedagógicos inscriptos en los momentos de fundación del sistema educativo centralizado y estatal uruguayo supone una clave relevante para comprender algunos proceso desarrollados en la década de los años noventa del siglo XX. Eloísa Bordoli y Antonio Romano (Bordoli y Romano, 2009) han analizado uno de los supuestos centrales que porta la concepción que estamos abordando; aquel que postula que «la educación combate los males de la sociedad y, por ende, la escuela es el instrumento adecuado para hacerlo». Con relación a este postulado, sostienen:

> Esta visión ha ubicado lo pedagógico y la escuela como técnicas correctivas y como consecuencia ha conducido a una vacuidad de los discursos sobre lo educativo. Este vaciamiento es efecto de la repetición sin discusión de enunciados pedagógicos decimonónicos, los cuales le atribuían a la escuela el poder de ser el antídoto contra la desviación social. Desde

5 «Tan variados propósitos», como dice el documento.

> esta posición la educación diluye su especificidad y la escuela —al multiplicar sus funciones— pierde su sentido constitutivo: educar (Bordoli y Romano, 2009: 19).

En consonancia con este planteo, entendemos que algunas formulaciones propias de las perspectivas educacionistas del último tercio del siglo XIX son retomadas en el tramo final del siglo siguiente. Es así como, la referencia a significantes centrales de estas posturas, que surge con particular fuerza a partir de la década de los noventa, no se procesa a través de una referencia literal a aquellos sentidos, sino a través de su resignificación. El rol absoluto que se asignaba a la educación en las perspectivas educacionistas, como espacio de transformación de la sociedad a través de la constitución de sujetos aptos para integrarse socialmente, no se expresa exactamente de la misma forma en los años noventa del siglo XX.

Por una parte, sí se enuncia el carácter absoluto de la educación. La frase transcripta precedentemente es clara expresión de ello, al referirse a los «variados propósitos» (ANEP-Codicen, 2000a: 64) que son asignados a la educación. En ese sentido, la cercanía con la perspectiva educacionista es clara. De todos modos, significaría un error conceptual intentar explicar el discurso de la reforma educativa a través de su simple identificación con dicha categoría.

El nuevo contexto social y político que presenta la década de los noventa, caracterizado por un fuerte vacío teórico, en cuanto a las perspectivas de cambio o transformación social, generado a partir de la caída del socialismo real y la hegemonía de las posturas de corte neoliberal, merece ser tenido en cuenta. Testimonio de ello da uno de los actores técnicos fundamentales del proceso de reforma al sostener que:

> La implícita aceptación de sus fundamentos y orientaciones, o, si se quiere, la falta de referencia a un proyecto alternativo, alienta buenas perspectivas en cuanto a la perdurabilidad de la Reforma en el tiempo y a la generación de una dinámica que difícilmente puede detenerse abruptamente (Opertti, 1997: 154).

El convencimiento acerca del camino emprendido alimenta el desarrollo de las acciones educativas pautadas en el proceso de reforma. Desde ese marco es posible ubicar un proceso de reforma educativa que plantee que:

> La reforma educativa hace hincapié en tres aspectos que se consideran claves para efectivamente fortalecer a la educación primaria como eje de la integración social: la valoración de la educación como política social, la integración coordinada de otros sectores sociales (por ejemplo, alimentación y salud) en la acción educativa y la extensión de los tiempos escolares como forma de respetar las desigualdades en los ritmos de aprendizaje y de poder alcanzar resultados efectivamente universales (ANEP-Codicen, 2000a: 129-130).

El sentido de la educación en tanto espacio de constitución de sujetos con posibilidades de integrarse socialmente —aunque lo fuera desde una posición

subordinada como en el caso de los pobres en su abordaje desde el educacionismo—, no parece estar disponible a través de una intervención estrictamente educativa, sino a través de la significación de la educación en tanto política social.

El concebir la educación como una política social constituye uno de los elementos que caracteriza y distingue la construcción de discurso educativo de la reforma educativa. Como ya hemos planteado a lo largo de este trabajo, las políticas sociales latinoamericanas de los años noventa desde su carácter focalizado y compensatorio, delinearán un conjunto de sujetos en relación con los cuales propondrán la necesidad de intervenciones excepcionales. El tenor de estas intervenciones vendrá definido por el carácter excepcional de estos mismos sujetos, irreductibles a una definición que los agrupe dentro de los socialmente integrados. Constituirían un exterior amenazante de la sociedad sobre el cual es necesario intervenir.

Como podemos ver el ámbito educativo se va delineando como un espacio privilegiado para intervenir sobre estos sujetos. Así, se define al ámbito de la educación primaria como un ámbito privilegiado de acción, ya que es necesario que la intervención se realice desde la infancia a los efectos de evitar o matizar la instalación de patrones de insuficiencia cultural propios de estos sujetos excepcionales.

Por otra parte es importante señalar también que el énfasis en la educación primaria, como centro de procesos de integración social constituye un elemento recurrentemente planteado dentro de documentos de los diversos organismos internacionales que han tenido peso en la concepción de las políticas educativas latinoamericanas de los años noventa. Ello frecuentemente ha sido fundamentado desde una teoría económica de corte neoclásico (Coraggio, 1995; Coraggio y Torres, 1997). De este modo la argumentación económica viene a reforzar la lógica social presente en el discurso de la focalización. Ambas perspectivas, en definitiva, legitiman el desarrollo de procesos de clasificación social, ya que es necesario identificar claramente aquellos sujetos en relación con quienes es necesario intervenir.

Los procesos de clasificación social de los sujetos no son una novedad en la historia de la educación uruguaya. En el capítulo 2 señalábamos ejemplos de cómo se procesaba la cuestión en relación con niños ubicados en situación de pobreza. En el capítulo 3 mostramos cómo dichos procesos irrumpen la década de los noventa a través de la CEPAL y su categoría de mutantes.

De todos modos, una diferencia debe ser señalada entre ambas construcciones. En la propia del período de consolidación del sistema educativo uruguayo, la clasificación, si bien claramente instalaba una lógica de subordinación, descansaba sobre una posibilidad de lograr algún nivel de integración social. La lógica del mutante instaura una situación de excepcionalidad, solamente podrán integrarse aquellos que de alguna forma sufran una alteración profunda, aquellos que puedan llegar a ser otro.

Nos parece importante señalar esta distinción, ya que si bien en ambos casos estamos ante procesos de clasificación social, los cuales necesariamente tienen consecuencias en los procesos de construcción identitaria de los sujetos, la delimitación de fronteras sociales y antagonismos opera de diversa forma en un caso y en otro. En un caso, existe la oferta de un lugar de integración subordinada; en el otro, se percibe una profunda desconfianza en la posibilidad de integración, ya que debería producirse un proceso excepcional para que ello ocurriera. Perspectivas de este tipo abrieron el campo para el desarrollo de programas de acción afirmativa o discriminación positiva, los cuales desde una intencionalidad de integración social producen efectos de etiquetamiento al marcar a aquellas poblaciones que deben ser favorecidas (Martinis, 2008).

La construcción del sujeto de la educación que realiza el discurso educativo de la reforma se ubica en una relación de continuidad con la categoría de mutante introducida por CEPAL Montevideo. En este caso, la posibilidad de producir mutaciones estaría directamente asociada a la integración de la educación como componente fundamental de las políticas sociales.

Creemos que en este punto de nuestro trabajo es posible apreciar más claramente cómo el sentido de la lógica de la prevención, que analizamos con relación a las construcciones sobre seguridad ciudadana, opera en el campo estrictamente educativo. En breves palabras, ya que retomaremos este tema más adelante: si la producción de una posibilidad de integración social a través de la educación es ubicada en el orden de lo improbable (la producción de una mutación), es lógico que el énfasis se coloque en, al menos, prevenir la instalación de las conductas socialmente más desajustadas en los sujetos de la pobreza. Ante la imposibilidad de la integración a través de la educación, se trata de asegurar que no se vea afectada la seguridad ciudadana.

En el próximo apartado daremos continuidad al análisis, deteniéndonos en apreciar algunos aspectos más concretos, vinculados a la estrategia que se propone desarrollar la reforma educativa para lograr los objetivos que postula.

Las estrategias de la reforma

En la fundamentación de las estrategias diseñadas para implementar las acciones que se entienden oportunas, se recurre a elementos que reafirman la concepción educativa ya presentada en apartados anteriores. De todos modos, por su carácter ilustrativo, nos parece oportuno transcribir un párrafo en el cual se da cuenta de ello. Esta concepción se apoya en consideraciones del orden de las que se presentan a continuación:

> Este modelo de organización escolar, que demostró ser a lo largo de este siglo una herramienta sumamente exitosa para alcanzar y consolidar la integración social y la equidad, no permite afrontar en la actualidad tres urgencias que jalonan al sistema educativo: en primer término, la asunción de la educación como un componente vertebral de las políticas sociales, estructuradas sobre la noción de integralidad; en segundo lugar, la

> incorporación de programas que atiendan los aspectos más acuciantes vinculados a la salud y la alimentación de los niños; finalmente, la extensión del horario de clase como una de las estrategias medulares en la redefinición del proceso educativo.
> Asimismo, la constatación de los elevados niveles de repetición en los primeros grados escolares —fundamentalmente, en el primer año, situación que se ha mantenido incambiada en los últimos diez años— subraya, aún más, la necesidad de ajustar el rol y la estructura institucional, docente, pedagógica, curricular y comunitaria de las escuelas.
> La repetición en las escuelas públicas está asociada a una alta inasistencia, al bajo nivel educativo de la madre y a las carencias socioeconómicas de los hogares (medidas a través del hacinamiento) (ANEP-Codicen, 2000a: 125-126).

Es sumamente interesante para nuestro análisis detenernos brevemente en considerar algunos aspectos de estas líneas. Para ello tomaremos dos de los aspectos planteados: a) la supuesta caducidad del modelo de organización escolar en función de las urgencias que se señalan; y b) la explicación que se sostiene en cuanto al fenómeno de la repetición escolar.

Con relación al primero de los puntos señalados, se señala la inadecuación del modelo escolar, que fue eficiente a lo largo de un siglo a los efectos de responder a las urgencias de integrar a la educación en el conjunto de las políticas sociales, atender problemas de alimentación y salud de los niños y promover la extensión del horario de clase.

Uno de los elementos en que se va a basar este cuestionamiento es a través de los resultados de las evaluaciones estandarizadas de aprendizajes, tema al cual nos hemos referido en el capítulo 3. A los efectos de ilustrar la relevancia dada en el proceso de reforma educativa a este tipo de evaluaciones puede ser interesante apreciar las realizadas en la educación primaria uruguaya en el período que abarca nuestro análisis. Revisando los documentos elaborados por ANEP a partir de estas evaluaciones (ANEP-Mecaep 1997a, 1998, 1999a, 1999c, 2000; y ANEP-Gerencia de Investigación y Evaluación, 2000, 2002a, 2002b, 2002c) es posible apreciar la realización de las evaluaciones que se detallan en el siguiente cuadro.

Evaluaciones de aprendizajes realizadas en la educación primaria de Uruguay entre los años 1996 y 2002

Año	Evaluación de aprendizajes	Universo	Tipo de cobertura
1996	Evaluación nacional de aprendizajes en lengua y matemática, 6.º año enseñanza primaria.	Alumnos de 6.º año de enseñanza primaria pública y privada.	Censo
1998	Segunda evaluación nacional de aprendizajes en lengua y matemática, 3.er año enseñanza primaria.	Alumnos de 3.er año de enseñanza primaria pública y privada.	Muestra
1999	Evaluación nacional de aprendizajes en lengua y matemática, 6.º año enseñanza primaria.	Alumnos de 6.º año de enseñanza primaria pública y privada.	Muestra
2000	Evaluación nacional de aprendizajes en el primer nivel de la escolaridad.	Niños de 5 años de educación inicial y de 1.er y 2.º año de enseñanza primaria pública y privada habilitada, del área metropolitana de Montevideo y localidades de más de 5000 habitantes	Muestra
2002	Evaluación nacional de aprendizajes en lengua y matemática, 6.º año enseñanza primaria.	Alumnos de 6.º año de enseñanza primaria pública y privada.	Muestra

Fuente: Observatorio de la Educación de ANEP (<www.anep.edu.uy/observatorio>).

La presentación de los resultados de estas evaluaciones tuvo en cuenta una clave de lectura que agrupara los niveles de desempeño en relación con el contexto sociocultural de procedencia del niño. La constatación, en diversos casos, de la existencia de correlaciones entre la ubicación en contextos diversos y los resultados obtenidos alimentó la lógica ya establecida por CEPAL en 1990. Se confirmaba que los resultados educativos eran tanto más bajos cuanto más desfavorable fuera el contexto sociocultural de procedencia.

Vale recordar aquí la crítica a este tipo de evaluaciones en función de los sesgos que han introducido en el análisis de los resultados educativos a los que nos hemos referido precedentemente. De todos modos, los resultados de estas evaluaciones, sumados a la existencia de un marco teórico proclive a justificar la existencia de fuertes relaciones entre pobreza y bajos logros académicos, permiten la generación desde una perspectiva que postula la invalidez del modelo escolar vigente. Desde aquí, la redefinición del modelo escolar se propone en relación con la atención de problemáticas sociales. En un primer momento se menciona la concepción de la educación en tanto política social, retomándose un aspecto al que nos hemos referido en páginas anteriores. Posteriormente, se introduce la necesidad de atender temas de salud y alimentación, incorporando en el ámbito escolar tareas que tradicionalmente fueron atendidas o bien por la familia o bien por otros ámbitos estatales. Finalmente se hace referencia a

la extensión del horario de clase, elemento evidente si se lo vincula con los dos planteados precedentemente.

En definitiva es posible apreciar la existencia de una resignificación de la noción de institución educativa. Merece destacarse que históricamente las escuelas uruguayas incorporaron en su interior espacios para la alimentación de algunos de sus alumnos. Ello, si bien es claro que instituía relaciones de desigualdad entre quienes hacían uso de ese servicio y quienes no, no fue tematizado tradicionalmente como un espacio central en la escuela. La resignificación que vemos operando sí concibe nuevos espacios centrales en la escuela, ordenándolos desde la lógica de las políticas sociales.

Se trata de establecer formas de incidencia sobre el formato escolar moderno, el cual como adecuadamente señalan Flavia Terigi y Roxana Perazza (Terigi y Perazza, 2006), se estableció sobre la base de la separación del niño de su familia y en la reunión de todos los niños de una misma edad en un mismo espacio institucional para que se realizaran sobre ellos actividades formativas. Probablemente el aspecto formativo sea el más afectado por el hecho de la revisión que se propone, ya que si bien no se cuestiona la organización administrativa de la institución, sí se postula la necesidad de incorporar fuertemente acciones vinculadas a las políticas de asistencia social en su interior.

Es claro, como señalan las mencionadas autoras, que los rasgos en función de los cuales se organizan los componentes claves de la institución educativa tienen efectos sobre los sujetos que asisten a ella. Nos referimos a cómo se conciben los tiempos, los espacios educativos, los modelos pedagógicos, las funciones de la institución, entre otros. En términos de ambas autoras:

> independientemente de las valoraciones que pueden hacerse sobre ellos, numerosos estudios han mostrado que estos rasgos tienen consecuencias en el modo en que se organiza la vida cotidiana de quienes asisten a la escuela en calidad de alumnos. Más aún, contribuyen fuertemente a determinar el significado de la experiencia que es posible para los niños en estos establecimientos que llamamos genéricamente «escuelas», según el brillante análisis que realizó Jackson sobre la vida en las aulas (Jackson, 1991)[6] (Terigi y Perazza, 2009: 2).

Siguiendo este planteo es posible señalar que las alteraciones que se introducen en las formas de funcionamiento y en las competencias de las instituciones educativas, tienen consecuencias para quienes a ellas asisten cotidianamente. Así, el nuevo patrón de ordenamiento de una porción de las instituciones educativas uruguayas, aquellas que atienden a los niños carenciados, no puede ser comprendido por fuera de la lógica de la prevención que alimenta la concepción

6 Las autoras se refieren al pionero estudio de Phillip Jackson, *La vida en las aulas*, a partir del cual tomó visibilidad en el ámbito académico de la educación la noción de «curriculum oculto», la cual llama la atención acerca del conjunto de elementos que, no estando definidos en ningún documento oficial ni institucional, son, en la práctica y por la vía de lo implícito, enseñadas en las escuelas.

de modelo institucional que tiende a establecerse. Redefinir la escuela desde la política social supone colocar en un primer lugar las prácticas prevencionistas, ligadas, como se afirma, a la atención de problemáticas sanitarias y alimentarias. Nuestro planteo subraya la consideración de las consecuencias que este proceso genera, particularmente para los educandos, concebidos en tanto sujetos de asistencia.

Es de capital importancia para nuestro análisis señalar que el proceso de resignificación de la escuela toma distancia de los aspectos vinculados a los procesos de distribución de bienes culturales en su sentido más amplio. La lógica de la prevención parece agotarse en sí misma, no habilitando el paso a otras situaciones. Quizás la asunción del carácter previsible (CEPAL, 1990) del fracaso escolar de los niños de sectores populares sea el que lleve a no profundizar en una resignificación de la institución educativa desde el punto de vista de su habilitación al acceso a expresiones científicas, culturales y artísticas.

Con relación al segundo elemento que señalábamos, nos parece fundamental prestar atención al proceso de construcción de sujeto que es posible apreciar en relación con la explicación que se realiza en vinculación con el tema de la repetición en los primeros años de las escuelas públicas uruguayas.

El tema de la repetición se explica como asociado a tres situaciones: altos niveles de inasistencia, bajo nivel educativo de las madres y carencias socioeconómicas expresadas a través de las situaciones de hacinamiento. Esta afirmación se sustenta en los resultados obtenidos a través de las diversas evaluaciones de aprendizajes realizadas, en continuidad con el marco teórico introducido por CEPAL en su estudio de 1990.

La siguiente tabla comparativa nos aporta información para apreciar la base empírica sobre la cual se construye la perspectiva a la que nos estamos refiriendo y, a la vez, permite apreciar ciertos efectos de las políticas aplicadas.

Porcentaje de alumnos de sexto suficientes en matemática y lengua según contexto sociocultural (a) de la escuela a la que asisten (1996, 1999 y 2002)

	Matemática			Lengua		
	1996	1999	2002	1996	1999	2002
Muy favorable	66,4	71,2	72,3	85,4	88	87,7
Favorable	46,2	51,5	56,4	70,2	73,9	75,5
Medio	34,0	39,4	52,5	58,4	61,5	66,4
Desfavorable	24,1	27,9	39,1	48,5	51,4	61,0
Muy desfavorable	16,7	27,9	35,7	37,1	46,7	54,8
Total	34,6	40,8	48,3	57,1	61,3	66,3

Fuente: ANEP-Mecaep (1999), Evaluación nacional de aprendizajes en lengua y matemática, 6.º año enseñanza primaria 2002, primer informe, Montevideo. Tomado de: Observatorio de la Educación de ANEP: <www.anep.edu.uy/observatorio>.

La tabla sistematiza resultados obtenidos de las evaluaciones de aprendizajes en matemática y lengua realizadas en los años 1996, 1999 y 2002 (ANEP-Mecaep, 1997a, 1998, 1999a, 1999c, 2000; y, ANEP-Gerencia de Investigación y Evaluación, 2000, 2002a, 2002b y 2002c). La temática de las evaluaciones de aprendizaje fue el indicador en relación con el cual la administración produjo mayor cantidad de documentos, lo que puede servir como un indicio para dar cuenta de la relevancia otorgada al tema.

Como puede apreciarse, se distribuye a los alumnos en cinco grupos, según el índice de nivel sociocultural que corresponde a la zona en que viven. Luego los resultados de las evaluaciones son organizadas en función del contexto de pertenencia. El contexto intermedio (medio) obtiene resultados muy similares a los promedios nacionales. Los contextos favorables y muy favorables se ubican por encima de dicho promedio y los contextos desfavorables y muy desfavorables lo hacen por debajo. De todos modos, un elemento que parece necesario destacar es que la brecha de aprendizajes entre los contextos más favorables y los más desfavorables tiende a reducirse en cada evaluación que se realiza. Ello sucede sin que sea alterado el ordenamiento de los resultados en directa relación con el contexto sociocultural de pertenencia.

En definitiva, parece empíricamente sustentable la afirmación acerca de que la conjunción de factores asociados a situaciones de pobreza es la que produce el fracaso escolar. Como ya hemos planteado, no es lo evidente lo que debe ser sometido a discusión, sino las formas en que los resultados son obtenidos y, particularmente las inferencias que a partir de ellos se postulan.

En este sentido, resulta muy interesante que los factores estrictamente educativos no ocupen un lugar destacado en la explicación de la problemática. Por otra parte, ello guarda coherencia con el señalamiento que la necesidad de alterar el modelo escolar no se vinculaba a cuestiones específicamente educativas.

Un elemento más nos interesa mencionar con relación a este tema. Como podemos apreciar, se tiende desde aquí también a la construcción de un sujeto excepcional, aquel que por carencias de diverso tipo se ve inhabilitado para aprender. La lógica expuesta es claramente vinculable con la construcción discursiva del mutante. Los límites de lo pensable quedan reducidos en el marco explicativo que proveen tres variables, en cuya relación estaría inscripto el futuro del sujeto.

Desde esta forma de construir discursivamente los problemas de la educación primaria uruguaya, se van a generar una serie de líneas de acción a desarrollar para hacer realidad la noción de refundación del sistema educativo. Estas líneas de acción, que guardan continuidad con los elementos conceptuales desarrollados precedentemente y que van en la línea de lo que podríamos denominar un nuevo sentido común sobre el papel de la educación, generado en los años noventa, pueden apreciarse en el siguiente ordenamiento:

1. La universalización de la educación inicial como estrategia de fondo y de mayor impacto en el largo plazo para aumentar la equidad social.

2. Desarrollo de un extendido programa de construcciones edilicias, que previó en su plan para el cuatrienio 1996-1999, la construcción y remodelación de 955 aulas para educación inicial y primaria.
3. Programa nacional «Todos los niños pueden aprender», sustentado en un fuerte respaldo político y docente, apunta a: desarrollar políticas sociales integradas; perfeccionar a los docentes en los aprendizajes de la lectura y la escritura; fortalecer los vínculos entre educación inicial y primaria; maximizar el uso del libro como herramienta sociopedagógica, y establecer una sólida red de vínculos entre las escuelas y las familias a través de la promoción de formas más flexibles de concebir e implementar la participación comunitaria.
   Las acciones específicamente sociales se orientan al reordenamiento institucional del Programa de Alimentación Escolar (PAE) a través de un fuerte aumento de las calorías aportadas por los almuerzos escolares (sistema de bandejas) de manera de mejorar su impacto social, educativo y nutricional; la distribución de equipos de lluvia y pares de botas para los niños de zonas más carenciadas como medida preventiva frente a los altos índices de inasistencias asociadas a factores climáticos; el mejoramiento de la calidad de la atención médica, a través de convenios con instituciones de salud públicas y privadas, que ya permite atender a los niños de contextos más carenciados, y el apuntalamiento de los ámbitos de diálogo con las familias, a los efectos de consensuar estrategias entre escuelas y hogares para abordar e intervenir sobre el fracaso escolar.
4. El desarrollo de la enseñanza de tiempo completo, esto es, la implementación de escuelas que atienden a los alumnos de condición socioeconómica precaria en régimen de doble turno y con una currícula y un encuadre pedagógico especializado, supone una transformación radical. En este marco, se estableció un acuerdo complementario con el Banco Mundial (Proyecto Mecaep) que permite crear 50 escuelas nuevas de tiempo completo.
5. El fortalecimiento de la educación rural [...]
6. La distribución de más de 2.800.000 libros a los alumnos de 1.º a 6.º grado escolar, intentando fortalecer el capital cultural de estos y de sus familias, así como el proceso pedagógico del cual son protagonistas.
7. La evaluación de aprendizajes en Matemáticas y Lengua, a nivel de tercer y sexto año, que no solo constituye un insumo fundamental para el diseño, seguimiento y monitoreo de las transformaciones curriculares y docentes encaminadas, sino una forma de rendir cuentas de lo actuado a la comunidad (Anep, 2000: 126).
8. La implementación de Programas de Mejoramiento Educativo (PME), que permiten desarrollar la capacidad de iniciativa y gestión autónoma de las comunidades escolares, a través del apoyo y el financiamiento de 800 proyectos.
9. La promoción de políticas de recreación ante el hecho de que cuatro de cada diez alumnos de escuelas públicas no veranean. Ya se han puesto en marcha programas que permitan a los alumnos «no veraneantes»

> contar con espacios y momentos de esparcimiento costeados por ANEP (ANEP-Codicen, 2000a).

Estas nueve líneas de acción constituyen la columna vertebral del proceso de reforma educativa 1995-2000 en educación primaria. Obsérvese, nuevamente y en coherencia con el análisis que venimos realizando, la fuerte tendencia hacia la atención de situaciones de pobreza que estas acciones presentan.

Si bien el conjunto de acciones expresa claramente el desarrollo de una línea discursiva, entendemos oportuno detenernos en una de ellas específicamente. Si bien más adelante volveremos sobre el tema, nos parece relevante señalar la centralidad que en el conjunto de la propuesta tiene el hecho de apuntar al desarrollo de un sistema de escuelas de tiempo completo.

Como señalamos en el capítulo 3, la introducción de la categoría escuela de tiempo completo se produce en Uruguay en el año 1989, como una resignificación de las viejas escuelas al aire libre sobre las que nos detuvimos en el capítulo 2. De todos modos, a partir del año 1995 se coloca como uno de los objetivos fundamentales de política educativa la expansión de este tipo de escuelas.

Desde el año 1989 el funcionamiento de una cantidad muy limitada de escuelas de tiempo completo se justifica desde la necesidad de realizar experimentación pedagógica a los efectos de disponer de modelos de trabajo con vistas a una generalización de la experiencia (ANEP-Codicen, 1989). Ello no pasaba de ser una expresión de deseos, ya que no existían previsiones presupuestales dirigidas a tal fin y solamente se incorporaban siete escuelas a esta modalidad.

Más allá del escaso alcance de esta medida, es interesante recoger algunos elementos presentes en la concepción del proyecto, ya que el mismo constituye el antecedente más directo para el impulso que tendrán este tipo de escuelas a partir del año 1995.

En la resolución que el Codicen de la ANEP dictó para la implementación de la modalidad en 1989, se establece que la misma se realizará en dos modalidades:

> una modalidad destinada a preparar la introducción de cambios importantes en la concepción de la educación y en el uso de nuevas tecnologías y lenguajes y, la otra, para llevar a una mayor cantidad de niños los beneficios del programa vigente de Educación Primaria en su integralidad, ya que en la actualidad no pasa en muchas áreas de una aspiración, en tanto el tiempo disponible de clase no permite profundizar en contenidos fundamentales (ANEP-Codicen, 1989: 1).

Por otra parte, en la exposición de motivos de la misma resolución se profundizaba en la consideración del tema del tiempo escolar. Específicamente, se planteaba que:

> hay una relación íntima entre la calidad y cantidad de conocimientos internalizados y el tiempo destinado a su adquisición. [...] En la actualidad, se desplaza el acento del proceso hacia el aprendizaje, lo que significa tomar en consideración el «tiempo» que cada educando necesita para elaborar los conocimientos. [...] Es evidente que la comparación del tiempo

> que se destina a la permanencia del niño en las aulas en otros países desarrollados y aún en los vías de desarrollo y en algunas escuelas privadas de nuestro medio, la escuela pública actual aparece con un menguado lapso que obliga, necesariamente, a limitar las aspiraciones educacionales. [...] El hecho que ambos padres se encuentren fuera del hogar por lapsos prolongados significa para muchos niños horas de soledad, de falta de atención, de ocio no educativo ni dirigido o de permanencia en las calles, con los riesgos consiguientes (ANEP-Codicen, 1989: 1-2).

Puede ya visualizarse en este documento la mixtura de aspectos educativos y de contención social que serán retomados y desarrollados en 1995 al establecerse la consolidación de escuelas de tiempo completo como uno de los ejes prioritarios de la reforma educativa.

A partir del año 1995, para la nueva gestión de la ANEP, la justificación de la necesidad de instalar escuelas de tiempo completo tendrá que ver con el hecho de brindar atención a una población específica, definida como integrada por alumnos de condición socioeconómica precaria. Como vemos, la excepcionalidad del sujeto determinará la excepcionalidad de la institución necesaria para intervenir sobre él. Volveremos sobre este punto más adelante ya que, constituye uno de los ejemplos más claros de desarrollo de procesos de clasificación social.

El conjunto de estas nueve acciones, como veníamos planteando, muestra la construcción discursiva de la educación como espacio central del despliegue de un conjunto de políticas sociales focalizadas destinadas a atender situaciones de pobreza.

Puede apreciarse en el análisis que venimos realizando la producción de un fuerte proceso de resignificación de la escuela pública uruguaya. Este proceso, ubica a las instituciones educativas en un escenario en el centro del cual se ubica el despliegue de un conjunto de políticas sociales. En palabras inspiradas en el propio director nacional de educación pública:

> Este abordaje integral representa un cambio sustancial en el modo de aproximarse al tema dentro de nuestro sistema educativo, e involucra, necesariamente, una dosis considerable de recursos humanos y financieros, al tiempo que constituye una nítida apuesta en términos de política social: en otras palabras, al asumir la idea que la educación cumple progresivamente, tal cual indicó el director nacional de la ANEP, profesor Germán Rama, el rol de un Ministerio de Bienestar Social (ANEP-Codicen, 2000a: 127).[7]

7 Afirmaciones del estilo de las aquí presentadas no han estado ausentes en diversas manifestaciones públicas del director nacional de educación pública en el período 1995-1999. Valgan como ejemplo un fragmento tomado de versiones taquigráficas de presentaciones suyas ante la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Senadores: «Cabe destacar que deseamos llevar adelante este plan (de escuelas de tiempo completo), comenzando con una generación de primer año, a fin de tener tiempo para educarlos, para que jueguen y para que, al mismo tiempo, estén protegidos. En ese sentido, deseo indicar que algunos escolares tienen las llaves de sus casas, puesto que allí, cuando regresan, no hay nadie. Además, también se presentan dificultades sociales muy grandes en ciertas zonas marginalizadas. Todo esto hace que sea necesario que los niños estén protegidos, dentro de la escuela, la mayor parte del día» (versión

Posiblemente sea este el párrafo que más claramente ilustre acerca de la concepción educativa del grupo de reformadores de la educación. Se depositan en la educación un conjunto de elementos vinculados al bienestar social, recortándose poblaciones específicas que son las que necesitarían de esa intervención. De tal suerte, se produce una fragmentación del ámbito educativo entre poblaciones incluidas y excluidas. Como ya hemos planteado, a esta fragmentación no le es ajena la noción de prevención.[8]

Educación y pobreza en el discurso de la reforma educativa uruguaya[9]

En el presente apartado nos proponemos avanzar en el análisis de las formas de articulación entre educación y pobreza que se van consolidando en el desarrollo de las construcciones de sentido que produce la reforma educativa uruguaya. Para ello centraremos nuestra mirada en las elaboraciones que se realizan en relación la a construcción de una noción de escuela, de alumno y de maestro.

Escuela pública, contexto y pobreza en el discurso de la reforma educativa

A partir del año 1985, como señalamos en el capítulo 3, comienzan a desarrollarse en el sistema educativo uruguayo formas de caracterización de las escuelas públicas en función de la consideración de variables de orden económico, social y cultural. Ellas comienzan a cobrar sentido en tanto definen mecanismos a través de los cuales permitir discernir cuáles serían las escuelas habilitadas a participar en los programas compensatorios y focalizados que se instalarían en los próximos años. Ese año se genera una primera forma de caracterización que supone definir a las escuelas como de requerimiento prioritario.

La categoría «requerimiento prioritario» ubica su fuerza de enunciación en la propia institución educativa, señalando que, en función de algunas consideraciones particulares dicha escuela recibiría un tratamiento privilegiado en relación con otras. Constituye una forma de nombrar a la escuela en su relación con los ámbitos de decisión en materia de políticas educativas. A su vez, el carácter prioritario de la escuela era asignado por las autoridades correspondientes en función de valoraciones que tenían que ver con las dificultades que los docentes

taquigráfica de la presentación del director nacional de educación pública ante la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de senadores, 23 de agosto de 1995: 19).

8 La lógica de la prevención operando en el marco del sistema educativo lleva a concebir a la institución educativa como un límite ante las posibilidades de expansión de situaciones de desintegración social. De esta manera se opera una resignificación del sentido de la escuela, ya que se parte de la base que, «Por otra parte, los nuevos síntomas de desintegración social pueden encontrar en la escuela pública el freno o la valla de contención para su desarrollo. La escuela pública (incluyendo en ella la educación inicial) representa el ámbito más idóneo y efectivo para el desarrollo de estrategias de incorporación de los sectores más carenciados sociocultural y económicamente, en otras palabras, el principal escenario de construcción y reforzamiento de la integración social» (ANEP-Codicen, 2000a: 70).

9 En este apartado se retoman algunos elementos trabajados inicilamente en Martinis, 2006b.

encontraban para desarrollar su tarea educativa. En ese sentido es posible apreciar una relación de esta categoría con la de escuela mal ubicada que mencionamos en el capítulo 2.

De todos modos, la categoría requerimiento prioritario instala un quiebre en las formas de nominación en las escuelas. Antonio Romano, luego de señalar adecuadamente que la adjetivación de las escuelas no es un fenómeno nuevo en nuestro país, afirma que:

> existe una diferencia importante que distingue los criterios de especificación. Escuelas urbanas o rurales hace referencia a los diferentes medios en los cuales la escuela está ubicada y desarrolla su accionar (medio rural o medio urbano). En cambio, las escuelas de requerimiento prioritario parecen estar nombrando otra cosa, el descubrimiento de otro fenómeno que parece preanunciar esta nueva denominación: no ya el descubrimiento de otra realidad diferente de la ciudad, sino de un nuevo tipo de pobreza. Nos referimos al descubrimiento de la pobreza urbana. Esta nueva pobreza va a ser caracterizada como marginalidad, exclusión, proceso de exclusión, etcétera. Cada perspectiva va a ofrecer una explicación diferente de acuerdo a la forma en que esta se conceptualiza (2006: 142).

El fenómeno que adecuadamente señala Romano supone efectivamente un punto de quiebre en los discursos sobre la educación en Uruguay. Este se define por introducir la noción de pobreza, o alguno de sus equivalentes, como puntos centrales desde los cuales pensar las instituciones educativas. Ello se profundiza a partir del año 1996, cuando comienza un proceso de construcción de criterios técnicos para la clasificación de las escuelas que buscan ir más allá de la simple constatación de la existencia del fenómeno de la pobreza en ellas.

Como ya hemos adelantado en las paginas anteriores, en dicho año la unidad de medición de resultados educativos (UMRE), una dependencia técnica del sistema educativo uruguayo financiada con recursos del BM, elaboró una primera categorización de instituciones, en paralelo a la realización de la primera evaluación estandarizada de aprendizajes escolares (ANEP-Mecaep, 1997a).

Esta categorización se construyó a partir de la creación de dos índices: uno de contexto sociocultural y otro de contexto económico. Para su construcción se tuvo en cuenta el nivel educativo de la madre y el equipamiento del hogar. En esta ocasión el universo tomado en cuenta fue exclusivamente el de los alumnos asistentes a sexto grado de las escuelas públicas de Uruguay.

Comienza así un proceso en el cual las formas de clasificación de las escuelas necesariamente incorporarán formas de clasificación de los alumnos que asisten a ellas. En este sentido, se retoman planteos de CEPAL en cuanto a identificar el nivel educativo de las madres como variable explicativa de los resultados escolares. Se entra así en el terreno de la construcción de la carencia, continuando la línea cepalina de definición de los niños pertenecientes a sectores que viven en situación de pobreza como previsibles en cuanto a su posibilidad de fracasar en el ámbito educativo

En 1999, la ANEP resolvió la sustitución del Programa de Escuelas de Requerimiento Prioritario por el de Contexto Sociocultural Crítico (CSCC). La caracterización de escuelas como de CSCC se realizó a partir del relevamiento de tres variables: la tasa de repetición de los niños de primer año, la tasa de alumnos con alta inasistencia y la tasa de alumnos de sexto año cuyas madres tenían la escuela primaria como máximo nivel de educación formal. Una ventaja importante de esta forma de clasificación, desde el punto de vista de los documentos relevados, con respecto a las caracterizaciones anteriores, es que estos indicadores se referían directamente a la población escolar y no eran interpretados a partir de datos secundarios. Finalmente en el año 2002, la clasificación de contexto fue ajustada con información relevada para el Monitor Educativo de Primaria, realizado por el Programa de Evaluación de la Gestión Educativa de ANEP. Para la realización del ajuste se tomó particularmente la variable de nivel educativo de las madres de los estudiantes. Es de destacar que, según los documentos consultados, los resultados de una y otra clasificación no varían sustantivamente (ANEP-Codicen, 2004).

El pasaje de una forma de nominación a otra tiene connotaciones relevantes. Si bien ambas parten de la constatación de la existencia de la pobreza en las escuelas urbanas, de hecho se pasa de una caracterización que se apoyaba en nominar a las escuelas en tanto tales y en relación con su vinculación con el sistema educativo, a una en la cual el criterio de construcción se apoya en atributos de los sujetos. Estrictamente, esto constituye el final de un proceso desarrollado a lo largo de la década de los noventa, ya que, como hemos planteado anteriormente, las evaluaciones de aprendizajes venían trabajando en relación con las características de los medios socio culturales de pertenencia de los alumnos desde el año 1996. De esta manera, se consolidan formas de clasificación de poblaciones, las cuales tendrán como contrapartida propuestas de intervenciones específicas sobre ellas.

El desarrollo de estos procesos de clasificación de poblaciones guardará coherencia con la redefinición del rol de la escuela pública en tanto institución que, articulada con el conjunto de las políticas sociales, deberá atender y rescatar una porción de la población que se encuentra en situación de marginación.

Con gran claridad, al defender el proyecto de ley presupuestal ante una Comisión Parlamentaria, el director de la ANEP llama la atención acerca de que si no se desarrollan políticas educativas se deberán desarrollar políticas de cárcel, ya que a su entender el no acceder a la educación por parte de los niños de sectores marginales los coloca en posición de integrarse a circuitos de delincuencia. De hecho, se plantea que:

> Por lo tanto, en base a esta estructura demográfica y esa atención, bueno es decir que si no aplicamos ciertas políticas en la escuela primaria, desgraciadamente deberemos tener políticas de cárcel, puesto que allí hay un marcado problema de determinado tipo de población que es necesario atender. Digo esto para explicar por qué damos una gran importancia a

> tratar de rescatar parte de esa población por vía de escuelas de tiempo completo [...]. No he querido exagerar cuando afirmé que el país se encuentra en opción de desarrollar la actividad preescolar y las escuelas de tiempo completo o, en el futuro, tener que levantar cárceles, porque existe un problema de marginalidad que en nuestro país todavía no alcanza los mismos niveles que se presentan en otras naciones y estamos a tiempo de evitarlo con políticas de integración (ANEP-Codicen, 1995b: 15).

Como puede apreciarse, la estrategia argumentativa utilizada coincide con los principios centrales de construcción de sentido que analizamos al abordar la discusión parlamentaria en relación al proyecto de ley de seguridad ciudadana. La instalación de una perspectiva anticipatoria en relación con los niños que viven en situación de pobreza instituye un discurso de contenido de clasificación social, en el cual es posible apreciar la construcción de una cadena de equivalencias que articula pobreza, fracaso educativo y tendencia a cometer acciones delictivas.

Como hemos pretendido mostrar, la situación enunciada lleva a poder introducir la necesidad de reconsiderar el modelo de escuela de tiempo simple, ya que se entiende que los magros resultados que obtienen los niños pertenecientes a sectores socioculturalmente desfavorecidos pueden ser mejorados a través de una educación de una mayor extensión de la jornada escolar. Por otra parte, se piensa la educación como un espacio en el cual es necesario realizar un gran esfuerzo de compensación social tanto a nivel educativo como nutricional, sanitario y comunitario.

Consideradas en conjunto, las cuatro grandes estrategias mediante las cuales la gestión educativa pretende incidir sobre el problema de los bajos niveles de aprendizaje de los niños pertenecientes a sectores desfavorecidos son: el desarrollo de un sistema de escuelas de tiempo completo, el Programa de Mejoramiento Educativo (financia proyectos que se concursan entre las escuelas), el programa nacional «Todos los niños pueden aprender» (desarrolla acciones específicas en escuelas de contextos pobres) y el Programa de Alimentación Escolar.

A los efectos de no reiterar argumentaciones, nos detendremos específicamente en la consideración de la primera de las estrategias enunciadas. Entendemos que a través de ella es posible apreciar claramente los contenidos estelares desde los cuales produce sentido el discurso de la reforma educativa. Una tarea similar podría realizarse en relación con las otras tres estrategias mencionadas.

En lo que tiene que ver con el desarrollo de un conjunto de escuelas de tiempo completo, se establece que es una prioridad de la administración el ir logrando abarcar, paulatinamente, dentro de esta modalidad al 20% más pobre de los escolares del país. Como ya hemos planteado, la fundamentación de la necesidad de establecer escuelas de tiempo completo se apoya en investigaciones de la CEPAL (1990) en las cuales se plantea el factor tiempo de exposición a los conocimientos como un elemento determinante en los bajos resultados académicos alcanzados por los niños pertenecientes a sectores desfavorecidos. A partir

de esos trabajos, se postula la necesidad de extender la jornada escolar para los niños de esos sectores sociales.

Se entiende la escuela de tiempo completo como una respuesta ante los problemas de la inequidad social, destinada prioritariamente a los niños de «bajo rendimiento pedagógico», los cuales necesitan más tiempo para aprender.

Se trata de romper el círculo de la casa o el círculo de la pobreza a través de la acción educativa, buscando la formación educativa y la socialización de los niños en normas y valores.

En el nivel curricular, estas escuelas continuarían funcionando basadas en el programa común de nivel primario y, a la vez, apuntarían al desarrollo de un proyecto pedagógico institucional que enriquezca la propuesta curricular. Un elemento base de este enriquecimiento tienen que ver con que el equipo docente de cada escuela pueda identificar las características de la insuficiencia cultural del medio social del que provienen los niños, a los efectos de poder trabajar sobre ellas. En síntesis, se trata de brindar a los niños

> un entorno organizado, con normas explícitas y consensuadas que ofrezcan un encuadre claro, ordenado, previsible, benevolente y continente, que le ofrezca al niño una experiencia de vida diferente que lo marque significativamente tanto a nivel del conocimiento como del desarrollo afectivo y que le ofrezca oportunidades para el desarrollo de la autoestima y la confianza en sí mismo (ANEP-Codicen, 1998).

El documento *Propuesta pedagógica para las escuelas de tiempo completo* (ANEP-Mecaep, 1997b), elaborado por un equipo técnico designado por la ANEP, recoge el planteamiento conceptual sobre el cual se erige la fundamentación de la conveniencia del desarrollo de un modelo de escuela con extensión horaria dirigida a niños que viven en situación de pobreza.

Dicho documento señala la continuidad de la política que se plantea con la que se venía desarrollando en años anteriores en relación con extender el horarios escolar como forma de propender a una mejora de los rendimientos escolares de niños provenientes de sectores en situación de pobreza.

Establece que lo que se trata de lograr con el desarrollo de una propuesta educativa de tiempo completo tiene que ver con superar «inequidades de partida». De esta manera, se asume explícitamente la existencia de un punto de partida desigual de los sujetos, tributario de las condiciones sociales y culturales en que desarrollan su existencia los niños.

Es interesante notar que el conjunto del documento oscila entre una posición de principios en la cual se alerta acerca de la necesidad de no discriminar o asumir acríticamente posiciones que partan de una desvalorización de quienes viven en situación de pobreza; y otras en las que se asumen diagnósticos o construcciones sociales en relación con la pobreza, que van justamente en la dirección de aquello que se pretendía evitar. Es así como afirmaciones del tipo:

> Los pobres son además, depositarios de un conjunto de problemáticas que abarcan a la sociedad toda: transgresión de las normas, violencia,

> abandono, falta de afecto, delincuencia. Y frecuentemente se los identifica como los principales responsables de su pobreza. En consecuencia, no hay posibilidades de encarar seriamente una propuesta educativa, si no se trabaja conjuntamente sobre nuestras concepciones, imágenes, prejuicios y rechazos hacia los pobres (ANEP-Mecaep, 1997b: 13-14).

Coexisten, en la misma página, con apreciaciones en las cuales se manifiesta el incremento de la violencia en los sectores pobres o el desarrollo de estrategias para obtener recursos que tienen que ver con «la mendicidad, la venta callejera, la recolección de desechos, el robo, la prostitución infantil, el tráfico de drogas» (ANEP-Mecaep, 1997b: 14).

Más allá de la explicitación de una sensibilidad que no pretende incurrir en procesos de discriminación, el desarrollo de la propuesta abunda en elementos de diagnóstico en los cuales permanentemente se asume una posición que tiende al desarrollo de procesos de estigmatización de los sectores pobres. Planteos en relación con la dinámica familiar y la relación escuela-familia-comunidad, abundan en explicitación de elementos negativos que son depositados en los sujetos pobres y que dificultan el pasaje de los niños por las instituciones educativas. Un repertorio de estigmas es desplegado; se argumenta que:

- La maternidad precoz produce una relación ambivalente de la madre con su hijo, que va a condicionar las posibilidades de este último de desarrollarse autónomamente.
- El varón cumple en la pareja un rol de sustento económico y establece las normas, muchas veces de forma arbitraria y violenta.
- «La impotencia por no poder cumplir lo que se espera de su rol, lleva al varón a caer en crisis alcohólicas y ataques agresivos, que desgastan y rompen la relación de pareja, no asumiendo su lugar de cómo figura adulta identificatoria para sus hijos. Estos, internalizan una figura paterna desvalorizada que tienden a reproducir en su desarrollo posterior» (ANEP-Mecaep, 1997b: 16).
- La violencia está instalada en las relaciones cotidianas entre todos los integrantes de las familias.
- Esta violencia es trasladada por los niños a la escuela, ya que, «El débil papel mediatizador del lenguaje en este medio tan cargado de acciones, traduce rápidamente las emociones en actos» (ANEP-Mecaep, 1997b: 16).
- Las vivencias de abandono marcan fuertemente la historia de los niños, desde su primeros días de vida.
- Se vive el ingreso a la escuela de modo ambivalente, ya que por una parte se lo visualiza como una oportunidad para salir de la pobreza; mientras que por otra, supone un desprendimiento del núcleo familiar y el ingreso a una institución con cultura, valores y personas diversas a las que se conocen.
- En definitiva, «Criados en una familia con rasgos de promiscuidad, falta de límites, indiscriminación de roles, y restricciones económicas

importantes, se encuentran con una organización donde hay roles determinados (directora, maestra, secretaria) ocupados por personas que generalmente son de otra extracción social y formando parte además, de un conjunto de pares» (ANEP-Mecaep, 1997b: 17).

Partiendo de este conjunto de presupuestos, es claro que el diagnóstico naturalmente tenderá al establecimiento de una fuerte incompatibilidad entre el modelo escolar y la realidad de los niños. Esta incompatibilidad, se constituye a partir de la visualización del conjunto de carencias que portan los niños, sus familias y su medio social más amplio. Ello es lo que hace necesario repensar un modelo escolar para este tipo de niños.

El repensar este modelo, tendrá que ver, desde la perspectiva del documento, con tener en cuenta que:

> En una realidad donde se ha destacado tanto la carencialidad, no podemos predecir hasta donde puede llegar la potencialidad y el desarrollo de nuevas capacidades, pero necesariamente debemos apostar a ello para que el desarrollo del proceso educativo se produzca. Solo la práctica cotidiana será capaz de habilitar la emergencia de lo oprimido, la creación de lo nuevo.
> Para ello, toda tarea educativa debe basarse en una ética (de respeto al otro, a su cultura, de fomento de la solidaridad, de la cooperación) y apoyarse en la utopía de que hombres y mujeres puedan construir un mundo de relaciones, en el que es posible desarrollarse y tener igualdad de oportunidades para crecer en la diversidad. Disfrutar las diferencias resultantes de los procesos de maduración personal y colectiva, eliminando aquellas que son fruto de la desigualdad y la discriminación excluyente (ANEP-Mecaep, 1997b: 21-22).

Es interesante notar, nuevamente, cómo el documento se desarrolla en una ambigüedad permanente y que parece no tener salida. Por una parte el pretender establecer una posición que evite la discriminación y por el otro, el convencimiento de la carencialidad básica en la que se desarrolla la vida del otro y que prácticamente le impide integrarse socialmente y lograr inserción educativa.

Esta tensión se profundiza al integrarse en el desarrollo conceptual elementos tomados del campo de la salud mental y del territorio de las dificultades de aprendizaje. No nos detendremos particularmente en ellas, ya que expresan, reiterativamente, la lógica ya expuesta en relación con las carencias que portan los niños que viven en situaciones de pobreza.

En definitiva, es apreciable que el aumento del tiempo que diariamente ciertos sectores sociales deberían asistir a la escuela se fundamenta en dos conjuntos de argumentaciones:

1. la necesidad de una mayor exposición al conocimiento ya que estos niños necesitan más tiempo para aprender;
2. colocar al niño en un ambiente que lo continente, le satisfaga necesidades básicas de alimentación y salud y lo tenga a resguardo de los peligros de la calle y de hogares en los cuales se encuentra sin referentes adultos.

La nominación de esta propuesta educativa como de tiempo completo permite realizar algunas apreciaciones. La utilización de esta forma de nominación se conforma planteando la fantasía de la posibilidad de ocupar todo el tiempo del niño a los efectos de educarlo, socializarlo y sustraerlo de influencias negativas provenientes del medio social en el cual vive y ante el cual la escuela y los maestros se enfrentan.

Este carácter de completo del tiempo involucrado pareciera dejar afuera todo otro tiempo posible. Todo otro tiempo quedaría inhabilitado ante el carácter de completo del educativo. Es claro que los otros tiempos en relación con los cuales transcurre la vida cotidiana del niño son construidos desde una mirada negativa. Son tiempos muertos o incluso perjudiciales en relación con la tarea de rescatar al niño de las influencias perniciosas del medio en el que vive.

Más allá de la exposición de la polémica acerca de la relación tiempo/aprendizajes, nos parece interesante tomar en cuenta el componente que supone el pretender aislar al niño para poderlo educar. Existe la pretensión de poder tener una influencia educativa absoluta, total —como el tiempo— sobre el niño a los efectos de poderlo cambiar, altera su código cultural y lingüístico para volverlo un niño normal e integrado. Quizás en este registro discursivo, el carácter total y completo del tiempo educativo se constituiría en la condición necesaria para producir la mutación que rescataría al niño del círculo de reproducción de la pobreza.

De acuerdo a como se elabora el discurso es indiscutible que para producir este proceso educativo en relación con estos sujetos excepcionales, se hace necesario construir un nuevo modelo de escuela, alterar el modelo de escuela de tiempo simple.

Sería posible establecer un parangón entre el surgimiento de la educación especial en los tiempos fundacionales del sistema educativo centralizado y estatal (en el marco de los procesos que abordamos en el capítulo 2, como espacio al cual poder derivar a aquellos niños que no se ajustaban al modelo de normalidad y que eran incapaces de aprender como el resto de los niños, y el modelo de escuela de tiempo completo. La escuela de tiempo completo también está dirigida a niños que no se ajustan a los patrones de normalidad y que no pueden aprender como sí lo hacen los niños normales. Se constituyen así otros niños, desiguales, carentes, para los cuales es necesario construir otra escuela.

De todos modos, existe una diferencia relevante entre las escuelas especiales y las de tiempo completo. La misma está dada por el hecho de que la gestión educativa del período estudiado, aspiraba a colocar en ellas un 20% del total de los escolares uruguayos. La educación especial nunca constituyó un fenómeno tan masivo. Por otra parte, el aumento de la cantidad de niños que viven en situaciones de pobreza en Uruguay en los años noventa no hace sino abrir la puerta para una necesidad de integrar más niños a las escuelas de tiempo completo. Siguiendo la lógica discursiva de la reforma, cabría realizar una hipótesis en la cual la mitad de los escolares uruguayos deberían asistir a escuelas de tiempo completo como consecuencia de su situación de precariedad social y cultural.

En concreto, en el año 1995 existían en la órbita de la ANEP 9.592 niños asistiendo a escuelas de tiempo completo. Esa cifra se elevó a 12.159 en el año 1999 (ANEP-Codicen, 1999). En el año 2002, último que abarca el período temporal definido por esta investigación, la cifra llegaba a 17.589.[10] Puede ser interesante cotejar estas cifras con el total de niños matriculados en educación primaria pública en Uruguay en el mismo período.

Matrícula en educación primaria pública. Evolución 1995-2002

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Total	348.326	369.500	376.870	383.799	394.400	400.289	403.738	405.653
Ed. común	286.403	291.856	294.879	295.935	297.630	301.182	304.452	307.756
Ed. inicial	49.618	56.050	66.612	73.256	78.047	84.984	87.155	86.906
Ed. especial	7805	8124	8009	7679	8122	8234	8682	9076

Fuente: Observatorio de la Educación de la ANEP (<www.anep.edu.uy/observatorio>).

De los datos planteados surge que en el año 1995, del total de niños asistentes a educación común pública en Uruguay, el 3,3% lo hacían a escuelas de tiempo completo. Si bien la expansión en el período analizado de la cantidad de niños en escuelas de este tipo es mayor que el crecimiento de la matrícula, las diferencias que se pueden apreciar no parecen ser muy significativas: en 1999 asiste el 4,1% de los alumnos y en 2002 lo hace el 5,7%.

Estas cifras si bien dan cuenta de una intencionalidad de expansión de la modalidad, muestran lo acotado de la misma. Desde este punto de vista sería posible llamar la atención con relación a que la eficacia que el discurso obtiene en cuanto a fijar una relación particular entre educación y pobreza es mayor que el alcance en sí de la política que se postula. Debe señalarse el costo económico de la expansión del modelo de escuelas de tiempo completo como el principal elemento señalado por la ANEP para dar cuenta de la escasa expansión de esta modalidad (ANEP-Codicen, 2000b).

Si por otra parte, se suma a la matrícula de las escuelas de tiempo completo la de las de contexto sociocultural crítico, encontramos que:

> [En la década de los noventa] la evolución de la matrícula urbana muestra algunos datos que vale la pena destacar. Las escuelas urbanas comunes disminuyen su peso a lo largo de la década, aunque esta disminución se ve atenuada y parcialmente revertida a partir del año 2000. Esta disminución responde al incremento de la matrícula en las escuelas de contexto sociocultural crítico y en las escuelas de tiempo completo, dos formatos institucionales diseñados con el objetivo de fortalecer los recursos y capacidades de las escuelas que operan en los contextos socioeducativos más carenciados. Ahora bien, entre 1994 y el año 2004 el incremento de

10 Dato toma del Observatorio de la Educación de la ANEP, disponible en <http://www.anep.edu.uy/observatorio/paginas/cobertura_ed_prim/matricula_catpub.xls>.

> la matrícula en este tipo de escuelas resulta marginal: se mantiene en el entorno del 20% de la matrícula urbana total. Sin embargo, ello esconde un leve descenso de la matrícula de las escuelas de CSCC y un aumento modesto pero sostenido de matrícula cubierta por las escuelas de tiempo completo (de aproximadamente el 2% de la matrícula urbana al 7% de esta) (ANEP-Gerencia de Investigación y Evaluación, 2005: 76).

La constitución de espacios educativos particulares para los niños que viven en situaciones de pobreza (escuelas de contexto sociocultural crítico y escuelas de tiempo completo) abona la idea de la segregación de una parte de los asistentes a las escuelas públicas uruguayas. Siguiendo esta línea argumentativa y vinculándola con elementos trabajados en los capítulos anteriores, es posible apreciar que las poblaciones que viven en contextos de pobreza son construidas desde una doble caracterización: son, a la vez, poblaciones en *ri*esgo y poblaciones peligrosas (Wacquant, 2000). Están en riesgo ya que no acceden a estándares mínimos de integración social. Ese riesgo es atacado desde el conjunto de las políticas sociales con un esfuerzo compensatorio, de búsqueda de equidad. Particularmente la educación desarrolla un esfuerzo compensatorio a través de un aumento de la cantidad de horas de asistencia a la escuela y de la prestación dentro de ella de un conjunto de servicios sociales. El fracaso de esta estrategia de carácter compensatorio coloca a estas poblaciones en su segunda caracterización: poblaciones peligrosas. El fracaso de la educación en su esfuerzo compensatorio y de desarrollo de procesos de equidad social permite que el tránsito —naturalizado— entre pobreza y delincuencia se produzca. Así el sujeto carente muta en sujeto peligroso. La compasión que a la escuela y a la sociedad generan los niños pobres desaparece, surgiendo un nuevo cuerpo, adolescente, juvenil, marcado por la peligrosidad de sus potenciales acciones.

Este discurso tiene mucha penetración en el sentido común de la sociedad uruguaya. Es esta una sociedad que quiere creer en el carácter democratizador e igualador de la escuela, recuperando su tradición, y que, a la vez, se inquieta por los fenómenos —manejados desde los medios de comunicación social— de crecimiento de la violencia y los comportamientos antisociales de adolescentes y jóvenes. La eficacia alcanzada por los argumentos utilizados para sustentar la necesidad de una Ley de Seguridad Ciudadana, analizados en el capítulo 4, parece avalar esta línea de razonamiento.

Creemos que en este sentido es posible explicar —provisoria y tentativamente— la aceptación que las políticas compensatorias, del estilo de la escuela de tiempo completo, han tenido en la sociedad uruguaya. La pobreza y sus consecuencias de violencia y agresión emergen como preocupaciones que siempre están a la orden del día en las agendas de los medios de comunicación. A su vez, ocupan los primeros lugares cuando se realizan mediciones de opinión pública acerca de los problemas que más preocupan a los uruguayos. En este sentido, es que hemos planteado que la problemática de la pobreza emerge como un problema de gobierno, siguiendo las formulaciones de Michel Foucault.

Entendemos que ello genera un campo propicio para que discursos del orden de la clasificación social —como los que sustentan la propuesta de escuelas de tiempo completo y la instalación de escuelas de contexto sociocultural crítico— en relación con la posesión o no de ciertos atributos sociales y culturales sean aceptados y asumidos. Se convierten en parte del sentido común, como parte de sus efectos de poder. De este modo, se tienden a naturalizar ciertos discursos, colocándolos en el lugar de lo verdadero. Nos hemos referido a esta cuestión en capítulos anteriores, específicamente con relación a la elaboración de discursos vinculados al tema de la seguridad ciudadana. Como consecuencia de esta naturalización de los discursos, sus efectos son también naturalizados, justificados, asumidos. En este sentido, una hipótesis que hemos desplegado en este trabajo y que reafirmamos aquí, es que asistimos a la articulación de una serie de procesos que podríamos denominar de gobierno de la pobreza o de gobierno de la miseria (Castel, 1997). Estos, tienden a generar mecanismos particulares en función de los cuales clasificar y concentrar aquellas poblaciones construidas como peligrosas.

Desde nuestra perspectiva, la construcción de un modelo de escuela de tiempo completo, con las características que hemos integrado en el análisis realizado para el período 1995-2000, se vincula directamente con esta pretensión de clasificación y concentración de poblaciones construidas como riesgosas. Ello remite directamente a la centralidad de otra categoría a la que nos hemos referido reiteradamente: la de prevención. Clasificar y concentrar, en definitiva, para prevenir.

En el próximo apartado profundizaremos en la línea de argumentación en desarrollo analizando los rasgos de identidad que desde el discurso de la reforma se asignan al sujeto de la pobreza que asiste a las instituciones educativas.

El niño carente

La idea de niño en situación de pobreza que se construye desde los documentos consultados tiene que ver fundamentalmente con la constante asociación entre pobreza y bajo rendimiento académico. Se entiende que algunas variables estructurales tales como los niveles de ingreso y de hacinamiento, sumadas a características familiares como el estado conyugal de los padres y el nivel de instrucción de la madre, explican la producción de niños que no consiguen aprender en el marco de la educación formal.

La ubicación en el quintil de menor nivel de ingresos, asociada a condiciones de hacinamiento en la vivienda y a una madre de bajo nivel educativo y que no se encuentra formando parte de una pareja formalmente establecida, constituyen elementos que prácticamente aseguran el fracaso de los niños en la escuela. Esta elaboración está frecuentemente presente en el conjunto de los documentos analizados. Tomemos dos como ejemplos:

> Todas las evidencias demuestran una fuerte asociación entre situaciones de pobreza, organización inestable de la familia, bajos niveles educativos de los progenitores y escasos logros educativos (ANEP-Codicen, 1996: 1).

> La aplicación de un censo en Matemática y Lenguaje en todas las escuelas urbanas y en la rurales de diez o más niños, permitió identificar un conjunto de ellas con contextos socioculturales desfavorables y muy desfavorables, definidos por la escasa educación de los padres, la inestablidad familiar y la no satisfacción de necesidades básicas de los hogares (ANEP, julio de 1998: 12).

Se entiende que estos hogares no poseen cultura y producen niños que faltan excesivamente a la escuela, no tienen internalizados mecanismos de gratificación diferida ni de respuesta a los estímulos, siendo la mayoría de ellos productos de embarazos precoces. Se trata de niños carentes en cuanto a poseer un rico lenguaje y un capital cultural y que tienen dificultades para la vida en relación, siendo el resultado de sus múltiples carencias la imposibilidad de aprender y por tanto el fracaso y la repetición.

Por otra parte, los niños que se encuentran en estas condiciones tienden a agruparse en los barrios en que se encuentran las poblaciones de peor nivel sociocultural y económico. Se produce, de este modo, una clasificación de los barrios de Montevideo que identifica en un mismo conjunto el acceso a peores condiciones materiales de vida con los más bajos niveles de logro de aprendizajes.

La existencia de una población escolar en condiciones desfavorables se constituye en un problema para las autoridades de la enseñanza, ya que de no ser posible rescatar a los niños que se encuentran en esa situación se estará perdiendo una generación en la marginalidad, preludio de la asunción de conductas delictivas por su parte. Se debe velar por estos niños ofreciéndoles un espacio educativo de mayor extensión en cuanto a la jornada escolar, pasándose de las cuatro a las ocho diarias. De esta forma se los protege de los peligros de la calle, se contrarresta la influencia negativa de la cultura de sus hogares y comunidades, se los asiste sanitaria y nutricionalmente y se les permite desarrollar aprendizajes.

Claramente se establece un quiebre entre el patrón de lo que se considera el niño normal y aquel otro que se construye como carenciado. El imperativo de la equidad pasaría por la integración de estos carenciados en un marco común que se jerarquiza y construye como socialmente superior. Del conjunto de los documentos relevados, uno de los párrafos en que esta idea queda más claramente establecida es el siguiente, tomado de una exposición del director de la ANEP ante la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Senadores:

> En nuestras familias de clase media educada, cuando un niño hace un ruido mientras estamos haciendo un trabajo, le decimos: «Juan, no me harías el favor de quedarte quieto un momento porque tengo que entregar este trabajo. Te prometo, si me ayudas, que después vamos a ir a jugar a la plaza». En esta frase hay una incitación al razonamiento, se emplean tiempos condicionales, se concede una gratificación diferida —si ahora ayudás tendrás tu recompensa— y se revela toda una estructura de pensamiento. En un sector popular, la expresión más simple es: «callate gurí de... », con la cual se expresa nada más que un imperativo. Estos son los dos capitales culturales con los que los niños llegan a la escuela, por lo que el problema

> mayor de la equidad es otorgar a los hogares desfavorecidos un nivel mínimo, a fin de que lleguen en igualdad de condiciones, tal como lo establece la Constitución de la República, en respuesta a la organización política del país (ANEP, 1995b: 8).

Resulta muy claro apreciar en el párrafo transcripto el ejercicio de constitución de una frontera política que se produce. Se delimita un nosotros, poseedor de atributos socialmente valorados y positivos, y un ellos que detenta un conjunto de valoraciones negativas.

Afirmaciones del tipo de: esa población, la población de esas características, los niños que asisten a ese tipo de escuelas jalonan el conjunto de los documentos relevados, dando cuenta de la consolidación de una forma de clasificación de la población escolar que agrupa en un mismo conjunto pobreza y bajos logros académicos.

Es interesante apreciar cómo las condiciones que generan y definen el fracaso en la escuela se definen fuera de ella y son las mismas que tienden a llevar a los individuos a la marginación y la delincuencia. Como decíamos antes, el fracaso de la escuela tiende a reenviar la responsabilidad a los propios sujetos que son excluidos, ya que el fracaso es responsabilidad de sus propias carencias y de las de su medio. Esta es precisamente la lógica desde la cual se concibe el niño social y culturalmente carente, nuevo sujeto educativo que se ubica en la antesala, de no mediar una eficaz acción educativa, del adolescente o joven delincuente. El impacto que discursos de este tipo, y las políticas que se producen desde ellos, generan en las posibilidades de constitución como individuos integrados de aquellos pertenecientes a sectores populares resulta claro. La dependencia de la acción estatal en el marco de programas sociales como los que aquí abordamos tiende a la producción de situaciones de vergüenza de la dependencia como ha señalado Richard Sennett (2003). En este caso se trata de niños por tanto en proceso de constitución identitaria, que crecen recibiendo mensajes desde el sistema educativo acerca de sus carencias, producidas por su existencia en el marco de un contexto crítico o muy desfavorable.

Es interesante hacer notar que a través de la construcción de este sujeto carente se delinea la existencia de una población. Esta ocupa un territorio, en un doble sentido. En un sentido geográfico, se agrupa en determinados barrios y zonas, las cuales pueden ser claramente delimitadas. La descripción que se hace de estas zonas linda con la noción de gueto, o mas precisamente, de hipergueto (Wacquant, 2001). En un sentido social, ocupan un territorio, no ya definible geográficamente sino social y culturalmente. La pertenencia a ese territorio de lo social tiene que ver con el hecho de carecer de un conjunto de saberes, hábitos y pautas de conducta necesarios para ser parte de la porción integrada de la sociedad. El territorio de la carencia social y cultural es concebido como lindero, pero también superpuesto, con el de la delincuencia (Wacquant, 2000).

Las fronteras entre territorios se marcan muy claramente en el discurso reformista, siendo tributarios de las formas de construcción de un nosotros y un

ellos al que nos referíamos anteriormente. La educación se constituiría en una especie de pasaporte para pasar de un territorio a otro, del territorio de la carencia al de la integración.

Interesa señalar aquí que, como hemos afirmado en otros momentos de este texto es claro que el hecho de tener la fuerza para definir y clasificar a determinados grupos sociales es generadora de ciertos efectos, de ciertas consecuencias (Popkewitz y Brenan, 2000). Fundamentalmente nos interesa destacar el efecto de poder que supone tener la fuerza para fijar una determinada versión de las relaciones sociales. El relato que se construye, vuelve sobre los sujetos fijándolos a las posiciones en las cuales se los ubica. El conjunto de interpelaciones (Hernández Zamora, 1992) que el discurso educativo de la reforma lanza sobre los niños de sectores pobres (carentes de hábitos y normas, desfavorecidos, sin cultura, repetidores, ausentes, incapaces de aprender, marginados...) no lo es sin consecuencias. La organización de un modelo escolar basado en la idea de la radicalidad de la carencia del educando genera en su propio marco las condiciones para la reproducción de la carencia. Diríamos que la reproducción de la carencia es constitutiva de este discurso, del mismo modo que lo es la vinculación directa que se construye entre pobreza y delincuencia.

El establecimiento de una cadena de equivalencias del tipo: fracaso en la escuela-situación de marginalidad-delincuencia, viene a reforzar el carácter determinista del discurso. En definitiva, se parte de una situación de imposibilidad para el aprendizaje sobre la cual la escuela debe tratar de influir. En el caso —probable según la formulación que se realiza— que la escuela fracase la alternativa de futuro para el niño carente es la internación del adolescente en una cárcel.

La antítesis escuela/cárcel nos reenvía al abordaje de la noción de seguridad ciudadana, aspecto central de nuestra investigación, y la coloca en un lugar de primer orden. Esto se reafirma, ya que el sujeto de la educación es construido desde el lugar de la carencia y la imposibilidad de aprender y no desde el lugar de la posibilidad. El no partir de un discurso que rescate la posibilidad de aprender, tiene como efecto la clausura de la posibilidad de la acción educativa, dejando solamente en escena la hipótesis del control y la represión.

Este es claramente un problema pedagógico, ya que es abundante la literatura producida en este campo que señala la estrecha vinculación existente entre las expectativas que los docentes tienen en relación con las capacidades de sus alumnos y los resultados educativos que estos logran. La noción de «biografías escolares anticipadas» (Frigerio, 1992), a la que ya nos hemos referido, condensa esta idea desde la consideración de los efectos que produce la desconfianza de los docentes en cuanto a las posibilidades de sus alumnos.

Maestros y pobreza

Con relación al otro actor clave de la relación educativa, es necesario señalar que, como ya fuera planteado, uno de los objetivos que guía el proceso de reforma educativa es el de la «dignificación de la formación y la función docente».

Específicamente para el trabajo en contextos de pobreza se plantea la necesidad de capacitar y actualizar en servicio a los maestros que se encuentran trabajando en esos contextos (ANEP, 1995a).

Se entiende que la formación de grado recibida por los maestros no los ha preparado para el trabajo con niños de ese tipo de escuelas, lo cual coloca el imperativo de desarrollar programas de capacitación. Es de destacar que el término capacitación es el que se emplea para hacer referencia a la formación que se brinda a los maestros luego de haber obtenido su título y encontrarse trabajando en escuelas públicas.

Es interesante destacar que del mismo modo que para los alumnos asistentes a las escuelas de tiempo completo, se entiende que una mayor y sistemática exposición al conocimiento será efectiva como estrategia educativa. Valga como ejemplo la siguiente descripción de una de esas actividades de capacitación:

> En este momento hemos podido observar en Punta del Este el comportamiento ejemplar de ciento diez docentes que llevan ya cuarenta y cinco días en un régimen de internado. Digo esto porque sus jornadas comienzan antes de las 7:00 de la mañana; a la 7:15 están desayunando; a las 7:30 suben a los ómnibus, y a las 8:00 comienzan las clases en los salones cedidos por el Cantegril Country Club. Continúan sus clases hasta las 10:00, tienen un recreo de 15 minutos y luego continúan hasta las 12:00. Posteriormente se les concede 30 minutos de descanso, oportunidad en la cual se los traslada hasta la cafetería de la terminal de Maldonado, donde en acuerdo con la Intendencia cofinanciamos los gastos de alimentación. Retornan a las 14:00 horas, tienen clase hasta las 16:00; 15 minutos de recreo y reanudan nuevamente hasta las 18:00. A las 19:00 horas cenan, a las 20:00 regresan a los hoteles y se dedican a estudiar (ANEP, 1995b: 130-131).

Se entiende que la capacitación de los docentes «para el trabajo pedagógico con este tipo de educandos» (ANEP, 1996) es un elemento clave para el mejoramiento del aprendizaje de los niños. Se busca dotarlos de «conceptos y herramientas que permitan un abordaje integral de los problemas y las necesidades de los alumnos asistentes a escuelas con altos índices de fracaso escolar, así como las estrategias requeridas para su reducción» (ANEP, 1998: 26).

Como ejemplo, la capacitación que se desarrolló en el marco del programa nacional «Todos los niños pueden aprender» abarcó jornadas enteras los días sábado cada quince días durante cinco meses y se refirió a:

1. dotar a los maestros de herramientas para desarrollar acciones de comunicación con las familias;
2. favorecer el desarrollo por parte de los maestros de acciones motivacionales y otorgarles técnicas de enseñanza que permitan reducir el fracaso escolar en primer año. A su vez, los maestros debían realizar actividades de recolección de información en torno a las características socioculturales de los hogares de los alumnos. Luego de finalizada la etapa presencial del curso, debían utilizar la información recolectada para presentar

proyectos de reorientación de las escuelas a los efectos de enfrentar las dificultades que provenían del medio social (ANEP, julio de 1998).

Es significativo visualizar que el medio social del cual proviene el niño es caracterizado como un obstáculo para el desarrollo de la propuesta educativa que los maestros deben llevar adelante. El maestro educa enfrentando este obstáculo y la capacitación se torna una herramienta fundamental en esa lucha. Dentro del conjunto de los documentos con los que hemos trabajado surge claramente la noción de que se entiende la capacitación como la transferencia a los maestros de herramientas (técnicas didácticas) que favorezcan el aprendizaje de esos niños. Están ausentes las referencias a la posibilidad de reflexionar sobre la propia práctica docente, problematizar la misma o acceder a conocimientos de teoría de la educación que no estén estrechamente vinculados a aspectos didácticos. Los maestros son concebidos más como técnicos a los que debe instrumentar para el desarrollo de una tarea que como a profesionales aptos para organizar la misma.

El maestro, a través del desarrollo de las actividades de capacitación —y particularmente en las escuelas de tiempo completo— es nominado como un actor fundamental a los efectos de lograr que los niños desarrollen aprendizajes. A su vez, su rol se dibuja cuando se lo interpela desde el espacio del cuidado a niños que de otro modo se encontrarían en la calle, carentes de la protección de un adulto. Ambas formulaciones coexisten, instalando una situación de precariedad en la posibilidad de construcción de una identidad dotada de alguna forma de estabilidad.

En definitiva, nos parece interesante señalar que la construcción que se realiza de la figura del maestro es indisociable de la que se procesa en relación con el alumno. Atrapado por la excepcionalidad del sujeto en relación con el que debe desarrollar su tarea educativa, el docente pasa a ser definido en función de este. Por ello, por una parte ve recortado el espacio de su definición profesional —en tanto enseñante—, mientras que por otra, su identidad se ve redefinida al incorporar tareas de salvación/redención sociales propias del conjunto de las profesiones que intervienen en relación con la cuestión social.

En el presente capítulo hemos pretendido dar cuenta de las principales formas de construcción de discurso desde las que se articula la relación entre educación y pobreza en el marco de lo que hemos denominado como el discurso de la reforma educativa uruguaya. Con este capítulo, concluimos el despliegue del conjunto de la argumentación conceptual y del análisis de documentos en que optamos por estructurar este trabajo. En el próximo y último capítulo, plantearemos algunas conclusiones que surgen del conjunto del trabajo elaborado, intentando recuperar las motivaciones centrales que hilvanaron nuestro trabajo y también buscando dar cuenta de los límites que el mismo posee, en tanto intento por dar cuenta de aspectos de la complejidad de lo social y lo educativo.

Capítulo 6

Retomando las relaciones entre educación, pobreza y seguridad. Algunas conclusiones para seguir pensando

Presentamos aquí las conclusiones generales de nuestro trabajo. Más que un cierre definitivo pretende ser un ordenamiento del conjunto del argumento y una apertura a la posibilidad de continuar pensando con relación a los nudos problemáticos centrales que ha atravesado nuestro trabajo.

Nuestra investigación ha estado orientada en función de un acercamiento a dos perspectivas teóricas y formas de analizar lo social. No hemos pretendido hacer una revisión del conjunto de las obras de Ernesto Laclau y Michel Focucault, lo cual excedería los objetivos de nuestro trabajo. Lo que hemos planteado es, desde una preocupación inicial por el análisis de algunas formas de vinculación entre educación y pobreza, articular la perspectiva organizada en torno a la noción de imposibilidad de la sociedad de Laclau, con la que se desarrolla en torno a la noción de gubernamentalidad de Foucault. Al hacerlo, hemos intentado ser fieles a los elementos centrales de los planteos de cada una de estas perspectivas, a la vez que buscamos establecer articulaciones entre ambas, con la atención especialmente puesta en el tema sobre el cual nos propusimos trabajar. A su vez, indagamos en torno a la existencia de intentos de articulación similar al que estábamos impulsando, ubicando algunas perspectivas que han sido de particular interés para fundamentar nuestra posición (Buenfil, 1997; Landau, 2006). No puede negarse que todo esfuerzo de articulación conceptual tiene algo de forzado, ya que se basa en un tercero que pretende hacer dialogar dos posturas externas e independientes, de todos modos, hemos intentado ser respetuosos de ambas perspectivas, así como lo más rigurosos posibles en el ejercicio realizado.

No ha sido otro nuestro objetivo que el de dotarnos de una caja de herramientas que pudiera ser consistente y útil para observar los procesos sobre los cuales estamos interesados. Por otra parte, la elección de estas dos perspectivas no ha sido caprichosa ni azarosa, sino que es consecuencia de un recorrido conceptual personal y también fraguado en ámbitos colectivos de trabajo con colegas investigadores y docentes.

A partir de este esfuerzo conceptual hemos pretendido presentar una lectura acerca de las formas en que desde diversos discursos generados en ámbitos sociales y educativos se han ido tematizando las relaciones entre educación y pobreza en el Uruguay. Si bien nuestra preocupación central consistía en observar estos elementos en el marco de la reforma educativa iniciada en 1995,

entendimos que el trabajo que nos proponíamos necesariamente debía incluir una mirada del pasado que permitiera apreciar tanto continuidades y rupturas como resignificaciones en el campo de estudio de los vínculos entre pobreza y educación. La realización del trabajo mencionado nos ha demostrado que efectivamente era pertinente la incorporación de esta mirada sobre otros momentos históricos a los efectos de analizar algunos procesos y construcciones de sentido acontecidas en la década de los noventa.

Hemos optado por organizar este capítulo en cuatro apartados. En el primero, recuperamos la centralidad de una lectura desde una clave histórica. En el segundo y el tercero retomamos algunos ejes claves acerca de las relaciones entre educación, pobreza y seguridad ciudadana manejados en el conjunto del trabajo. En el cuarto, rearticulamos nuestra argumentación desde su relación con el marco conceptual desde el cual hemos orientado el desarrollo de nuestro trabajo.

Algunas claves históricas. Constitución de un sistema educativo nacional y procesos de integración social

En función de la necesidad de historizar los procesos educativos es que hemos entendido importante recorrer algunas escenas centrales de la historia de la educación uruguaya específicamente en sus formas de construcción de las relaciones entre educación y pobreza.

Este recorrido histórico nos llevó a ubicarnos en el escenario educativo generado por la constitución de un sistema educativo centralizado y estatal en el Uruguay del último tercio del siglo XIX. En el marco del mismo apreciamos el desarrollo de un sistema educativo ubicado dentro del conjunto de instituciones concebidas en el proyecto de constitución de una sociedad moderna en Uruguay.

La instalación y el desarrollo del sistema educativo, articuladas en la noción de progreso, se ubican como instrumentos para la eliminación de una serie de antagonismos de cuya superación depende la posibilidad misma de la constitución de la sociedad: civilización/barbarie, moralidad/ignorancia, educación/pobreza, progreso/atraso, entre otras. La conformación discursiva de estos pares antagónicos da cuenta del establecimiento de una perspectiva de lo social en la cual en un extremo se ubican valores deseables, encarnados en los sectores sociales dominantes y que impulsan la modernización, y, en el otro extremo, se agrupan una serie de antivalores, encarnados en los sujetos populares. De esta forma, el antagonismo central es concebido como el que existe entre los sectores modernos, impulsores del desarrollo y los populares, identificados con la barbarie y el atraso.

La necesidad de integración de los sectores populares a un orden en el cual fuera posible dar curso a la conformación de un Uruguay moderno, va a encontrar en el sistema educativo uno de sus canales fundamentales de expresión.

Se trata de lograr la integración social por la vía de la transformación de estos sectores, de acuerdo a los parámetros de la sociedad civilizada.

La transformación de los sujetos populares se concibe a través de la asunción de las normas de la sociedad moderna y civilizada. Supone, en definitiva, la proclama de la necesidad de eliminación de la expresión de toda diferencia, el sostenimiento del paradigma de la integración social como horizonte deseable para el progreso social.

La fundamentación de la sociedad homogénea se desarrolla, como hemos argumentado, a través de la articulación de dos conceptos, uno proveniente del campo político y el otro del de la naciente ciencia social. El concepto político, tomado del pensamiento liberal, es el de igualdad, entendido como la expresión de una relación de identidad social y política entre los sujetos, solo alterable en función de las naturales diferencias de aptitudes existentes entre los sujetos. Los ciudadanos poseen los mismos derechos en tanto tales y esa es la base en función de la cual cada uno ha de desarrollarse en función de sus posibilidades.

Por otra parte, el concepto tomado de la naciente ciencia social, sin el cual el programa de homogeneización social no puede ser comprendido cabalmente, es el de normalidad. Este sostiene la existencia de una serie de normas que regulan las relaciones sociales, en relación con las cuales los sujetos deben organizar sus interacciones sociales. El grado de adaptación a la norma es el precepto fundamental en función del cual la ciencia social positivista podrá clasificar a los sujetos, proponiendo diversas formas de intervención sobre los mismos.

De esta conjunción entre el discurso político y el de la ciencia social, es posible apreciar cómo las nociones de igualdad y de normalidad pueden ser entendidas como parte de un mismo proceso. Finalmente, los iguales son los normales, siendo la intervención sobre la anormalidad una forma de trabajar por el desarrollo de la igualdad. Por otra parte, toda forma de expresión de una diferencia se convierte en una agresión al principio de igualdad y una expresión de formas del atraso social, debiendo ser combatida y suprimida.

Esta concepción es la que dotará de sentido al formidable esfuerzo de desarrollo de un sistema educativo que vive el Uruguay desde fines de la década de los ochenta del siglo XIX y que se extenderá prácticamente por un siglo. Subyace en esta perspectiva el hecho de poder concebir la constitución plena de la sociedad, la posibilidad de una sociedad en la cual, a través de diversas formas de intervención, todos los sujetos y los grupos podrían encontrar formas de incorporación a una sociedad que se entiende como capaz de albergarlos en condiciones de igualdad.

En este marco es posible significar las diversas formas de clasificación de los niños recorridas en el segundo capítulo de este texto, las cuales tuvieron su apogeo en las cuatro primeras décadas del siglo XX. Recordemos que a cada forma de diagnóstico de una anormalidad se correspondía la concepción de una institución educativa en la cual dar tratamiento a esa anormalidad. Salvo expresiones muy distintivas y fácilmente identificables de anormalidad, se entendía

que la escuela podía disponer de formas particulares de atención de los niños, las cuales podrían permitir su integración a la escuela y la sociedad normales. Ello, a su vez, les permitiría acceder al conjunto de los conocimientos que la escuela tenía disponibles para distribuir entre los educandos.

Es claro que en general las expresiones de anormalidad están directamente asociadas a fenómenos de pobreza, los cuales son construidos como fuente de incultura, conductas inmorales y eventualmente delincuenciales. De este modo, se comprende cómo la tradición fundante del sistema educativo uruguayo establece una relación entre educación y pobreza, en la cual incultura, anormalidad y pobreza están indefectiblemente unidas.

De todos modos, la perspectiva educacionista, que expresa el discurso pedagógico de los fundadores del sistema educativo moderno uruguayo, se basó en sostener que la intervención educativa podía revertir los efectos «nocivos» de las situaciones de pobreza, haciendo posible pensar en un horizonte de integración social.

En este marco es que cobra el sentido de proceso de estatización de tecnologías de gobierno propio de la constitución del Uruguay moderno, proceso del cual, y como hemos argumentado en los capítulos iniciales de esta obra, el sistema educativo constituye una de sus principales expresiones. La asunción masiva de tecnologías de gobierno por parte del Estado muestra el pasaje desde una lógica ubicada en el terreno del disciplinamiento a una concebida fundamentalmente desde una preocupación por los procesos de gobierno y conducción de poblaciones. Desde nuestra perspectiva, retomando aportes de Foucault y seguidores, la constitución de un Estado de bienestar constituirá la expresión máxima, y a la vez la explicitación de los límites, de una racionalidad política articulada desde las nociones de integración social y desarrollo.

Este horizonte de integración social suponía la superación de las diferencias que portaban los sujetos populares. De este modo, la posibilidad de incorporación a la sociedad normal y civilizada, se constituía, en los hechos en una forma de integración subordinada, coherente con el lugar que el discurso moderno y liberal de la igualdad asignó a lo sectores populares.

En el marco de la expansión del mencionado Estado de bienestar en Uruguay, promediando el siglo XX, el desarrollo de políticas de integración encuentra en el sistema educativo, plenamente constituido en el nivel primario e iniciando un proceso de expansión en la enseñanza media, uno de sus principales canales de expresión.

Como hemos argumentado, siguiendo a De Marinis (1999), el Estado benefactor desarrolló dos conjuntos de tecnologías de intervención sobre lo social. Por una parte, aquellas vinculadas a la construcción de un sistema de seguridad social, tendientes a asegurar formas inclusivas de acceso a los derechos sociales, basadas en la posesión de un puesto de trabajo y ancladas en la noción de solidaridad. Por otra, las tecnologías del trabajo social, asociadas a formas de acceso a servicios sociales por parte de aquellos sujetos no integrados al mercado de

trabajo, de abordaje individual e individualizante y asentadas en la noción de responsabilidad.

Desde nuestra perspectiva, el Estado de bienestar desde su preocupación por la integración social, introduce la lógica del trabajo sobre los pobres, situándolos como objeto fundamental de sus políticas públicas. El pobre, nombrado como marginado, según planteábamos en el capítulo inicial, si bien es responsable de las dificultades de acceder a la modernidad plena de la sociedad uruguaya, a la vez es concebido como sujeto de una posible integración social, a través del desarrollo de las tecnologías específicas que el Estado diseña a tales fines. Una de las principales entre estas, naturalmente, es la educación.

La lógica de lo social, en el sentido de Jacques Donzelot (1977) permea las políticas públicas, desde la construcción de tecnologías de gobierno que a la vez que individualizan y responsabilizan al sujeto por su situación, se desarrollan en un marco general de confianza en las posibilidades de integración social plena.

Esta lógica del Estado benefactor profundiza la perspectiva acerca del lugar de la educación en la superación de la pobreza y de los males a ella asociados, propia de la lógica del estado liberal en el cual se funda el sistema educativo como entidad centralizada y estatal. La crisis de esta forma de promoción de la integración social desde el Estado será la que inaugurará formas de resignificación de las relaciones entre educación y pobreza, las cuales, si bien continuarán ubicando a los sectores populares en una situación de subordinación, ya no articularán la misma con una construcción acerca de las posibilidades de integración social plena. Apreciar la producción de este quiebre en relación con la posibilidad de integración social, constituye para nosotros un elemento fundamental desde el cual poder comprender los procesos de resignificación de lo educativo que esta investigación tematiza.

La dictadura militar en Uruguay (1973-1984), interviene sobre la crisis del Estado benefactor, rearticulando las formas de ejercicio del gobierno estatal. Se avanza en la desestructuración de las tecnologías que proveían formas de inclusión subordinada y se comienzan a instalar formas de clasificación de poblaciones que van delineando interioridades y exterioridades de lo social.

Este proceso se desarrolló a dos niveles. Por una parte es posible apreciar el inicio de formas de segregación territorial y social de poblaciones que se definen como marginales. Si bien la categoría utilizada es la misma que desde la perspectiva del Estado de bienestar, el significado de la misma se transforma. La marginalidad en la perspectiva dictatorial, comienza a ser la expresión de un fenómeno ante el cual se entiende necesario priorizar intervenciones de corte represivo, ya que se la concibe como fuente de criminalidad. Lejos de la intención de integración social que subyacía en las intervenciones welfaristas, la dictadura acentúa el carácter tutelar y represivo de las políticas públicas destinadas a los pobres. Ello es particularmente reforzado cuando esos pobres son, además, jóvenes.

Por otra parte, tal como planteamos en el capítulo 3, se delinea otro grupo social que supone una amenaza para el conjunto de la sociedad y que debe ser

reducido y exterminado. Es el enemigo interno, la subversión, aquellos sectores sociales y políticos que asumen una posición de enfrentamiento al orden dictatorial en cualquier plano de las relaciones sociales. Esta perspectiva, que se instala en el país en la década de los sesenta, asume directamente y sin mediaciones el discurso de la Doctrina de la Seguridad Nacional (DSN), desarrollado por la política exterior del gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica como forma de oponerse al desarrollo de fuerzas populares y de izquierda en América Latina.

En la denominada DSN, se encarna el discurso político que se construye para dar legitimidad a esta percepción de lo social, profundamente asentada en procesos de clasificación social y exterminio de sujetos definidos como peligrosos o amenazantes. El «enemigo interno» es la figura que se construye para dar cuenta de esa amenaza que surge dentro del propio cuerpo social y que debe ser perseguida y eliminada.

Si bien no pretendemos plantear una equiparación de sentido entre subversivo y marginado, sí nos interesa señalar que un conjunto importantes de significaciones sobre el tema de la seguridad propias de la DSN, van a ser retomadas, y resignificadas, desde la construcción de discurso en torno a la seguridad ciudadana que se desarrollará en los años noventa. Estas significaciones, si bien no retomarán la lógica del exterminio, propia del horror que produjeron las dictaduras latinoamericanas, sí mostrarían una continuidad en lo que tiene que ver con el ataque al imaginario de igualdad que estaba en la base del desarrollo de las políticas welfaristas.

Las dictaduras militares en América Latina constituyeron los instrumentos políticos propicios para hacer frente a las crisis del Estado de bienestar y a las crecientes demandas de los sectores populares por mantener el acceso a bienes y servicios que el modelo welfarista les había proporcionado. Desmontadas las aspiraciones populares de acceso a mejores condiciones de vida, y la forma estatal que pretendió favorecerlas, quedó abierta la posibilidad de desinversión y economización de energía en el ejercicio del poder por parte del Estado a la que nos referimos en el capítulo 1. El neoliberalismo, con su defensa de la centralidad del mercado en la regulación de las relaciones sociales y económicas, supuso el modelo social funcional a este proceso.

La crisis del Estado de bienestar y su desmontaje en el marco de la irrupción de la lógica neoliberal, tiene como efecto fuerte el decaimiento del horizonte de integración social propio de los discursos políticos modernos. Esta desestructuración de la posibilidad de la integración y, en definitiva, de ascenso social, coloca en una situación de crisis al conjunto de los dispositivos concebidos desde el liberalismo y profundizados en los Estados de bienestar para transitar procesos de integración en la sociedad, aunque fuera en lugares de subordinación. Se genera un proceso de migración desde la posibilidad de la integración, homogeneizante y subordinada, a la realidad de la exclusión y la desafiliación.

Nuestro trabajo de investigación se ha centrado en apreciar algunos procesos vinculados a la educación acontecidos en la década de los noventa y que ubicamos dentro de este proceso de reconfiguración de las formas a través de las cuales el Estado ejercita su poder de conducción sobre individuos y poblaciones. En particular nos ha interesado apreciar cómo el paradigma de la seguridad se ubica como perspectiva central en los procesos de construcción de sentido sobre lo social.

Seguridad ciudadana, pobreza y educación

Nuestro trabajo ha pretendido presentar una aproximación a las formas en que se construyeron las vinculaciones entre educación y pobreza en la reforma educativa de los años noventa en Uruguay. Esta construcción de sentido, estuvo fuertemente sostenida desde el establecimiento de una estrecha relación entre pobreza y bajos logros académicos.

Tomando como base la noción de gubernamentalidad de Foucault, hemos pretendido desarrollar un entramado conceptual que nos permitiera analizar algunos aspectos de las relaciones que entre educación y pobreza establecidos en el discurso reformista. Dicho análisis hace referencia a las formas en que esa relación se vincula con formas discursivas más amplias desde las cuales se busca sostener procesos de construcción de hegemonía a nivel social.

La presentación que aquí se realiza parte de la base de considerar que la formulación de las políticas sociales y las políticas educativas en Uruguay desde la segunda mitad de la década de los noventa estuvo hegemonizada desde una particular significación de la noción de seguridad ciudadana.

La influencia del discurso de la seguridad ciudadana en la formulación de las políticas sociales y educativas, propició una construcción en la cual las nociones de carencia y de riesgo ocuparon un lugar central. Contra las carencias que colman a los sujetos que viven en situaciones de pobreza (de orden social y cultural, fundamentalmente) es necesario construir un sistema de políticas sociales, en el centro de las cuales se ubica a la educación, definida como pilar de las políticas sociales. De este modo se reactualiza el sentido común educativo, en clave de educación y pobreza.

El colocar el énfasis del análisis en los sujetos pobres, y en las carencias que los mismos portarían, trasciende una construcción centrada exclusivamente en lo educativo y remite a discursos sobre lo social, que incapaces de visualizar horizontes de integración social con algún carácter de universalidad, se centraron en desarrollar explicaciones que justificaran los fenómenos de fragmentación social.

La amenaza que emerge desde este exterior de lo social, es nombrada como inseguridad: crisis de la posibilidad de un relativo equilibrio y armonía que permita concebir (imaginariamente) una sociedad completa e integrada.

La formulación que reflejó esta perspectiva acerca de la inseguridad en toda América Latina en los años noventa, sin duda profundizó la noción de una

sociedad profundamente fragmentada. Se estableció la categoría seguridad ciudadana para dar cuenta de aquello que se veía amenazado por los excluidos. De esta forma, los amenazados eran los ciudadanos, estableciéndose tácitamente que quienes amenazaban la seguridad ciudadana, no revestían el carácter de ciudadanos. En el desarrollo que presentamos en el capítulo 4, nos extendimos en la consideración de material que muestra claramente esta línea de desarrollo discursivo.

Las amenazas a la seguridad ciudadana son desarrolladas por sujetos que son visualizados como ubicados por fuera del conjunto social. No ya concebidos como marginados, como quienes están en los bordes pero podrían acceder a ingresar en lo social, sino excluidos: los que están afuera y, desde allí, amenazan.

Esta forma de concebir la sociedad, constituye sentido común, fija los límites de lo que parece pasible de ser pensado. Conforma una posición hegemónica. Establece un intento por detener las diferencias que constituye lo social fijando articulaciones entre ciertas posiciones diferenciales y estableciendo fronteras en lo social desde las cuales es posibles constituir antagonismos. Desde ese lugar de hegemonía, los significados que construye este discurso se expanden hacia otros espacios de lo social, ofreciéndoles una estructura conceptual desde la cual comprender la especificidad de su territorio. Desde esta perspectiva se reconfigura la tematización de los problemas de gobierno a nivel de lo social, constituyéndose sujetos en relación con los cuales el desarrollo de procesos de conducción ocupa un lugar central.

El campo de lo educativo no constituye una excepción a esta lógica. El discurso educativo que se desarrolla en Uruguay en los años noventa, es fuertemente tributario de esta perspectiva. El mismo también asume una lógica de incluidos y excluidos, colocando un fuerte énfasis en explicar cómo determinados atributos de esos excluidos son fundamentales para comprender sus trayectorias educativas.

Desde esta construcción es que cobra sentido la categoría de niño carente, en tanto expresión de una construcción del sujeto de la educación desde aquello que le falta para poderse constituir plenamente como un actor de lo educativo. Hemos postulado que desde esta argumentación se constituye la excepcionalidad de un sujeto, en tanto se asume que, en el caso de este, no serían válidos procesos de aprendizaje e integración social que se asumen como naturales para el resto. Las categorías de previsible y de mutante aportadas por CEPAL, como señalamos en el capítulo 3, son expresión de este posicionamiento.

Es interesante hacer notar aquí cómo una porción muy considerable de la crítica autodenominada progresista de las políticas de los noventa basó su argumentación en resaltar el abandono por parte del Estado de sus obligaciones para con segmentos enteros de la sociedad. Desde estas perspectivas, el problema estaría radicado en una suerte de desentendimiento del Estado en relación, para el caso que aquí analizamos, de sus obligaciones para con la educación de los sectores populares.

Hemos pretendido argumentar en el desarrollo del conjunto del trabajo que la mencionada explicación nos parece insuficiente para comprender los procesos de transformación operados en el Estado y en las formas en que este ejerce el gobierno sobre individuos y poblaciones.

La hipótesis foucaultiana acerca de la economización del ejercicio de poder por parte del Estado que sería propia de las sociedades de seguridad, posbenefactoras, ha sido uno de los ejes centrales en los que hemos apoyado nuestra argumentación.

En el campo educativo en particular, esta economización no estaría enmarcada por formas de privatización de la oferta educativa. De hecho, hemos planteado cómo la fuerte centralidad del Estado en la prestación de la educación es un elemento que distingue a Uruguay en el conjunto de los países de la región en la década de los noventa. La economización en el caso uruguayo estaría marcada en relación con los esfuerzos por la integración social y educativa de los sectores ubicados en situación de pobreza. El concebir al sistema educativo como un espacio fundamental de desarrollo de las políticas sociales supone una secundarización de la función de distribución de conocimientos socialmente significativos. La expansión de la política social hacia la escuela supone un achicamiento de los espacios estrictamente destinados a la enseñanza en su interior. En este sentido puede apreciarse la economización, en la utilización de un espacio destinado para ciertos fines (la escuela y su fin de trasmisión cultural) para otros fines (el despliegue de los componentes asistenciales de la política social). Este proceso muestra una desinversión del Estado en términos de políticas y prácticas concretas para la trasmisión cultural a las poblaciones que viven en situación de pobreza. Si bien esta lectura no supone una utilización literal de las nociones de economización del ejercicio del poder y de desinversión planteadas por Foucault, creemos que constituye una lectura plausible de las mismas, mirando las particularidades del problema que estamos queriendo analizar:

El centro de nuestro trabajo, en definitiva, ha tenido que ver con plantear que las formas específicas que asume la construcción de un discurso que vincula a educación con pobreza en las perspectiva de la reforma educativa no tiene que ver con el abandono de algunos principios sustanciales e históricamente superiores, sino con el asumir formas de resignificación de dichas relaciones, formas inexplicables si no lo son en un marco que ponga de relieve su carácter histórico y social.

Seguridad ciudadana, lógica de la *prevención* y reforma educativa

El problema de la seguridad, amenazada no ya por los embates de una serie de enemigos internos que serían funcionales a intereses foráneos, sino por aquellos individuos y grupos que van quedando excluidos de los circuitos de intercambio simbólico y material, parece ocupar todo el espacio de construcción de discurso sobre lo social. En este sentido, la seguridad nacional se resignifica como seguridad ciudadana, produciéndose una aparente despolitización del

discurso, ya que de un enfrentamiento entre ideologías diversas, se pasa a un enfrentamiento entre ciudadanos (categoría radicalmente inclusiva, por definición) y quienes amenazan a la ciudadanía, no desde la encarnación de un proyecto político sino únicamente expresando con violencia su imposibilidad de integrarse a la sociedad. Señalamos que la despolitización es aparente ya que, desde la perspectiva que hemos intentado desarrollar aquí, producir un orden desde el cual se significan y ordenan los antagonismos sociales supone, en sí, una práctica política. La particularidad de esta construcción política radica en que el discurso que produce se basa en negar su propio carácter político, al enunciar que no se está ante un enfrentamiento entre ideologías sino entre quienes se encuentran integrados a la sociedad y quienes por ignorancia o resentimiento amenazan esa sociedad integrada. En este sentido se dirigen las afirmaciones que sostienen que el problema de la seguridad no es un problema de derechas o izquierdas, sino un problema de la sociedad en su conjunto, como apreciamos en el proceso de discusión de la Ley de Seguridad Ciudadana.

En este sentido, la preocupación por la seguridad ciudadana es abarcativa, involucra todos los espacios sociales y a todos los individuos. Como pudimos apreciar en las construcciones de sentido analizadas en el capítulo 4, nadie puede desentenderse de este fenómeno, ya que en definitiva lo que está en juego es su propia seguridad y la de sus seres más cercanos. No se trata ya de un enfrentamiento entre facciones ideológicas en el marco de la cual sea posible mantener una cierta distancia o ajenidad. Se está frente a una problemática en la cual no es posible mantenerse al margen, ya que lo amenazado es la propia posibilidad de la propiedad y, en última instancia, de la existencia.

Esta generalización del problema de la seguridad es el que hace posible el desarrollo de un discurso en el cual los interpelados son todos los ciudadanos. Cada uno es responsable ante la inseguridad y debe aportar su compromiso para superación. Ello está en la base de la eficacia de las estrategias argumentativas desde las cuales se sostiene la validez de esta lectura del problema de la seguridad. Como vimos en el análisis desarrollado en el capítulo 4, las estrategias retóricas vinculadas a apoyar la argumentación en elementos de cómo la realidad es socialmente construida (ABER) o en la existencia de relaciones de contigüidad con acepciones que son aceptadas en términos generales (ARC); así como en argumentos validados por alguna forma de ciencia, generalmente de base matemática (AQL), son los que fundamentalmente son utilizados para validar el discurso que se produce. Se alimenta un consenso preexistente, aportando argumentos que, apoyados en él lo expanden. Posiblemente, esta sea también una explicación plausible acerca de las dificultades existentes para la construcción de un discurso alternativo al que estamos analizando. De todos modos, la caracterización de discurso como estructura abierta, relacional e inestable llama la atención acerca de la inconveniencia de ver en esta construcción cualquier rasgo de elaboración definitiva y cerrada. Se trata de una posición hegemónica, que por el mismo hecho de serla se encuentra abierta a la irrupción de la contingencia, de elementos

que poniendo en duda su capacidad de explicación y significación de lo social puedan cuestionarla. En este espacio cobra sentido la lucha política.

Desde la lógica de esta perspectiva, el Estado, entretanto, asume la responsabilidad de focalizar sus acciones en enfrentar las más fuertes manifestaciones de inseguridad, interviniendo en relación con los grupos más problemáticos. Esta intervención asume dos modalidades: represiva y tutelar. La modalidad represiva tiene que ver con el desarrollo de un aparato armado y jurídico de contención de las acciones de ataque a la seguridad ciudadana que desarrollan los sectores excluidos. Como ya hemos planteado, una parte importante de la Ley de Seguridad Ciudadana se dirige a la atención de esta función. La «selectividad social del sistema penal», como ha planteado en múltiples ocasiones Carlos Uriarte,[1] focaliza la intervención del sistema sobre los integrantes de los sectores populares, identificados como principal amenaza a la seguridad ciudadana.

Para los sectores populares en situación de exclusión social funciona un estado de excepción permanente que linda con lo extralegal. La Ley de Seguridad Ciudadana de 1996 podría ser presentada una de las formas de expresión de este permanente estado de excepción. De todos modos, como ya planteamos en el capítulo 3, el reconocimiento de la permanencia de este estado de excepción no puede ir más allá de una constatación histórica y presente. No supone entender que esta forma de organizar el antagonismo necesariamente haya de tener validez en el futuro.

Este es uno de los focos en los que el Estado deposita una dosis importante de atención, incorporando, como parte de la desinversión en el ejercicio del poder que desarrolla, el protagonismo de diversas instancias de la sociedad civil. Ejemplos relevantes de esta situación lo constituyen las iniciativas «vecino alerta» y «comisiones de seguridad barrial». En las primeras, se convoca en todos los barrios de Montevideo a la existencia de vecinos que desarrollen una suerte de vigilancia de sus cuadras, estando atentos para denunciar inmediatamente cualquier comportamiento sospechoso por parte de individuos que pudieran atentar contra la seguridad de los vecinos. En el segundo caso, se convoca al establecimiento de comisiones territoriales, integradas por la mayor diversidad posible de instituciones, incluyendo las educativas, a los efectos de coordinar acciones de defensa de la seguridad en el territorio en el que están ubicadas.

De esta forma, si bien el Estado mantiene en funcionamiento un importante aparato jurídico-represivo, buena parte de las intervenciones que cotidianamente lo alimentan quedan en manos de los propios vecinos y sus organizaciones. Esta constituye una forma de entender la desinversión desde la lógica de gestión del problema de la seguridad. Una comprensión más cabal de esta situación debe construirse teniendo en cuenta también la forma en que hemos sugerido se organiza el proceso en relación con la realidad de la escuela y del sistema educativo.

1 Abogado uruguayo, especialista en temas de derecho penal juvenil y exponente de la corriente de la criminología crítica en el país.

En vinculación con esta temática, retomamos el señalamiento que el elemento más relevante con relación a la intervención del Estado en la seguridad ciudadana no se encuentra en las acciones represivas que este desarrolla, sino en las tutelares. Nos referimos a un conjunto de intervenciones que tienen que ver con la expansión del sistema de las llamadas políticas sociales, políticas públicas destinadas a intervenir poblaciones en situación de pobreza y exclusión social.

Como hemos señalado a lo largo de diversos momentos en este trabajo, la construcción de la noción de prevención ocupa un lugar fundamental a los efectos de comprender los sentidos sobre lo educativo que se articulan con las situaciones de pobreza en el marco de los discursos hegemónicos sobre lo social en los años noventa. Desde dicha categoría se desarrollan procesos de resignificación de la noción de educación y de su rol en relación con el conjunto de la sociedad.

La construcción discursiva desde la cual se pone en escena la reconstrucción de este papel social de la educación tiene que ver con insertar la educación dentro del conjunto de las políticas sociales. Esta inserción no se da desde un lugar secundario o subordinado, sino que se entiende que la educación debe ser el pilar de las políticas sociales. Como hemos señalado en el capítulo 5, la educación no cumple la tarea de re-generar la sociedad en sí, sino que lo hace desde un espacio articulador del conjunto de las políticas sociales. En este marco, la educación se ubica como un espacio fundamental de fortalecimiento de la democracia, de combate a la pobreza y a la marginalidad, de desarrollo de la competitividad económica y social y de reducción de las desigualdades en la distribución del ingreso.

Como puede verse, la creencia en las bondades de la educación permanece intacta, pese a la constatación de la situación de crisis, generándose un discurso que reivindica ubicarse en el lugar de lo verdadero y se constituye como el único posible. Este discurso cuenta con una doble base de apoyo: su fuerte apelación a la tradición y la profusamente desarrollada base empírica que lo retroalimenta constantemente. Esto último relaciona las estrategias argumentativas en las que se sostiene su defensa con las que analizamos con relación al caso de la promoción de la Ley de Seguridad Ciudadana.

La educación primaria en particular es colocada en un lugar central en la construcción de procesos de integración social. Para ello, se plantea que debe valorarse claramente su estatus de política social, tendiéndose a la integración coordinada de otros sectores sociales en la acción educativa (particularmente alimentación y salud) y extendiéndose los tiempos escolares, como única forma de respetar las desigualdades en los ritmos de aprendizaje.

En síntesis, se entiende que la educación todavía puede integrar; de lo que se trata es de cubrir algunas necesidades no estrictamente educativas de los niños y de disponer de más tiempo para la acción educativa: una dosis reforzada de escuela entendida como asistencia social.

De todos modos, la intención integradora de la escuela choca, dentro del mismo discurso, con una novedad en la forma de estructuración de la sociedad: la existencia de una «categoría social que por diversas razones se encuentra marginada de la sociedad» (ANEP, julio de 1998). Como hemos argumentado en el capítulo 5, a lo largo del conjunto de los documentos relevados se hace referencia a una situación de marginación social, sin hacer referencia en ningún caso a las condicionantes estructurales de corte económico y social que generan estas situaciones.

Ante la constatación de esta cadena o círculo de reproducción de la pobreza, emerge la escuela como entidad que hará posible la integración social, vía la superación de la carencia cultural. El mandato redentor inscripto en la fundación de la escuela uruguaya se mantiene vigente, aunque adaptado a un tiempo social e histórico diverso. Es claro que la idea de asistencia ligada a concebir a la educación como una política social resignifica profundamente los sentidos educativos que articulaban educación con integración social. Un elemento clave en este proceso está enmarcado por la instalación de un discurso que naturaliza la idea de que la pobreza es un obstáculo infranqueable en relación con garantizar el acceso a la educación.

Este discurso se articuló con formulaciones como las desarrolladas desde el ámbito jurídico y que diversos autores críticos han denominado *doctrina de la situación irregular* (Ielsur, 1997). Desde aquí, se planteaba, como venimos mostrando, la responsabilización de la propia situación de aquellos sujetos que se encontraban en situación de vulneración de derechos. En continuidad con esta perspectiva, la responsabilidad por el fracaso escolar estaba ubicada en los niños, en su contexto, o en una de las variables que con más fuerza se construyeron para explicar el fracaso educativo de los niños de sectores populares: el nivel educativo de sus madres.

Construyendo la situación de pobreza como ligada a una situación irregular del sujeto, se cierra el ciclo de construcción de un sujeto excepcional al que nos hemos referido previamente. De esta manera, solo es posible esperar la profundización de esa situación de irregularidad, asumiéndose conductas cada vez más desviadas y socialmente problemáticas. Es así como se instala, y tiende a tener circulación social, la hipótesis del niño pobre como seguro fracaso escolar y posible futuro delincuente y la idea de la niña pobre como seguro fracaso escolar y posible futura madre adolescente;[2] todos ellos trasmisores de los patrones de insuficiencia cultural a sus hijos. Al naturalizar estos fenómenos y entenderlos como socialmente determinados, se naturalizaba también el hecho de que lo único que queda para ofrecer a estos niños era una dosis reforzada de educación entendida como asistencia y control social.

Este es precisamente el sentido de la resignificación de lo educativo que hemos sostenido en este texto. Desde aquí se constituyó un discurso que altera

2 Esta última formulación, acerca de las niñas, me fue sugerida por Andrés Peregalli.

sentidos educativos, en tanto concibe las ofertas educativas sobre la base de consideraciones apoyadas en la idea de determinación de los resultados educativos en función de las trayectorias sociales. Es correlativo a la instalación de esta perspectiva el desarrollo de un proceso que podríamos denominar como desresponsabilización social, signado por el hecho de asumir la ineducabilidad de ciertos niños, los cuales cargarían con un estigma que los determinaba.

Es así que sostenemos que, desde esta concepción de las políticas sociales y educativas, se definen tecnologías específicas de gobierno como las analizadas en el capítulo 5, tributarias, a su vez de la noción de seguridad ciudadana, analizada en el capítulo 4.

Hemos pretendido argumentar que estas tecnologías de gobierno, entendidas como un conjunto amplio de elementos que integran el «gobierno de sí», las relaciones con los otros y que llegan al gobierno político, implican, en su conjunto, las formas de lo que denominamos «gobierno de la pobreza» o «gobierno de la miseria». Desde la instalación de una lógica asociada a la noción de prevención, las instituciones educativas tienden a ser concebidas como espacios de asistencia y contención. Expresión clara de este proceso la constituye, a nuestro juicio la existencia de una multiplicidad de espacios vinculados a prácticas asistenciales que se generaran en las escuelas públicas ubicadas en contextos de pobreza y las sobrecargas de actividades asistenciales con las que se ocupan a los maestros, algunas de las cuales fueron mencionadas en el capítulo 5.

Apuntes para seguir trabajando

El trabajo que hemos pretendido desplegar ha partido de la base de considerar que si el antagonismo es el elemento que organiza lo social, el análisis de los procesos sociales tiene mucho que ver con visualizar cuáles son las lógicas desde las cuales, en las diversas posiciones en juego, tiende a ser organizado este antagonismo. Qué relaciones de equivalencia pueden ser concebidas y qué fronteras entre posiciones opuestas se postulan.

Más allá de los trabajos que han sido producidos desde la perspectiva del análisis político del discurso, como desde quienes trabajan acerca de la noción de gubernamentalidad, o desde una posible articulación de ambas perspectivas; es claro que todavía es necesario un amplio desarrollo de estudios que aborden las características particulares que asumen los procesos y las prácticas educativas en la constitución de relaciones de equivalencia y antagonismo en la sociedades contemporáneas. La potencia de los marcos teóricos que hemos pretendido articular muchas veces incide, incluso entre los investigadores del propio campo de la educación, en una invisibilización de los fenómenos educativos o en un reduccionismo que permite verlos solamente como un reflejo de procesos sociales más amplios. Para quienes pretendemos entender la particularidad de los procesos educativos —aunque obviamente lo hagamos sin pretender desprenderlos de lo social más amplio— ello constituye una dificultad. Indudablemente, nuestro

trabajo ha navegado dentro de esa dificultad, asumiéndola y pretendiendo dar un paso adelante en la reflexión sobre lo educativo y su vínculo con lo social, desde el ángulo más específico de los vínculos entre educación y pobreza.

Reconociendo las dificultades de la tarea asumida, nuestro argumento ha girado en torno a pretender dar cuenta de procesos de resignificación de lo educativo producidos en el Uruguay de la década de los noventa en torno a la hegemonización del campo educativo desde la lógica que hemos dado en denominar como del discurso de la seguridad ciudadana.

Entendimos que la noción de resignificación alude a cómo ciertos sentidos elaborados en el desarrollo de la historia de la educación uruguaya son dotados de significaciones nuevas, o parcialmente novedosas, al ser articulados con discursos que nombran lo social en términos generales. Ello, precisamente, no implica una nueva construcción, una originalidad absoluta, sino la permanencia de ciertos sentidos articulados en una lógica diversa.

La caída de los horizontes de integración social, propios de las sociedades de cuño desarrollista y del Estado de bienestar, y la producción de construcciones basadas en la noción de exclusión social, constituyen el marco general en el que estos procesos de resignificación se inscriben.

El desarrollo de un discurso de la seguridad ciudadana se ubica en la posición de tematizar las relaciones entre los diversos sujetos sociales en el nuevo escenario. La centralidad de la preocupación por la seguridad, que hemos planteado, ofrece un campo para el despliegue de discursos del orden de la clasificación social. En ellos la tematización de la pobreza ocupa un lugar central desde la perspectiva de cómo la misma propicia la constitución de sujetos que amenazan la integridad de un orden social.

La construcción de discursos de clasificación social tiene, como señalamos, un punto fuerte en el establecimiento de relaciones entre pobreza e inseguridad. Nombrando como aquellos a quienes se percibe como sin posibilidades de integración social desde el lugar de lo antagónico.

A su vez, argumentamos que los discursos educativos desarrollados en el marco de la autodenominada reforma educativa asumen lo central del orden de la clasificación social que propone la perspectiva de la seguridad ciudadana. Desde lo particularmente educativo ello se expresa en la constitución de un sujeto de la educación excepcional, en tanto es definido por sus carencias y por su incapacidad para recorrer las trayectorias educativas que el sistema educativo propone al conjunto de los niños.

La producción, previsible, del fracaso escolar ubica al sujeto dentro de los caminos que era probable que recorriera al provenir de una situación de pobreza: conductas antisociales, agresividad, violencia, y, en última instancia, delincuencia.

Los procesos de resignificación de lo educativo que planteamos, suponen una movilización del concepto de educación, a través de su integración en procesos de gobierno de poblaciones y de gobierno de la pobreza. No creemos, de

acuerdo a la perspectiva teórica en que nos ubicamos, que ello suponga alterar lo que sería el significado esencial del concepto de educación. Sí tiene que ver con fijar nuevos sentidos, establecer nuevas formas de articulación de sentidos que se asocian con lo que nuestras sociedades modernas entienden por educar. Es muy importante subrayar esta idea, ya que de lo contrario nos estaríamos ubicando desde el lugar de quien pretende poseer la clave esencial para definir un proceso social.

En tanto asumimos que la tentativa de fijar sentidos en lo social se inscribe en una clave de lucha hegemónica, creemos adecuado plantear que la posición que hemos pretendido explicitar en este trabajo, efectivamente logró construir una posición de hegemonía en la década de los noventa.

Apreciar lo educativo en el marco de procesos sociales de largo plazo y de disputa en el campo de construcciones de discurso que pretenden significar lo social, podrá permitir apreciar más claramente los efectos que una determinada forma de articulación entre pobreza, seguridad y educación habrá tenido en la construcción de futuros educativos y en la constitución de nuevos sujetos de la educación. Otros estudios que complementen el nuestro, a través de metodologías que permitan la interrelación directa con los actores de las políticas y los procesos educativos, podrían ser de suma utilidad para apoyar o discutir los elementos planteados en este trabajo.

Finalmente, creemos que la tarea que queda abierta, desde una preocupación por la construcción de una sociedad radicalmente democrática, es la de mostrar el carácter contingente de las construcciones que hemos analizado aquí, proponiendo nuevos sentidos de lo educativo que sean más habilitantes para la construcción de sociedades en las cuales los horizontes de integración social efectiva puedan estar presentes como realidad posible.

Se trata en definitiva, de volver a señalar el carácter político de lo educativo, superando el discurso aséptico que pretendió incorporarle el discurso de las reformas de los noventa. Seguramente, esto tiene que ver con reinstalar la noción de que no existe un destino marcado a priori, que no hay posibilidad de un punto de sutura final entre educación y sociedad. Reinstalar la noción democrática fundamental que establece que el futuro es del orden de la política, asumiendo el lugar que optamos por ocupar. En este sentido se dirige la invitación que nos lanza Inés Dussel con la cual quisiéramos cerrar nuestro trabajo:

> Sin embargo, hay que volver a insistir aquí con la política, desligándola de las acciones delictivas a las que estuvo asociada en los últimos años y rearticulándola con la idea de bien público, de justicia y de igualdad, y también con la idea de diferencia, disenso y conflicto. [...] La política es la que permite que veamos en los excluidos otra cosa que víctimas que deben ser tratadas por la vía carcelario-represiva o bien por la filantrópico-caritativa, y que les demos un lugar de pares en esta acción de configurar la sociedad (2003: 24).

Bibliografía

Acerenza, S. (2004), «Los siriolibaneses y la Ley de 1890: el racismo como ordenador de la política migratoria», en Romero, S. (comp.), *Anuario de Antropología Social y Cultural del Uruguay*, Montevideo, FHCE, Udelar.

Agamben, G. (2004), *Estado de excepción. Homo sacer II, 1*, Buenos Aires, Adriana Hidalgo editora.

Althusser, L. (1988 [1970]), *Ideología y aparatos ideológicos del Estado,* Buenos Aires, Nueva Visión.

Apezechea, H. (1977), *Elementos para un diagnóstico del sistema educativo*, Montevideo, Centro de Investigación y Experimentación Pedagógica.

Araújo, O. (1911), *Historia de la escuela uruguaya*, Montevideo, El Siglo Ilustrado.

Ardao, A. (1978), *Estudios latinoamericanos de historia de las ideas*, Caracas, Monte Ávila Editores.

Arocena, R. (1995), *La cuestión del desarrollo vista desde América Latina*, Montevideo, EUDECI.

Auyero, J. (2001), «Claves para pensar la marginación», en Wacquant, L,. *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*, Buenos Aires, Manantial.

Barrán, J. P. (1994), *Historia de la sensibilidad en el Uruguay (Tomo 2), El disciplinamiento (1860-1920)*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental-Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Udelar.

Baquero, R. (2001), «La educabilidad bajo sospecha», en *Cuadernos de Pedagogía Crítica*, Rosario, Año IV, n.º 9: 71-85.

Baudelot, Ch. y Establet, R. (1976), *La escuela capitalista en Francia*, Madrid, Siglo XXI.

Bentancur, N. (2008), *Las reformas educativas de los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental.

Bordoli, E. (2006), «El olvido de la igualdad en el nuevo discurso educativo», en: Martinis, P. y Redondo, P., *Igualdad y educación. Escrituras entre (dos) orillas*, Buenos Aires, del estante editorial.

——— y Romano, A. (2009), «Introducción», en: Bordoli, E. y Romano, A. (orgs.), *Pensar la escuela como proyecto [político] pedagógico*, Montevideo, PsicoLibros Waslala.

Bourdieu, P. y Passeron, J. C. (1981), *La Reproducción*, Barcelona, Laia.

Bowles, S. y Gintis, H. (1976), *La instrucción escolar en la América capitalista*, Madrid, Siglo XXI.

Bralich, J. (1989), *Varela*, Montevideo, Ediciones del Nuevo Mundo.

Buenfil, R. (1993), *Análisis de discurso y educación*, México, DIE-CINVESTAV-IPN. (Documento 26 del DIE),

——— (1994), *Cardenismo. Argumentación y antagonismo en educación*, México, DIE-CINVESTAV-IPN.

——— (1997) «Incompatibilidades, diferencias y equivalencias en dos analíticas de discurso: Foucault y Laclau», en: *Colección Pedagógica Universitaria*, 27-28, México, Universidad Veracruzana, 181-202. Disponible en: <http://www.uv.mx/cpue/coleccion/N_2728/pagina_n12.htm>. Acceso: 17 de febrero de 2010.

——— (2002), «Lecturas a Foucault desde las coordenadas de historia y poder». en: Buenfil, R. (2002) (coord.), *Configuraciones discursivas en el campo educativo*, México, Plaza y Valdez.

——— (2004), «Estrategias intersticiales. Filosofía y teoría de la educación en México en los noventa», en: *Revista mexicana de investigación educativa,* vol. IX, número 023, México.

Camors, J. y Acosta, B. (1999), *La acción educativo social*, Montevideo, EPPAL.

Cardoso, F. H. y Falleto, E. (2003 [1968]), *Dependencia y desarrollo en América Latina, Ensayo de interpretación sociológica*, México, Siglo XXI.

Carraher, T.; Carraher, D.; Schliemann, A. (2002), *En la vida diez, en la escuela cero*, México, Siglo XXI.

Caruso, Marcelo (2005), *La biopolítica en las aulas. Prácticas de conducción en las escuelas elementales del Reino de Baviera, Alemania (1869-1919)*, Buenos Aires, Prometeo.

Castel, R. (1997), *Las metamorfosis de la cuestión social*, Buenos Aires, Paidós.

——— (2004), *La inseguridad social*, Buenos Aires, Manantial.

CEPAL (1990), *Enseñanza primaria y ciclo básico de educación media en Uruguay*, Montevideo, Oficina de CEPAL.

——— (1991), *Qué aprenden y quiénes aprenden en las escuelas de Uruguay. Los contextos sociales e institucionales de éxitos y fracasos*, Montevideo, Oficina de CEPAL de Montevideo.

——— (1993), *Escuelas productoras de conocimientos en los contextos socioculturales más desfavorables*, Montevideo, Oficina de CEPAL.

CEPAL-UNESCO (1990), *Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile.

——— (1992), *Educación y conocimiento eje de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile.

Centro de Formación y Estudios del INAU (2003), *Hacia la construcción que nos debemos. Una educación social para el Uruguay*. Tomo I, Montevideo, CFEINAU-AECI.

——— (2005), *Hacia la construcción que nos debemos. Una educación social para el Uruguay*. Tomo II, Montevideo, CFEINAU-AECI.

Coombs, Ph. [1971] (1985), *La crisis mundial de la educación,* Madrid, Santillana.

Coraggio, J. L. (1995), *Desarrollo humano, economía popular y educación*, Buenos Aires, Aique.

——— (1999), *Política social y economía del trabajo. Alternativas a la política neoliberal para la ciudad*, Buenos Aires, Miño y Dávila.

——— y Torres, R. (1997), *La educación según el Banco Mundial. Un análisis de sus propuestas y métodos*, Buenos Aires, Miño y Dávila.

Davini, M. (1994), *La formación docente en cuestión: política y pedagogía*, Buenos Aires, Paidós.

De Marinis, P. (1999), «Gobierno, gubernamentalidad, Foucault y los anglofoucaultianos. (O un ensayo sobre la racionalidad política del neoliberalismo)», en: Ramos Torres, Ramón y García Selgas, Fernando (ed.), *Globalización, riesgo, reflexividad. Tres temas de la teoría social contemporánea*, Madrid, CIS.

——— (2002), «Ciudad, cuestión criminal y gobierno de poblaciones», Revista *Política y Sociedad*, Madrid (v. 39, n.º 2), 319-338.

De Giorgi, D. (1942), *El impulso educacional de José Pedro Varela*, Montevideo, Monteverde.

De Sierra, Gerónimo (1978), «Consolidación y crisis del 'capitalismo democrático' en Uruguay», en González Casanova, Pablo (coord.), *América Latina: historia de medio siglo*, México, Siglo XXI.

——— (1992), *El Uruguay posdictadura*, Montevideo, FCS, Udelar.

Deleuze, G. (1999 [1990]), *Conversaciones*, Valencia, Pre-Textos.

Donzelot, J. (1979), *La policía de las familias*, Valencia, Pre-Textos.

——— (2007 [1994]), *La invención de lo social. Ensayo sobre la declinación de las pasiones políticas*, Buenos Aires, Nueva Visión.

Duhau, E. (2001), «Política social, pobreza y focalización, Reflexiones en torno al programa de educación, salud y alimentación», en: Ziccardi, A. (comp.), *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*, Buenos Aires, Clacso.

Duschatzky, S. y Redondo, P. (2000), «Las marcas del Plan Social Educativo o los indicios de ruptura de las políticas públicas», en: Duschatzky, S. (comp.) *Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas publicas y subjetividad,* Buenos Aires, Paidós.

Dussel, I. (2003), «La escuela y la crisis de las ilusiones», en Dussel, I. y S. Finocchio (eds.), *Enseñar hoy. Una introducción a la educación en tiempos de crisis*, Buenos Aires, FCE.

Dyrberg, T. (2008), «Lo político y la política en el Análisis del Discurso», en: Critchley, S. y Marchart, O. (comps.), *Laclau. Aproximaciones críticas a su obra*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Fernández Enguita, M (2000), *La jornada escolar. Propuestas para el debate,* Barcelona, Ariel.

Foucault, M. (1977), *Historia de la sexualidad. Volumen I. Las voluntad de saber*, México, Siglo XXI.

——————— (1979), «Los intelectuales y el poder», en: Foucault, M., *Microfísica del poder*, Madrid, La Piqueta.

——————— (1991), *La gubernamentalidad.* En Foucault, Donzelot, Grignon, de Gaudemar, Muel, Castel, *Espacios de poder*, Madrid, La Piqueta.

——————— (1991), *Saber y verdad,* Madrid, La Piqueta.

——————— (1992), *Historia de la sexualidad*, tomo 1. La voluntad de saber, Madrid, Siglo XXI.

——————— (2006), *Seguridad, territorio, población*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Frigerio, G. (1992), «Obstinaciones y estrategias. Fracaso escolar y sectores populares en la Argentina», en: *Propuesta Educativa*, año 4, n.º 6, Buenos Aires, marzo.

Gimeno, J. (2008), *El valor del tiempo en educación*, Madrid, Morata.

Hernández, G. (1992), *Identidad y proceso de identificación*, México, DIE-CINVESTAV.

Hunter, I. (1998), *Repensar la escuela. Subjetividad, burocracia y crítica*, Barcelona, Pomares-Corredor.

IELSUR (1997), *El Uruguay de los 90. Entre políticas sociales y políticas criminales*, Montevideo, Ielsur.

Illich, I. (1974), *La sociedad desescolarizada*, Barcelona, Barral Editores.

Iname-UNICEF (2003), *5.º Encuentro Nacional de Educadores y Educadores Sociales: Propuestas educativo-sociales hacia la integración social de niños, niñas y adolescentes*, Montevideo, UNICEF.

Jackson, Philip (1991): La vida en las aulas. Madrid: Morata

Jacob, R. (1969), *Consecuencias sociales del alambramiento (1872-1880)*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental.

Kaplan, C. (1992), *Buenos y malos alumnos: descripciones que predicen*, Buenos Aires, Aique.

Kaplan, C. (1997), *La inteligencia escolarizada: un estudio de las representaciones sociales de los maestros sobre la inteligencia de los alumnos y su eficacia simbólica*, Buenos Aires, Miño y Dávila.

——————— (2008), *Talentos dones e inteligencias: el fracaso escolar no es un destino*, Buenos Aires, Colihue.

Kessler, Gabriel (2009), *El sentimiento de inseguridad: Sociología del temor al delito*, Buenos Aires: Siglo XXI.

Laclau, E. (1993), «La imposibilidad de la sociedad», en: Laclau, E. (1993) *Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo*, Buenos Aires, Nueva Visión.

Laclau, E. (1994), «Poder y representación», *Revista Sociedad* (Facultad de Ciencias Sociales, UBA), mayo, 5-23.

——— (1995), «Subjects of politcs, politcs of de subject»., en: *Differences: A Journal of Feminist Cultural Studies,* 7 (1): 146-165.

——— (1998), *Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo*, Buenos Aires, Nueva Visión.

——— (2005), *La razón populista*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

——— (2008), *Debates y combates. Por un nuevo horizonte de la política*, Buenos Aires, FCE.

——— y Mouffe, Chantal (2004), *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*, Buenos Aires, FCE.

Landau, M. (2006), «Laclau, Foucault, Rancière: entre la política y la policía», en: *Argumentos*, vol. 19, n.º 052, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, México.

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

Lo Vuolo, R. (1999), *La pobreza… de las políticas contra la pobreza*, Buenos Aires, Miño y Dávila.

López, S. (1996), «La educación como política pública», en: Selva López Chirico, Ricardo Pallares, Raquel García Bouzas, Oruam Barboza, Dinorah Motta de Souza, Elizabet Ivaldi, Lilí Lima Cabral, *Reforma Educativa: análisis crítico y propuestas*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental.

Martinis, P. (1998), *Los procesos de construcción de la identidad docente en el caso de maestros de escuela pública de la ciudad de Montevideo que trabajan con sectores socialmente excluidos*, Montevideo, FHCE, Udelar.

——— (2006a), «Sobre escuelas y salidas: la educación como posibilidad, más allá del contexto», en: Martinis, P. (comp.), *Pensar la escuela más allá del contexto*, Montevideo, Psicolibros Waslala.

——— (2006b) «Educación, pobreza e igualdad, del "niño carente" al "sujeto de la educación"», en: Martinis, P. y Redondo, P. (2006), *Igualdad y educación. Escrituras entre dos orillas*, Buenos Aires, Del estante editorial.

——— (2007), «La noción de seguridad ciudadana y el discurso oficial sobre las políticas públicas en Uruguay», en: Martinis, P. (2007) (org.) *Las formas del gobierno de la pobreza en el Uruguay de la agudización de la crisis (2002-2004). Crisis y búsqueda de rearticulación de un proyecto educativo nacional*, Montevideo, Papeles de Trabajo de la FHCE, Udelar.

——— (2008), «Sujeto excepcional y acción afirmativa», en: *III Encuentro Internacional de Investigadores en Políticas Educativas*, Porto Alegre, UFRGS.

Medina Echavarría, J. (1976) *Filosofía, educación y desarrollo*, Santiago de Chile, ILADES.

Mejía, M. (1995), *Educación y escuela en el fin de siglo*, Bogotá, CINEP.

——— (1998) *Disoñar otra escuela desde la educación popular*, Bogotá, mimeo.

Morás, L. y Saget, M. (1993), *Hacia la búsqueda de una identidad. Discursos y prácticas de los educadores extraescolares*, Montevideo, EPPAL.

Morás, L. y Pucci, F. (1994), *Entre lo público y lo privado. Políticas sociales y educación extraescolar en Uruguay,* Montevideo, Ediciones Trilce.

Motta de Souza, D. (1996), «Las innovaciones propuestas por los docentes de educación secundaria a través de las Asambleas Técnicas Artículo 19», en: Elva López Chirico, Ricardo Pallares, Raquel García Bouzas, Oruam Barboza, Dinorah Motta de

Souza, Elizabet Ivaldi, Lilí Lima Cabral, *Reforma Educativa: análisis crítico y propuestas*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental.

Mouffe, Ch. (2007), *En torno a lo político,* Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Nina, Andrés (1979), «La doctrina de la Seguridad Nacional y la integración latinoamericana». *Revista Nueva Sociedad*, (27): 33-50.

Nun, J. (2001), *Marginalidad y exclusión social*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

——— *Democracia. ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Olesker, D. (2001), *Crecimiento y Exclusión. Nacimiento, consolidación y crisis del modelo de acumulación capitalista en el Uruguay (1968-2000)*, Montevideo, Ediciones Trilce.

Opertti, R. (1997), «La reforma educativa: reivindicación del Estado benefactor», en: *Cuadernos del CLAEH*, 2.ª serie, año 22, 1997 1-2, Montevideo, pp. 139 a 159.

OREALC-UNESCO (2007), *Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos. Documento de discusión sobre políticas educativas*, Santiago de Chile.

Pallares, R. (1996), «Fundamentos y consideraciones para una política alternativa en la Educación Media», en: Elva López Chirico, Ricardo Pallares, Raquel García Bouzas, Oruam Barboza, Dinorah Motta de Souza, Elizabet Ivaldi, Lilí Lima Cabral, *Reforma Educativa: análisis crítico y propuestas*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental.

Pérez Olave, A. (1904), *El problema de la instrucción pública*, Montevideo, Tipografía y encuadernación al Libro Inglés.

Pereyra, M. (2005), «En el comienzo de una nueva época», en: *Cuadernos de Pedagogía*, n.º 349.

Ponce, A. (1981), *Educación y lucha de clases*, México, Editores Mexicanos Unidos.

Popkewitz, Th. (1994), *Sociología política de las reformas educativas*, Madrid, Morata.

——— y Brenan, M. (comps.) (2000), *El desafío de Foucault. Discurso, conocimiento y poder en la educación*, Madrid, Pomares-Corredor.

Programa de Inversión Social (PRIS) (1994), *Diagnóstico del Sector Educación*, Montevideo, OPP.

Puiggrós, A. (1990), *Sujetos, disciplina y currículum en los orígenes del sistema educativo argentino*, Buenos Aires, Galerna.

——— (1994), *Imaginación y crisis en la educación latinoamericana*, Buenos Aires, Aique.

——— (1995a), *Volver a educar*, Buenos Aires, Ariel.

——— (1995b), *De la crisis orgánica de la educación al resurgimiento de los sujetos políticos*, Revista IICE, s/d.

——— (1999), *Educar, entre el acuerdo y la Libertad*, Buenos Aires, Planeta.

Quijano, A. (1998), *La economía popular y sus caminos en América Latina*, Lima, Mosca Azul.

Rama. C. (1957), *José Pedro Varela sociólogo*, Montevideo, Medina.

Ramírez Llorens, F. (2009), *Comcares y paraísos. Oportunidades educativas para niños en situación de pobreza: redistribución económica y reconocimiento cultural en las Escuelas de Tiempo Completo de Montevideo*, Tesis de Maestría, Montevideo, Facultad de Ciencias Sociales, Udelar (mimeo),

Redondo, P.; Thisted, S. (1999), «Las escuelas primarias en los márgenes. Realidades y futuro». En Puiggrós, A. y Dussel, I. (comps), *En los límites de la educación. Niños y jóvenes de fin de siglo,* Rosario, Homo Sapiens.

Reimer, E. (1973), *La escuela ha muerto*, Barcelona, Barral.

Rivero, José (1999), Educación y exclusión social en América Latina. Reformas en tiempos de globalización". Miño y Dávila Editores. Madrid – Buenos Aires.

Romano, A. (2006), «Lo que no tiene nombre: la pobreza en la educación», en: Martinis, P. y Redondo, P., *Igualdad y educación. Escrituras entre (dos) orillas*, Buenos Aires, Del estante editorial.

——————— (2010), *De la reforma al proceso. Una historia de la enseñanza secundaria (1955-1973)*, Montevideo, Ediciones Trilce.

Ruiz, C. (2004), «La encrucijada de la seguridad ciudadana en América Latina: entre la tentación autoritaria y la participación comunitaria», en: Cardona, Labatut, Lavaux, Sánchez, *Encrucijadas de las seguridad en Europa y las Américas*, Colombia, CEPI-Universidad del Rosario. Accesibl, en: <http://www.urosario.edu.co/investigacion/tomo1/fasciculo6/documentos/ JCRuiz_Encrucijadas_de_la_seguridad_ciudadana.pdf>.

Santos, L. (2007), «La matriz legitimante de las políticas educativas en la última década. Usos y abusos del discurso determinista». En, Martinis, P. (comp.), *Las formas del gobierno de la pobreza en el Uruguay de la agudización de la crisis*, Montevideo, FHCE, Udelar.

Saviani, D. (1988), *Escuela y democracia*, Montevideo, Monte Sexto.

Sennett, R. (2003), *El respeto. Sobre la dignidad del hombre en un mundo* de *desigualdad,* Barcelona, Anagrama.

Sosa, J. (1958), *Formación del pensamiento racionalista de José Pedro Varela*, Montevideo, Universidad de la República.

Stevenazzi, F. (2006), «Compensatoriedad y relación pedagógica», en: Martinis, P., *Pensar la escuela más allá del contexto*, Montevideo, PsicoLibros-Waslala.

——————— (2008), *Entre educar y contener: caras de una escuela de Jornada Completa*, Buenos Aires, Tesis de Maestría. Flacso (Mimeo),

Southwell, M. (2000), «Nuevas herramientas para viejos debates. Un análisis de los procesos educacionales desde el análisis político del discurso», *Revista Propuesta Educativa*, (22),

——————— (2006), «La tensión desigualdad y escuela. Breve recorrido histórico de sus avatares en el Río de la Plata», en: Martinis, P. y Redondo, P. (comps.), *Igualdad y educación. Escrituras entre (dos) orillas*, Buenos Aires, del estante editorial.

Tedesco, J. C. (1995), *El nuevo pacto educativo*, Buenos Aires, Anaya.

Terigi, F., Perazza, R. (2006), «Las tensiones del formato escolar en las nuevas configuraciones de la relación familia/comunidad/escuela: Una experiencia de educación infantil en la de Buenos Aires», en: *Journal of Education for International Development* 2: 3. Disponibl, en: http://www.equip123.net/jeid/articles/4/LasTensionesDelFormatoEscolar.pdf. Acceso: diciembre de 2009.

Tiramonti, G. (2004), *La trama de la desigualdad educativa; mutaciones recientes en la escuela media*, Buenos Aires, Manantial.

Torres, C. (1995), *La política de la educación no formal en América Latina*, México, Siglo XXI.

UNICEF-DNI (2001), *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*, Buenos Aires, Manantial.

——————— (2003), *Investigación sobre las infracciones juveniles y las sanciones judiciales aplicadas a adolescentes en Montevideo*, Montevideo, UNICEF-DNI.

Uriarte, C. (1997), «De las políticas sociales a las políticas criminales», en: Ielsur, *El Uruguay de los 90: entre políticas sociales y políticas crimnales*, Montevideo, Contexto.

Varela, J. P. (1964), *La legislación escolar*, Tomos I y II, Montevideo, Biblioteca Artigas.

——————— (1973), *La educación del Pueblo*, Montevideo, cuaderno Lea.

Vasconi, T. (1987), «Ideología, lucha de clases y aparatos educativos en el desarrollo de América Latina», en: Larbaca, G. y otros, *La educación burguesa*, México, Nueva Imagen.

Vázquez Recio, R. (2007), «Reflexiones sobre el tiempo escolar», en: *Revista Iberoamericana de Educación*, n.º 42/6, mayo.

Velásquez Rivera (2002), «Historia de la Doctrina de la Seguridad Nacional», en: *Revista Convergencia*, n.º 27, enero-abril, pp. 11-39.

Wacquant, L. (2000), *Las cárceles de la miseria*, Buenos Aires, Manantial.

Zamora Cordero, M. (2006), «La Doctrina de la Seguridad Nacional y su actual impacto en el derecho penal latinoamericano», en: *Revista CENIPEC* (25): 123-139.

Zizek, S. (2003), «El espectro de la ideología», en: *Ideología, Un mapa de la cuestión*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Fuentes consultadas

ANEP-Codicen (1989), *Resolución n.º 1, Acta 61, del 4 de setiembre de 1989*, Montevideo.

——— (1995a), *Proyecto de Presupuesto, Sueldos, Gastos e Inversiones del Codicen de la ANEP* (Tomos I y II), Montevideo.

——— (1995b), *La reforma de la educación. Exposiciones del Codicen de la ANEP ante la Comisión de Educación y Cultura del Senado de la República*, Montevideo.

——— (1996), *Objetivos y metas cumplidos en el período julio 1996-junio 1997 y propuestas para 1998. Extraído del Proyecto de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal*, Montevideo.

——— (febrero de 1998), *La reforma educativa en Uruguay. Presentación por el Directo Nacional de Educación Pública Profesor Germán W. Rama*, Montevideo.

——— (junio de 1998), *1998: La educación uruguaya. Situación y perspectivas. Basado en la exposición de motivos del Proyecto de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal. Ejercicio 1997*, Montevideo.

——— (1998), *Acta 90,* 24 de diciembre de 1998, Montevideo.

——— (1999a), *Estudio de los factores institucionales y pedagógicos que inciden en los aprendizajes en escuelas primarias de contextos sociales desfavorecidos en el Uruguay*, Montevideo, ANEP-Mecaep.

——— (1999b), *Proyecto de rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal. Ejercicio 1998*. Montevideo.

——— (2000a), *Una visión integral del proceso de reforma educativa en Uruguay 1995-1999*, Montevideo.

——— (2000b), *Proyecto de Presupuesto, Sueldos, Gastos e Inversiones 2000-2004*, Montevideo.

——— (2004), *Monitor Educativo de Educación Primaria (Escuelas Públicas 2002), Segunda comunicación de resultados: Tipos de escuela, contexto sociocultural escolar y resultados educativos*, Montevideo.

ANEP-Consejo de Educación Primaria (1996), *Acta n.º 69-Resolución n.º 9*, 6 de marzo de 1996, Montevideo.

ANEP-Gerencia de Innovación Educativa-Mecaep (2002) *Bases para la adquisición de una segunda lengua por inmersión parcial en escuelas de tiempo completo.* Montevideo, Monteverde-ANEP.

ANEP-Gerencia de Investigación y Evaluación (2000), *Los niveles de desempeño al inicio de la educación primaria. Estudio de las competencias lingüísticas y Matemáticas. Evaluación nacional de aprendizajes en el primer nivel de la escolaridad. Primer informe*, Montevideo.

——— (2002a), *Evaluación nacional de aprendizajes en Lengua y Matemática, 6.º año enseñanza primaria 2002, Primer informe*, Montevideo.

ANEP-Gerencia de Investigación y Evaluación-Mecaep (2002b), *Los niveles de desempeño al inicio de la educación primaria. Estudio de las competencias lingüísticas y matemáticas. Evaluación Nacional en el primer nivel de la escolaridad. Primer informe de resultados*. Montevideo, Mecaep.

——— (2002c), *Evaluación nacional de aprendizajes en Lenguaje y Matemática 6.º año enseñanza primaria/2002. Primer informe devolución de resultados de la muestra nacional, noviembre 2002*, Montevideo, Mecaep.

ANEP-Gerencia de Investigación y Evaluación (noviembre de 2002), «La educación inicial en cifras», en *Serie estadística educativa*, n.º 2, Programa de Evaluación de la Gestión Educativa de la Gerencia de Investigación y Evaluación.

——— (2005), *Panorama de la educación en el Uruguay. Una década de transformaciones. 1992-2004*, Montevideo.

ANEP-Gerencia de Planeamiento (1999), *Análisis nutricional y contexto sociocultural del alumnado de las escuelas de tiempo completo de Montevideo*, Montevideo.

ANEP-Mecaep (1997a), *Evaluación nacional de aprendizajes en lengua materna y Matemática, 6.º año enseñanza primaria-1996, Segundo informe de difusión pública de resultados (marzo)*, Montevideo: UMRE-ANEP/BIRF-Proyecto Mecaep.

——— (1997b), *Propuesta pedagógica para las escuelas de Tiempo Completo*. Montevideo: UMRE-ANEP/BIRF-Proyecto Mecaep.

——— (1998), *Segunda Evaluación Nacional de Aprendizaje, 3.er año Enseñanza Primaria 1998. Primer informe*, Montevideo.

——— (1999a), *Evaluación nacional de aprendizajes en Lengua y Matemática, 6.º año de enseñanza primaria-1999, Primer informe*. Montevideo: UMRE-ANEP/BIRF-Proyecto Mecaep.

——— (1999b), *Estudio de los factores institucionales y pedagógicos que inciden en los aprendizajes en escuelas primarias de contextos sociales desfavorecidos en el Uruguay*. Montevideo: UMRE-ANEP/BIRF-Proyecto Mecaep.

——— (1999c), *Evaluación nacional de aprendizajes en Lengua y Matemática, 6.º año de enseñanza primaria-1999. Segundo informe*. Montevideo: UMRE-ANEP/BIRF-Proyecto Mecaep.

——— (2000), *Evaluaciones nacionales de aprendizajes en educación primaria en el Uruguay (1995-1999)*, Montevideo: UMRE-ANEP/BIRF-Proyecto Mecaep.

——— (2001) *Estudio de evaluación de impacto de la educación inicial en Uruguay*. Montevideo, ANEP.

——— (2002) *Escuelas de tiempo completo: una «performance» alentadora*. Proyecto Mecaep, Programación y Monitoreo. Documento de Trabajo n.º 2.

Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, XLIV Legislatura. Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración. Repartido n.º 58, Carpeta n.º 124 de 1995. Seguridad Ciudadana. Normas.

——— XLIV Legislatura. Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración. Anexo I al Repartido n.º 58, Carpeta n.º 124 de 1995. Seguridad Ciudadana. Normas. Informes.

Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, XLIV Legislatura. División Dactilografía y Confrontación. Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración. *Sesión n.º 11 de 1995. Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 18 de abril de 1995* (sin corregir),

——— XLIV Legislatura. División Dactilografía y Confrontación. Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración. *Sesión n.º 13 de 1995. Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 25 de abril de 1995* (sin corregir),

——— XLIV Legislatura. División Dactilografía y Confrontación. Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración. *Sesión n.º 14 de 1995. Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 26 de abril de 1995 (a. m.)* (sin corregir),

——— XLIV Legislatura. División Dactilografía y Confrontación. Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración. *Sesión n.º 15 de 1995. Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 26 de abril de 1995 (p. m.)* (sin corregir),

——— XLIV Legislatura. Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes. *Diario n.º 2491-Tomo 698, 22.ª Sesión de la XLIV Legislatura, 23 de mayo de 1995.*

——— XLIV Legislatura. Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes. *Diario n.º 2492-Tomo 698, 23.ª Sesión de la XLIV Legislatura, 24 de mayo de 1995.*

Consejo de Nacional de Enseñanza Primaria y Normal (1941), *Memoria sobre el estado de la enseñanza primaria y normal en el Uruguay (1938-1940)*, Montevideo, Imprenta Nacional.

Dirección de Enseñanza Primaria y Normal (junio de 1910), *Anales de Instrucción Primaria*, Año VIII, Tomo VIII, Montevideo.

——— (diciembre de 1923), *Anales de Instrucción Primaria*, Año XX-XXI, n.º 1 al 12, Tomo XX, Montevideo.

——— (octubre de 1927), *Anales de Instrucción Primaria*, tomo XXII, n.º 2, Montevideo.

——— (febrero de 1928), *Anales de Instrucción Primaria*, tomo XXIII, n.º 1, Montevideo.

——— (abril de 1928), *Anales de Instrucción Primaria*, tomo XXIII, n.º 2, Montevideo.

——— (junio de 1928), *Anales de Instrucción Primaria*, tomo XXIII, n.º 3, Montevideo.

——— (octubre de 1928), *Anales de Instrucción Primaria*, tomo XXIV, n.º 2, Montevideo.

——— (diciembre de 1928), *Anales de Instrucción Primaria*, tomo XXXI, n.º 3, Montevideo.

——— (octubre de 1929), *Anales de Instrucción Primaria*, año XXVI, n.º 2, Montevideo.

——— (diciembre de 1929), *Anales de Instrucción Primaria*, año XXVI, n.º 3, Montevideo.

——— (marzo de 1932), *Anales de Instrucción Primaria*, tomo XXXI, n.º 1, Montevideo.

——— (junio de 1932), *Anales de Instrucción Primaria*, tomo XXXI, n.º 1 y 2, Montevideo.

——— (junio de 1933), *Anales de Instrucción Primaria*, tomo XXXIII, n.º 1 y 2, Montevideo.

——— (junio de 1934), *Anales de Instrucción Primaria*, tomo XXXV, n.º 2, Montevideo.

——— (diciembre de 1934), *Anales de Instrucción Primaria*, tomo XXXVI, n.º 1 y 2, Montevideo.

——— (agosto de 1938), *Anales de Instrucción Primaria*, época II, año, n.º 1, Montevideo.

——— (octubre de 1948), *Anales de Instrucción Primaria*, época II, tomo XI, n.º 8, Montevideo.

Ley 16.707. *Ley de Seguridad Ciudadana*, Montevideo.