

IX jornadas de Investigación
de la Facultad de **Ciencias Sociales**

Los Dilemas del Estado

Reformas | Largo plazo | Intervención

13 al 15 setiembre de 2010

Las políticas de
inclusión educativa:
entre la exclusión
social y la innovación
pedagógica



María Ester Mancebo
Guadalupe Goyeneche

**“Las políticas de inclusión educativa:
entre la exclusión social y la innovación pedagógica”¹**

María Ester Mancebo² – Guadalupe Goyeneche³

Setiembre de 2010

¹ Elaborado para su presentación en la Mesa “Políticas de inclusión educativa” en las IX Jornadas de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Montevideo, setiembre de 2010.

² Profesora e investigadora de la Universidad de la República, Montevideo, Uruguay. Responsable del proyecto “Las políticas de inclusión educativa en los gobiernos progresistas del Cono Sur. 2005-2009” financiado por CSIC. memancebo@gmail.com

³ Asistente de investigación en el referido proyecto. lupeg1986@hotmail.com

“La educación ha de concebirse como el movimiento por el cual los hombres permiten a sus hijos vivir en el mundo y decidir su suerte en él. Es un movimiento, un acompañar, un acto nunca acabado que consiste en hacer sitio al que llega y ofrecerle los medios para ocuparlo.”⁴

1. Presentación

La equidad educativa ha probado ser un principio de difícil realización en Latinoamérica. La ponencia muestra, en primer lugar, la evolución que ha tenido en nuestros países el enfoque sobre este tema en el plano conceptual y en el de la intervención, para luego considerar el alcance que hoy se da al término “exclusión educativa”. Posteriormente, se presenta la actual corriente de “inclusión educativa” como un nuevo paradigma que está siendo construido sobre antiguos pilares de la reflexión socioeducativa. Finalmente, se analizan someramente algunos de los programas de inclusión educativa del Cono Sur y sus objetivos.

2. Del énfasis en la equidad educativa a la preocupación por la inclusión

El problema de la inequidad educativa no es nuevo en la agenda de los países latinoamericanos. Por el contrario, por décadas se han desarrollado diversas líneas de política pública que abordaron esta cuestión, desde diversas conceptualizaciones y estrategias. Con perspectiva histórica hoy es posible distinguir cuatro olas de políticas pro-equidad en la región (Reimers 2000) (Aguerrondo 2008), a saber:

- a) En los años '40 y '50 la definición del problema de la inequidad educativa estuvo centrada en el acceso universal a la escuela primaria, con vistas a asegurar para todos los ciudadanos una educación común. Entonces fueron frecuentes instrumentos de política tales como el comedor escolar, la distribución de útiles escolares y vestimenta, entendiendo que la vulnerabilidad material constituía la mayor causa de no asistencia escolar.

⁴ Meirieu, P. (1998). Frankenstein Educador. Barcelona, Laertes S. A.
Pag. 81

- b) En los años '60 y '70 el foco siguió estando en el acceso a la escolaridad básica y, simultáneamente, cobraron relevancia los problemas de aprendizaje. En función de este nuevo énfasis, la Psicopedagogía apareció como una importante fuente de inspiración a la hora de pensar dispositivos para abordar la inequidad.
- c) En las décadas de los '80 y '90, la preocupación por la equidad se ligó estrechamente a los cuestionamientos sobre la calidad de la educación y, gracias a las incipientes mediciones estandarizadas de aprendizaje, comenzó a hacerse hincapié en la inequidad de los logros de aprendizaje. Los programas compensatorios fueron entonces recurrentes en las reformas educativas desarrolladas en la región en esos años.
- d) En la presente década se ha extendido la detección de serios procesos de exclusión educativa, frente a lo cual la noción de inclusión ha ganado relevancia en el discurso público y varios países han comenzado a ejecutar programas de nueva generación, inspirados en este nuevo “concepto estelar”⁵.

La tabla que sigue sistematiza los énfasis que se han dado al problema de la inequidad educativa en los diversos momentos históricos, incluyendo también cuáles han sido las tónicas predominantes en el discurso educativo y las estrategias de intervención más frecuentes. Esta evolución permite visualizar que, como en todos los problemas de política pública, la delimitación de la inequidad educativa no ha sido estática sino dinámica, y ha estado asociada a las corrientes ideológicas predominantes y también a la disponibilidad de información en cada sociedad en cada momento histórico.

En este plano empírico, América Latina ha avanzado significativamente en los últimos años y cuenta hoy con un interesante repertorio de indicadores sobre inequidad educativa⁶. En la actualidad se conoce cómo varían según región de residencia, ingreso per cápita del hogar, clima educativo del hogar, tipo de institución educativa, indicadores tales como la tasa bruta de escolarización, la tasa neta de escolarización, la

⁵ Según Braslavsky los conceptos estelares son “aquellos que aparecen como componentes inevitables de los discursos escuchados. Por cierto, los mismos son resignificados de diversa manera con relación a cómo se articulan con [...] los 'conceptos controversiales', que son aquellos respecto de los cuales no existe consenso.” Braslavsky, C. (1997). Reflexiones acerca de los discursos y las prácticas en las políticas educativas. Políticas, instituciones y actores en educación. E. N. Educativas. Bs. As. Pág. 32.

⁶ Una propuesta de catorce indicadores para medir la desigualdad educativa a nivel sistémico se encuentra en Marchesi, A. (2000). Un sistema de indicadores de desigualdad educativa. Revista Iberoamericana de Educación. Madrid, OEI. 23.

completitud de cada ciclo educativo, el rezago, la repetición, la deserción, la suficiencia en pruebas de aprendizaje, la tasa de transición de un ciclo a otro.

Cuadro 1. La evolución en la definición del problema de la inequidad educativa en América Latina

Momento histórico	Discurso	Definición del problema	Estrategias de intervención
Años '40 y '50	Educación común universal	Acceso universal	Asistencialismo (comedor escolar, vestimenta, útiles)
Años '60 y '70	Educación común universal	Acceso universal y problemas de aprendizaje	Psicopedagogismo (gabinetes, grados de nivelación)
Años '80 y '90	Calidad con equidad	Inequidad en logros de aprendizaje	Programas compensatorios
Segundo lustro de años 2000	Inclusión educativa	Exclusión educativa	Programas de nueva generación

Fuente: Elaboración propia en base a Reimers (2000) y Aguerrondo (2007).

3. Las caras de la exclusión educativa

Según el Diccionario de la Real Academia excluir significa “sacar a alguien o algo del lugar que ocupaba”, e incluir es “poner algo dentro de sus límites”, “conexión o amistad de alguien con otra persona”. Las dos palabras no remiten pues a atributos de los individuos sino a la relación de unos individuos con otros, de quienes quedan fuera del ámbito educativo y quienes sí gozan plenamente de su derecho a educarse.

Terigi ha distinguido cinco formas de exclusión educativa que deben ser reconocidas en su especificidad aún cuando muy frecuentemente aparecen en forma combinada (Terigi 2010): la primera forma, la más clásica, es el estar fuera de la escuela; la segunda es el abandono de la escuela luego de asistir varios años a ella; la tercera es la escolaridad de “baja intensidad” y corresponde a aquellos alumnos que, aún cuando asisten a la escuela, no se involucran con sus actividades educativas; la cuarta forma deriva de los aprendizajes elitistas o sectarios, en marcos curriculares que no contemplan los

intereses, perspectivas y necesidades de todos los sectores; finalmente, la quinta modalidad de exclusión se da cuando los aprendizajes son de baja relevancia,

“se trata del fracaso de los que no fracasan: niños y jóvenes de sectores populares que realizan una trayectoria escolar completa, que finalizan los niveles escolares, pero que accedieron a aprendizajes de baja relevancia que ponen en cuestión sus posibilidades de seguir estudiando en el sistema o fuera de él” (2010: 25)

Los datos disponibles para la mayor parte de los países latinoamericanos permiten evaluar las dos primeras modalidades de exclusión a través de indicadores de acceso y deserción, respectivamente. También se cuenta con los resultados en las pruebas PISA o en otras pruebas estandarizadas para obtener indicadores “proxy” respecto a la quinta forma de exclusión. En cambio, la modalidad tercera (“escolaridad de baja intensidad”) y la cuarta (“aprendizajes elitistas o sectarios”) requieren de estudios específicos que no han sido emprendidos hasta el momento.

Ahora bien, también es posible analizar la exclusión desde una perspectiva de historia de la educación, en particular la de América Latina. En esta línea Gentile (Gentile 2009) ha acuñado la expresión “exclusión incluyente” en relación a las marchas y contramarchas del desarrollo de los sistemas educativos de la región y tomando como base la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 que consagra la educación como un derecho del ciudadano pleno y como un bien público. Desde esa óptica considera los procesos que permitieron la progresiva ampliación del acceso educativo, fundamentalmente en los sectores más pobres en la segunda mitad del siglo XX. Esta ampliación en el acceso se ha visto acompañada por una mejora en las condiciones de ingreso y permanencia de los niños más pobres en las instituciones. Asimismo, otros indicadores del avance del derecho a la educación son el aumento sostenido de las tasas brutas de escolaridad en toda la región, el crecimiento del plantel de docentes y la disminución de la brecha de género dentro del sistema. Además, en las últimas dos décadas se encuentran avances en la legislación sobre educación que establece la obligatoriedad de la educación básica.

Hubo entonces avances importantes en la garantía del derecho a la educación en Latinoamérica pero, simultáneamente, es preciso reconocer que en una gran parte de los países de la región se ha producido una “universalización sin derechos” (proceso por el

cual la expansión en el acceso se realizó en un contexto de déficit de las condiciones necesarias para asegurar la calidad educativa) y/o una “expansión condicionada” (expansión de la educación con de procesos de segmentación y diferenciación escolar, con la consiguiente distribución desigual de las oportunidades educativas)

En este marco Gentile define la “exclusión incluyente” como

“un proceso mediante el cual los mecanismos de exclusión educativa se recrean y asumen nuevas fisonomías, en el marco de dinámicas de inclusión o inserción institucional que acaban resultando insuficientes o, en algunos casos, inocuas para revertir los procesos de aislamiento, marginación y negación de derechos que están involucrados en todo proceso de segregación social, dentro y fuera de las instituciones educativas.” (2009: 33).

Para el autor, este concepto lleva a reflexionar sobre la construcción de los procesos sociales de inclusión que están indisolublemente ligados a la inclusión educativa. En otras palabras, la exclusión no solo involucra la negación del derecho a la educación sino también un conjunto de relaciones sociales y circunstancias que la reproducen:

“La inclusión es un proceso democrático integral que involucra la superación efectiva de las condiciones políticas, económicas, sociales y culturales que producen históricamente la exclusión.” (2009: 35).

Por tanto, la inclusión debe ser considerada como un concepto integral que no se logra mediante la superación parcial de las condiciones que obstaculizan el derecho a la educación, sino que requiere un proceso que se oponga a las tendencias que lo niegan, atendiendo en particular a tres factores: la combinación de condiciones de pobreza y desigualdad, la fragmentación de los sistemas escolares y la promoción de una cultura política acerca de los derechos bajo un enfoque privatista y economicista.

Así como Gentile analiza la exclusión a través de la historia de la escuela latinoamericana, Redondo (Redondo 2006) rescata las críticas que pueden hacerse al concepto desde el pensamiento social:

“El desplazamiento del concepto de ‘desigualdad’ al de ‘exclusión’ naturaliza los actuales procesos de desafiliación social y los sitúa, en una operación discursiva de legitimación, en nuevas relaciones de poder que tienen su expresión directa en la construcción de las políticas sociales,

incluidas las educativas... Anulados discursivamente los términos que aluden a las causas que provocan los procesos de profundización de las desigualdades ya existentes, solo queda esperar tiempos mejores...” (2006: 69)

El uso del término “exclusión social” comporta entonces riesgos: la aceptación del orden excluyente, el desconocimiento del protagonismo de los actores para cambiar dicho orden, la adopción de una definición de la exclusión como un estado y no como un proceso, la identificación de “los excluidos” con “los marginales” y/o “los peligrosos”. No obstante estas críticas, la autora reconoce la validez de la aplicación del término en educación y señala que la escuela puede aceptar resignadamente la exclusión social o luchar contra ella:

“Estas fronteras de exclusión atraviesan el campo de lo educativo. Sectores que quedan fuera de poder acceder a la educación, analfabetos o analfabetos funcionales que quedan del otro lado, poblaciones indígenas, mujeres, jefas de familia, desocupados o subocupados, migrantes del interior del país o de otros países alejados de la posibilidad de defender su acceso a la educación. Al mismo tiempo, afectan de modo particular a aquellas escuelas que se hallan en barriadas signadas por la pobreza extrema; en tanto fronteras, pueden constituirse sólo en límite, en imposibilidad... pero también en pasaje y como contrapunto, en encuentro o lazo.” (2006: 77)

4. La inclusión educativa: un nuevo paradigma sobre antiguos pilares

Recientemente, UNESCO (UNESCO-BIE 2007) ha colocado la inclusión educativa en el centro de sus lineamientos programáticos, definiéndola como:

“el proceso de responder a la diversidad de necesidades de los educandos a través de la participación creciente en el aprendizaje, las culturas y las comunidades, y reducir la exclusión dentro de la educación y desde ella. Implica cambios y modificaciones en los contenidos, los enfoques, las estructuras y las estrategias, con una visión común que abarca a todos los niños según su rango de edad y una convicción según la cual es responsabilidad del sistema regular educar a todos los niños” (2007: 6).

No obstante esta definición, la última Conferencia Internacional de Educación celebrada en Ginebra en el año 2008 mostró que en el término “inclusión educativa” conviven diversas concepciones (UNESCO-BIE 2008). De hecho, los documentos presentados en la referida Conferencia revelan diferencias en el uso del vocablo según regiones: mientras en Europa, alude fundamentalmente a la educación dirigida a los inmigrantes, adultos y discapacitados, en América Latina se asocia a la educación en contextos de vulnerabilidad social. Vaillant identifica cinco concepciones de inclusión que coexisten: la inclusión en relación con la discapacidad y las necesidades educativas especiales, la inclusión como respuesta a exclusiones disciplinarias, la inclusión referida a todos los grupos vulnerables a la exclusión, la inclusión como promoción de una escuela para todos y la inclusión como educación para todos (Vaillant 2009).

Aún cuando el término “inclusión educativa” tiene aún un carácter polisémico, su uso recurrente en la actualidad puede ser interpretado como una resignificación del concepto de equidad educativa y remite a la noción de “igualdad de oportunidades”, con la distinción entre “el punto de partida” y “el punto de llegada”:

- (i) La igualdad de oportunidades en el “punto de partida”, o equidad en el acceso, implica fundamentalmente que todos los estudiantes tienen derecho a ingresar en determinado nivel del sistema educativo.
- (ii) La igualdad de oportunidades en el “punto de llegada” implica, además de la cobertura, equidad en las condiciones de aprendizaje de forma tal que los estudiantes, con independencia de su punto de partida, puedan alcanzar resultados semejantes.

Cuando el énfasis se pone en el “punto de partida” la cobertura del sistema educativo resulta fundamental, mientras que cuando el centro es el “punto de llegada” el concepto de equidad queda íntimamente ligado al de calidad educativa puesto que la realización de aquel principio no es posible sin el logro de éste. En palabras de García Huidobro (García Huidobro 1996):

“Los afectados por un proceso educativo de mala calidad enfrentan una modalidad primaria de desigualdad social que, por estar ligada al equipamiento de las personas (y por lo tanto a la posibilidad de generar acciones efectivas en los dominios ligados a la calidad de la vida), se

comporta como una desigualdad generadora de mayor desigualdad” (1996:7).

Desde esta perspectiva teórica el análisis de una política educativa en materia de equidad educativa requiere su ubicación en el nivel educativo específico y la consideración tanto del punto de partida (la matriculación) como del de llegada, con sus diversas dimensiones: la completitud del ciclo, la adquisición de las destrezas y competencias propias del mismo, y el acceso a las oportunidades económicas y sociales a él asociadas (Mancebo 2003).

Cuadro 2. La equidad como igualdad de oportunidades educativas

Ciclo educativo	Punto de partida	Punto de llegada
Educación Inicial	<ul style="list-style-type: none"> • Matricularse 	<ul style="list-style-type: none"> • Completar el ciclo • Adquisición de destrezas y conocimientos del ciclo • Acceso a oportunidades económicas y sociales del ciclo
Primaria	<ul style="list-style-type: none"> • Matricularse 	<ul style="list-style-type: none"> • Completar el ciclo • Adquisición de destrezas y conocimientos del ciclo • Acceso a oportunidades económicas y sociales del ciclo
Ciclo Básico de Educación Media	<ul style="list-style-type: none"> • Matricularse 	<ul style="list-style-type: none"> • Completar el ciclo • Adquisición de destrezas y conocimientos del ciclo • Acceso a oportunidades económicas y sociales del ciclo
Educación Media Superior	<ul style="list-style-type: none"> • Matricularse 	<ul style="list-style-type: none"> • Completar el ciclo • Adquisición de destrezas y conocimientos del ciclo • Acceso a oportunidades económicas y sociales del ciclo
Terciario	<ul style="list-style-type: none"> • Matricularse 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Completar el ciclo ▪ Adquisición de destrezas y conocimientos del ciclo ▪ Acceso a oportunidades económicas y sociales del ciclo

Fuente: Mancebo, 2003.

Todas estas dimensiones de la equidad educativa están presentes en la actual preocupación por las políticas de inclusión. Al decir de Tenti (Tenti 2007):

“(Hay que distinguir) dos dimensiones de la exclusión educativa: la que tiene que ver con estar fuera de la escuela y la que se relaciona con la exclusión del conocimiento. La agenda de la política educativa tiene que resolver las dos cosas al mismo tiempo.”(2007: 1).

Por otra parte, el análisis de la equidad educativa no sólo ha prestado atención a la unidad “individuo”, sino que también recaló -más tíbiamente- en el ángulo del sistema, diferenciando (CEPAL 2000):

- (i) Equidad pre-sistema, en tanto capacidad del sistema educativo para absorber la demanda educativa de usuarios que se incorporan al mismo procedentes de muy variadas condiciones ambientales, familiares y culturales; en otras palabras, equidad referida a las condiciones de acceso al sistema educacional, que determinan posteriormente los logros dentro de él.
- (ii) Equidad intra-sistema, que alude a la homogeneidad en la calidad de la oferta educativa que debería existir entre establecimientos educacionales que atienden a niños de distintos estratos socioeconómicos y en diversos contextos espaciales.
- (iii) Equidad post-sistema, en referencia a la capacidad de inserción productiva y de desarrollo social y cultural que tienen alumnos de distintos orígenes socioeconómicos una vez que egresan del sistema educativo⁷.

En la actual línea de trabajo sobre la inclusión educativa, Tenti sostiene que:

“Los sistemas educativos latinoamericanos tienen que resolver, al mismo tiempo, dos desafíos estrechamente relacionados. Por una parte, tienen que

⁷ Como antecedente de esta clasificación, cabe citar una versión más desagregada elaborada por Hopenhayn (1996): (i) equidad intrasistema, entendiéndose por tal el grado de homogeneidad en la calidad de la oferta educativa entre establecimientos ubicados en distintos contextos (sociales y geográficos); (ii) equidad extrasistema, que alude a cierta homogeneidad en la capacidad para absorber la demanda educativa de usuarios que llegan al sistema desde muy variadas condiciones ambientales, familiares y culturales; (iii) equidad metasistema, en referencia a la distribución de capacidades para la inserción productiva que tienen estudiantes de distintos orígenes socioeconómicos cuando egresan del sistema educativo; (iv) equidad funcional, consistente en la distribución social de destrezas útiles y valoradas por el patrón de desarrollo productivo, de integración social y de proyecto colectivo en el que se inserta el sistema educativo; (v) equidad sistémica que atiende la combinación de las acepciones precedentes. Hopenhayn, M. (1996). El desafío educativo: en busca de la equidad perdida. Santiago, CEPAL.

ampliar las oportunidades de escolarización, por la otra deben mejorar la calidad de los aprendizajes de quienes frecuentan la escuela” (2007: 2).

En suma, el término “inclusión educativa” –de fuerte vitalidad en el actual discurso educativo– resignifica el concepto de “equidad educativa”. Simultáneamente, la expresión es indicativa de los esfuerzos académicos y profesionales para construir un nuevo paradigma educativo (Aguerrondo, 2008) en el que se reconocen seis énfasis nítidos: la advertencia que la desigualdad puede operar como una verdadera trampa para los docentes, la desnaturalización del fracaso escolar, la promoción de la diversidad de trayectorias educativas, la insistencia en la necesidad de quebrar la homogeneidad de la oferta, la personalización del proceso educativo y la resignificación del rol de maestros y profesores.

a. La desigualdad como trampa para los docentes

Varios son los autores que analizan teóricamente los efectos que tienen sobre las prácticas educativas las conceptualizaciones sobre desigualdad y diversidad que rigen en la escuela hoy. En *Desigualdad social y desigualdad educativa* (Dussel 2008), Dussel discrimina entre las desigualdades de tipo socioeconómico, calificadas de “estructurales”, y las desigualdades “dinámicas”, asociadas a variables culturales, de género, organizativas, comunicacionales, regionales, que inciden en las redes y el capital social de los que disponen los individuos a la hora de superar sus condiciones de vulnerabilidad. Estos distintos tipos de desigualdad frecuentemente se acumulan y persisten en el tiempo, lo cual deriva en exclusión. Ahora bien, para convivir cotidianamente con esta realidad, los docentes generan un mecanismo de defensa, una cierta “anestesia” para resistir ante la impotencia de las limitaciones de su intervención. Este mecanismo de defensa naturaliza el fenómeno de la exclusión y cercena las posibilidades de cambio. En palabras de la autora,

“lidiamos cotidianamente con este dolor de la exclusión y allí uno va desarrollando una suerte de ‘anestesia’... la cuestión es cómo podemos hacer para protegernos como educadores, protegerlos a los niños, ofrecerles otra educación y al mismo tiempo poder proponerles algunas estrategias de superación, de salida, de reparación de las situaciones en las que estamos.” (2008: 2).

Por su parte, Duschatzky y Skliar (Duschatzky and Skliar 2000) discuten el concepto de “diversidad” y encuentran tres acepciones del mismo en el discurso educativo, con sus correspondientes implicancias para el ámbito escolar:

“(En una primera visión), la alteridad tiene un carácter imprevisible y por lo tanto, peligroso” (2000: 4); el otro –el diferente, quien sale de la norma establecida- es visto como fuente de todo mal, con lo cual el mal alumno, el estudiante conflictivo es responsable de su mala performance. En segundo término, el otro es visto como sujeto pleno de su cultura, pero en la medida que se concibe a cada cultura como cerrada, el respeto hacia ella impide la construcción de puentes culturales, lo cual es sumamente riesgoso en educación. Finalmente, cuando el otro es visto como alguien a quien tolerar, pero esa tolerancia puede derivar en naturalización de las diferencias. En suma, ‘el otro como fuente de todo mal’ nos empuja a la xenofobia... el discurso multiculturalista corre el riesgo de fijar a los sujetos a únicos anclajes de identidad, que es igual a condenarlos a no ser otra cosa de la que se es y a abandonar la pretensión de todo lazo colectivo. Y... la tolerancia puede instalarnos en la indiferencia y en el pensamiento débil.” (2000: 11)

En síntesis: la literatura sobre inclusión educativa señala reiteradamente el riesgo de que los educadores queden atrapados en el complejo entramado de la desigualdad educativa y social, sin respuestas que permitan a la escuela avanzar hacia la utopía de la igualdad.

b. La desnaturalización del fracaso escolar y la apuesta a revertirlo

En *La inclusión como posibilidad* (Kaplan 2006), Kaplan sostiene que el éxito o fracaso educativo constituye una construcción cultural. En su argumentación parte de la teoría de P. Bourdieu según la cual las desiguales condiciones sociales y simbólicas de acceso, permanencia y posibilidades de apropiación intervienen decisivamente en los procesos diferenciados de escolarización; así, el capital cultural es desigualmente “acumulado” por los individuos, al tiempo que la escuela –aún sin proponérselo- termina consagrando como legítima la cultura que corresponde a la clase social dominante, generando así diferencias entre los estudiantes de una manera implícita y legitimando diferencias sociales al tratar la herencia social como herencia natural (2006: 34). En consecuencia, para Kaplan

“no se puede interpretar las desigualdades y diferencias socioculturales de los estudiantes por fuera de las formas sociales de valoración y rechazo de ciertos individuos y grupos” (2006: 35)

En la misma línea, Baquero (Baquero 2006) clasifica en tres grandes rubros las razones que suelen esgrimirse en la explicación del fracaso escolar masivo: hay posiciones centradas en el alumno, posiciones que apuntan las condiciones sociales y familiares del alumno, y posiciones centradas en la relación alumno-escuela. La constante en estas tres variables explicativas es la noción de déficit: presentan déficits los alumnos y/o las condiciones de vida y/o la institución escolar. Y junto a la idea de déficit aparece la preocupación por la “educabilidad” de los estudiantes, concebida como inherente a los sujetos, frente a lo cual Baquero se pregunta:

“Cómo nos propondremos una educación emancipatoria si sospechamos de la mera posibilidad de apropiación de aprendizajes básicos por parte de nuestros alumnos?” (2006: 10)

En el paradigma de inclusión educativa hoy en construcción en la región, se sostiene que el fracaso educativo puede revertirse y se resalta que en su superación es clave la mirada de los maestros porque son ellos quienes pueden naturalizar las diferencias de capital cultural o bien rechazar tal naturalización.

c. La defensa de la diversidad de trayectorias

La literatura sobre inclusión educativa rescata el valor de la diversidad de trayectorias académicas de las personas, cuestionando la idea de “trayectorias normales” según la cual los sujetos avanzan en la escalera educativa y llegan a las metas prefijadas en los tiempos prescriptos como normales y según los ritmos estipulados como adecuados. Desde esta perspectiva,

“los progresos de los sujetos... quedan signados como distancia que se acorta hacia la meta a llegar, como progreso en el sentido o dirección correcta medible por lo que aún falta por recorrer.” (Baquero, 2006: 22)

Frente a este enfoque lineal, aparece la preocupación por instalar una conceptualización alternativa sobre el desarrollo de los individuos:

“Bien podría concebirse el desarrollo como un proceso de cambio cuyo progreso se evalúa por la distancia recorrida desde el punto de partida, aunque la dirección que tome sea inicialmente incierta o, al menos, no naturalmente prescripta.” (Baquero, 2006: 22)

d. El cuestionamiento a la homogeneidad de la oferta educativa

De la mano de la defensa de la diversidad de trayectorias, aparece el cuestionamiento al formato escolar moderno caracterizado por la homogeneidad del régimen de trabajo y de la regulación de espacios y tiempos, la simultaneidad áulica y sistémica, la creación de un colectivo de educandos, y la obligatoriedad de la escolarización básica (Baquero, 2006).

En dicho modelo la educación de los “bárbaros” era vista como la condición necesaria para contar con ciudadanos libres e iguales que respetaran las leyes y la vida democrática. Desde este punto de vista la libertad y la igualdad se gestaban en la educación y ésta debía ser igual para todos. La organización de los sistemas educativos se estructuraba a través de dispositivos básicos que distribuían la educación de manera masiva. La asistencia simultánea de alumnos y profesores a espacios idénticos a lo largo y ancho del territorio nacional, regidos por una serie de normas y dispositivos curriculares únicos. Esta “utopía educacionista” (Martini 2010) reinó hasta fines del siglo XX y comenzó a ser cuestionada a partir de la evidencia creciente de que el ámbito escolar homogéneo puede contribuir a reproducir las desigualdades sociales y económicas existentes. Si todos los educandos no se encuentran en el mismo punto de partida a la hora de aprender, una oferta educativa homogénea en sectores tan diferentes necesariamente llevará a resultados disímiles.

Reconocer el carácter histórico del modelo escolar moderno constituye el primer paso para superar la homogeneidad de la oferta educativa y avanzar hacia la creación de una nueva “cultura escolar”⁸, “gramática escolar”⁹, o “forma escolar”¹⁰.

⁸ La cultura escolar está conformada por “un conjunto de teorías, ideas, principios, normas, pautas, rituales, inercias, hábitos y prácticas (formas de hacer y de pensar, mentalidades y comportamientos) sedimentadas a lo largo del tiempo en forma de tradiciones, regularidades y reglas de juego no puestas en entredicho, y compartidas por sus actores, en el seno de las instituciones educativas” (Viñao Frago, 2002: 73, en Tiramonti, G., M. Arroyo, et al. (2007). Nuevos formatos escolares para promover la inclusión educativa. Un estudio de caso: la experiencia argentina, FLACSO.

En definitiva, el paradigma de inclusión educativa exige dejar atrás el dispositivo escolar único y buscar la innovación en la conjugación de las propuestas curriculares, las metodologías de enseñanza, los tiempos y espacios de instrucción.

e. La personalización del proceso educativo

Las investigaciones sobre programas de inclusión educativa insisten en la importancia de la personalización del proceso educativo. En relación al Programa de Aulas Comunitarias (PAC) de Uruguay una investigación del año 2008 encontró que la personalización en el trato a los estudiantes y el impulso al protagonismo adolescente eran las claves diferenciadoras de las aulas comunitarias en relación a los liceos (Mancebo 2009). En la misma dirección, sobre el Programa “Escuela Busca al Niño” de Colombia –programa que trabaja con niños en situación de calle- Calvo (Calvo 2009) destacó su inclinación a

“recomponer’ la psicoafectividad de todos aquellos niños, niñas y jóvenes en situación de vulnerabilidad, que necesitan trabajar sus carencias de todo tipo en aras de adquirir el capital social y cultural que requieren los procesos formales de educación” (2009: 88)

Los investigadores reafirman que la dimensión afectiva importa -y mucho- en los procesos de aprendizaje y que los docentes son un elemento clave en la generación del clima emocional del aula puesto que distintos tipos de profesores desarrollan distintos tipos de clima en función de su identidad profesional (su propia definición de cuál es su papel como docente) y de los mensajes emocionales que transmiten a sus alumnos (Esteve 2006). Por su parte, Blasco sostiene, en base a datos relevados en escuelas de

⁹ Para Tyack y Cuban (1995) la gramática escolar es el modo en que las escuelas están organizadas para impartir instrucción y está compuesta por elementos tales como la organización graduada de los alumnos en aulas por edades, las formas de dividir el tiempo y el espacio, la organización de los estudiantes por cantidades determinadas, la clasificación de los saberes a enseñar en materias o disciplinas y el otorgamiento de certificaciones para validar lo que se aprender. Tyack, D.-C., L. , Ed. (1995). Tinkering toward utopia. A century of public school reform. EEUU, Harvard University Press.

¹⁰ La forma escolar se caracteriza por un conjunto coherente de rasgos tales como la constitución de un universo separado para la infancia, la importancia de las reglas de aprendizaje, la organización racional del tiempo, la multiplicación y repetición de ejercicios. Esta forma escolar se encarna en una relación social particular, la relación pedagógica, la cual se instaura en un espacio (la escuela) y tiempo (las divisiones temporales propias de la escuela) específicos (Vincent, G.- Lahire, B.- Thin, D., 2001 en Tiramonti et al, 2007).

Guadalajara, que los sentimientos de los alumnos hacia la escuela y los maestros inciden en su decisión de permanecer en el sistema educativo o abandonarlo, distinguiendo tres dimensiones de particular significación en la generación del ambiente afectivo de la escuela: la estructura formal de la disciplina escolar, las condiciones institucionales para la interacción entre maestros y alumnos, y las relaciones afectivas de los alumnos con su hogar (Blasco 2003).

f. La resignificación del rol docente

La bibliografía señala la necesidad de resignificar el rol de los docentes porque no es posible pensar en procesos de inclusión sin contar con docentes competentes y comprometidos. Según Weiner, una efectiva implementación de la inclusión educativa requiere que los docentes compartan una serie de convicciones básicas en los planos cultural y político: deben adherir incondicionalmente a la filosofía de la inclusión y preocuparse por la traducción de la política de inclusión en todos los aspectos de la labor educativa, desde la planificación hasta la didáctica y la evaluación estudiantil (Bravo de Weiner 2007).

Por su parte, Román (Román 2003) ha analizado la incidencia de las representaciones sociales de los docentes en sus prácticas pedagógicas con alumnos de contextos sociales vulnerables entendiendo que

“la práctica pedagógica es el resultado de una compleja articulación e interrelación entre la comunicación profesor-alumno, la orientación hacia el aprendizaje que dicha comunicación tenga, el tipo de conocimientos y capacidades que están siendo puestas en juego, el uso de recursos de información y trabajo (como son los materiales educativos, los textos y los computadores, por ejemplo) y las reglas de evaluación que se apliquen. En este contexto, el modo tradicional de hacer clases tiene profundas raíces en la cultura escolar y la tradición docente” (2003: 116).

La autora reconoce que las prácticas pedagógicas son muy resistentes al cambio y constata que, a pesar de los movimientos reformistas, las prácticas pedagógicas en los

contextos urbanos vulnerables no muestran indicios de renovación sino que, por el contrario, “subsiste un marcado predominio de metodologías de enseñanza poco pertinentes e ineficaces” (2003: 116). En una investigación desarrollada por el CIDE de Chile Román estudio las prácticas pedagógicas en la educación básica y media a través de una tipología construida según dos criterios: objetivos de aprendizaje y tipo de relación profesor-alumno que se establece. De acuerdo a esta tipología es posible distinguir cuatro estilos pedagógicos: (i) el estilo que promueve el desarrollo de competencias superiores en los alumnos, (ii) aquel que busca la estimulación del aprendizaje de los alumnos, (iii) el estilo que induce a la reproducción de contenidos por parte de los alumnos y (iv) el que se orienta al desarrollo de conocimientos abstractos. Estos dos últimos estilos son los más lejanos, formales y centrados en los profesores, mientras que los dos primeros son más cercanos, significativos y centrados en los alumnos, al tiempo que los cuatro tipos están transversalizados por la capacidad de mediación que exhiban los docentes. Sobre la base de esta construcción conceptual, la indagación empírica del CIDE en escuelas vulnerables reveló que en las escuelas básicas más vulnerables del país predominan las prácticas pedagógicas de los tipos (iii) y (iv).

Respecto a las representaciones sociales asociadas a las prácticas de enseñanza en escuelas pobres y marginadas, Román distingue entre aquellas referidas a las capacidades cognitivas y expresivas del niño/a, y las referidas a las características estructurales y culturales de las familias. La investigación mostró que los docentes tienden a no ofrecer a sus alumnos las posibilidades cognitivas y sociales que les permitan superar sus carencias y lograr un proceso escolar exitoso porque

“no distinguen ni valoran las diferentes potencialidades y capacidades en los niños y niñas en sus cursos, sino que los construyen y tratan como un todo deficitario y homogéneo... (Los docentes) con total transparencia señalan que hagan lo que hagan y se esfuercen al máximo, no lograrán mejores resultados escolares porque el ‘obstáculo’ no son ellos ni sus prácticas, sino que los son los niños, sus familias y el entorno. Estos esquemas de percepción y construcción del otro (el alumno pobre y vulnerable) estructuran la Representación Social de los Profesores...” (2003: 126-127)

Por todo lo anterior, la resignificación del papel que juegan los docentes exige entonces una revisión profunda de la formación inicial y la permanente, no sólo en los aspectos cognitivos. En tal sentido, Namó de Mello señala que los aspectos no cognitivos de los docentes son importantes para la inclusión educativa, por ejemplo a través del desarrollo de liderazgos pedagógicos orientados a la mejora de la calidad y equidad en educación (Namó de Mello 2005). A su vez, Dussel señala que hay que trabajar sobre la formación ética y política de los educadores:

“Hay que ensayar caminos ante interrogantes como ‘de qué forma trabajar hoy contra este determinismo sociológico?’, ‘qué procesamiento pedagógico hacemos del padecimiento y del dolor frente a las injusticias y la desigualdad?’”. (2008: 7). *cata*

Finalmente, Arnove recoge diversos estudios que refieren a la importancia del rol de los docentes para lograr sistemas educativos más igualitarios y lista los rasgos característicos exhibidos por más de 100 maestros e instructores particulares de músicos y atletas en un estudio de su autoría: dominan un cuerpo ordenado de conocimiento experto; adaptan su forma de enseñar a las necesidades de aprendizaje de sus estudiantes; están entregados a su profesión, tratando de mejorar constantemente sus conocimientos y su capacidad de comunicarlos; están entregados al crecimiento integral de sus estudiantes para que tengan éxito en su vida adulta; son “forjadores de sueños”, capaces de inculcar una visión de mejoramiento vital de sus estudiantes e inspirarles el deseo de lograr las metas deseadas; buscan que sus estudiantes sean autorreflexivos, hábiles en la solución de problemas y capaces de aplicar sus conocimientos, destrezas y talentos para el bienestar de los demás (Arnove 2007).

5. Los programas de inclusión educativa en el Cono Sur

En América Latina, las reformas educativas de los '90 implementaron diversas medidas tendientes a promover la equidad (Grajardo 1999). Sin embargo, a mediados de la primera década del S XXI, el balance sobre los impactos efectivamente conseguidos en este plano dista de ser positivo. El estudio de PREAL sobre el avance de la educación en la región en los últimos años, califica con “B” la matriculación, “C” la permanencia en la escuela y con “D” la equidad, en una escala de “A” a “F” donde “A” es

“excelente” y “F” es “muy malo” (PREAL 2005). En otras palabras, nuestros países han mejorado el acceso a la educación primaria y media, están en una situación regular en cuanto a la retención y continúan presentando serios problemas de inequidad educativa.

En particular, Argentina, Chile y Uruguay han sido históricamente considerados países de desarrollo educativo avanzado en virtud de sus logros en materia de alfabetización, cobertura de la educación básica y resultados académicos. En los tres casos el analfabetismo ha sido prácticamente abatido¹¹ y se ha conseguido la universalización de la educación primaria. A su vez, las tasas netas de escolarización en secundaria son elevadas: 80.3% en Argentina, 64.3% en Chile y 75.5% en Uruguay¹². En cuanto a los logros de aprendizaje, las pruebas PISA¹³ han ubicado a Uruguay, Argentina y Chile en una mejor posición relativa que los restantes países latinoamericanos que participaron en el programa¹⁴.

No obstante, en la ola de reformas educativas procesadas en la región a partir de la década del '90¹⁵, cobraron notoriedad los serios problemas de inequidad educativa que afectan a los tres países¹⁶. Así, en un nivel crítico para el desarrollo social de estos países como lo es la educación media, la tasa de escolarización varía significativamente según el capital educativo de los hogares de los estudiantes: en Uruguay es 44.4% en los hogares con bajo capital educativo y 91.7% en los de capital alto; en Argentina, la distancia es de 55.0% a 91.1% y en Chile de 42.5% a 77.9%. El indicador de extraedad también permite una buena aproximación a la brecha de inequidad educativa de los tres países: entre los estudiantes uruguayos de 15 a 17 años tienen extraedad un 52.3% de quienes pertenecen a hogares de nivel educativo bajo frente al 7.1% de quienes integran hogares altamente educados; en Argentina los valores son 52.3% y 13.4%, y en Chile 43.9% y 10.9%. Finalmente, en el plano de los aprendizajes, en los tres países PISA arrojó una gran dispersión en los puntajes obtenidos por los estudiantes en las pruebas

¹¹ La tasa de alfabetización se ubica en el entorno del 99% entre los jóvenes (15 a 24 años) y del 97% a nivel de toda la población de 15 años y más (www.uis.unesco.org).

¹² La tasa neta de escolarización secundaria es el porcentaje de personas escolarizadas en el nivel secundario con la edad pertinente al nivel en total de población de ese grupo de edad. Los datos reportados corresponde al primer lustro de la presente década. Véase SITEAL (2008). Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina 2007. Bs. As, IPE/UNESCO-OEI.

¹³ OCDE Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes.

¹⁴ Véase ANEP, 2007.

¹⁵ Véase Grajardo, 1999.

¹⁶ Una conceptualización de equidad educativa y su medición para el caso uruguayo se encuentra en Mancebo, 2004.

de Matemática y Lengua; así, en el 2003 la media uruguaya en Lengua fue de 434 puntos pero la diferencia entre los mejores y los peores alumnos fue enorme: 404 puntos; en el 2001 Argentina había conseguido una media de 418 puntos y una diferencia entre extremos de 357 puntos mientras que en Chile el promedio fue 410 y la diferencia 298.

Ante esta realidad, entre los años 2005 y 2009 los llamados “gobiernos progresistas”¹⁷ de los países del Cono Sur respondieron con una serie particularmente interesante de programas de inclusión educativa, en un intento de respuesta a los dilemas de la desigualdad educativa que se observan en estos países, desigualdad que se sabe se vincula a las diversas crisis económicas vividas y también a profundos procesos de fragmentación social y segmentación escolar instalados en las últimas décadas.

Como toda periodización, ésta debe ser examinada con la flexibilidad que permita atender a los contextos macropolíticos diferenciales de los gobiernos de los tres países.

- (i) En Argentina el análisis parte del año 2003 cuando asumió Néstor Kirchner como Presidente de la República, luego de una elección en la que obtuvo un 22% de los votos ciudadanos en la primera vuelta. El gobierno de Kirchner finalizó en 2007 pero trazó una firme línea de continuidad con el de su sucesora Cristina Fernández de Kirchner que triunfó con el respaldo del 45,3% de los sufragios. Tal continuidad fue particularmente notoria en materia de políticas educativas de inclusión.
- (ii) En Chile, con un respaldo ciudadano del 53,5%, el gobierno de Michele Bachelet entre 2006 y 2009 implicó un “cambio en la continuidad” de los gobiernos concertacionistas que venían administrando Chile desde la salida de la dictadura. Se habla de “cambio en la continuidad” por dos razones: porque se mantiene la Concertación pero es una mujer quien asumió la Presidencia por primera vez en la historia y porque hay una apuesta clara a la inclusión social y participación en varias

¹⁷ Estos tres países comparten un desarrollo de agrupamientos políticos de izquierda o centro-izquierda y forman parte de lo que se denominó la “tercera ola” de izquierdas latinoamericanas que, con diferencias a la interna de cada gobierno, buscaron promover políticas con énfasis en la igualdad e inclusión social. Lanzaro, J. (2008). La "tercera ola" de izquierdas latinoamericanas: entre el populismo y la social-democracia. . D. d. C. P. y. R. Internacionales, Universidad Autónoma de Madrid.

políticas públicas impulsadas (Navia 2007). En educación, si bien el período de Bachelet es muy importante en el estudio de las políticas de educación inclusiva, el segundo gobierno de Ricardo Lagos (2002-2005) fue innovador en estas políticas; en particular, el establecimiento de la obligatoriedad de los 12 años de educación en el 2003 dio origen a serie de políticas de educación inclusiva que luego fueron continuadas por la Presidenta Bachelet, por lo que en el caso chileno resulta imperioso considerar las políticas gestadas a partir de Lagos.

(iii) Finalmente, a diferencia de lo ocurrido en Argentina y Chile, en Uruguay el gobierno de Tabaré Vázquez significó la alternancia en el gobierno respecto a los partidos tradicionales que se habían sucedido luego de la dictadura militar. En el marco de una de las crisis económicas más profundas en la historia del país, el Frente Amplio ganó las elecciones con el 50,5% de los votos y consiguió la mayoría absoluta en ambas cámaras, lo cual abrió la posibilidad para el gobierno de conseguir la aprobación de leyes sin necesidad de negociar con la oposición. En el caso uruguayo el período 2005-2009 es bien característico de un cambio en las políticas educativas pro-equidad impulsadas.

A continuación se presentan algunos de los principales programas de inclusión educativa instrumentados en este período en cada uno de los tres países. En Argentina, se han desarrollado el Programa Nacional de Inclusión Educativa, el Programa Integral para la Igualdad Educativa, el Programa de Alfabetización “Encuentro Alfabetización” y el Programa de Mejoramiento de la Equidad Educativa:

- El *Programa Nacional de Inclusión Educativa* busca la inclusión a la escuela de los niños y niñas que abandonaron o nunca ingresaron a través de cuatro líneas de acción: “Volver a la escuela”; “Todos a estudiar”; “PNIE Rural”; “PNIE Judicializados”. La implementación del programa está a cargo de la Secretaría de Educación del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de Argentina (a través de Direcciones Nacionales: la Dirección Nacional de Programas Compensatorios – DNPC-, la Dirección Nacional de Gestión Curricular y Formación Docente – DNGCyFD- y la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE). Paralelamente, de acuerdo a las diferentes líneas de acción y estrategias, el Programa articula acciones a nivel interno del Ministerio de

Educación así como con otros organismos públicos nacionales e internacionales y organizaciones no gubernamentales (ONG).

- El *Programa Integral para la Igualdad Educativa* las acciones están dirigidas a escuelas estatales en contextos de vulnerabilidad social. Las escuelas reciben apoyo en distintos tipos de proyectos de fortalecimiento de la enseñanza a través del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de Argentina que es el organismo que está a cargo de la implementación del programa.
- El *Programa de Alfabetización “Encuentro Alfabetización”*, dirigido a personas analfabetas mayores de 15 años (incluyendo a la población de los servicios penitenciarios), consta de dos etapas consecutivas: (i) Alfabetización introductoria de 5 meses de duración y (ii) Articulación con el sistema de educación de jóvenes y adultos para completar la escolaridad primaria básica; la ejecución del programa se lleva adelante por diversos organismos pero con el requisito fundamental de haber firmado un convenio con el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de Argentina¹⁸ (MECYT).
- El *Programa de Mejoramiento de la Equidad Educativa* implementado por la Dirección de Políticas Socioeducativas del Ministerio de Educación esta orientado a disminuir la brecha de oportunidades educativas de niños y jóvenes de estratos de ingresos diferentes. En este sentido procura aumentar la cobertura en educación inicial, incorporar alumnos de escuelas estatales de nivel primario a la jornada extendida y mejorar los índices de eficiencia de la educación secundaria aumentando la promoción de alumnos de 8° a 11° grado.¹⁹

En Chile el Ministerio de Educación (MINEDUC) ha aplicado, a través de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), varios programas de becas:

- La *Beca de Apoyo a la Retención Escolar* tiene como objetivo contribuir a que los estudiantes culminen los 12 años de escolaridad obligatoria. Está dirigida a estudiantes de enseñanza media con vulnerabilidad socioeducativa y riesgo de retiro matriculados en establecimientos focalizados por el MINEDUC. Para el año 2008,

¹⁸ .Ministerio de Educación, C. y. T. d. A. (2008). "Documentos oficiales ". 22/4/08.

www.me.gov.ar

¹⁹ Argentina, M. d. E. C. y. T. d. "Programa de Mejoramiento de la Equidad Educativa."

participaran aproximadamente 680 establecimientos focalizados y 18.651 becas distribuidos en todas las regiones del país.

- La *Beca Práctica Técnico Profesional* busca promover los derechos de los estudiantes de enseñanza media técnico profesional a través del aseguramiento de la finalización de su ciclo de educación media. La beca se orienta a los estudiantes egresados de Enseñanza Media Técnico Profesional (EMTP) del país que hayan matriculado su práctica y que la realicen durante el año 2008²⁰.

Finalmente, Uruguay lanza el Programa de Maestros Comunitarios (PMC), el Programa de Aulas Comunitarias (PAC), el Programa de Impulso a la Universalización del Ciclo Básico (PIU), el Programa de Formación Profesional de Base y el Programa de Alfabetización “En el país de Varela, yo sí puedo”:

- El *PMC* surgió como una iniciativa conjunta del Consejo de Educación Primaria (CEP) de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y el Programa Infamilia del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Se viene implementando desde el 2005 en escuelas públicas de contexto desfavorable con problemas serios de “fracaso escolar” (repetición, abandono intermitente, deserción)²¹.
- El *PAC* es co-ejecutado por el Consejo de Educación Secundaria (CES) de la ANEP y el Programa Infamilia del MIDES; fue diseñado para atender a adolescentes de 12 a 15 años con problemas de vinculación a la educación media formal sea porque desertaron de la misma, nunca se matricularon o presenten elevado riesgo de deserción en el primer año del ciclo básico²².
- El *PIU* es una actividad del CES de la ANEP que busca aumentar “los índices de promoción en el Ciclo Básico de Liceos Públicos de Montevideo y del Interior del

²⁰ (JUNAEB), J. N. d. A. E. y. B. "Documentos oficiales ". 22/4/08.

www.junaeb.cl

²¹ Véase ANEP/CEP-MIDES/Infamilia (2006). "Primer informe de difusión pública de resultados del PMC."

(disponible en www.infamilia.gub.uy).

²² ANEP/CES-MIDES/Infamilia (2006). "Descripción del Programa Aulas Comunitarias. Vos podés volver."

(disponible en www.infamilia.gub.uy).

país, con énfasis en los Liceos que presentan los mayores porcentajes de *fracaso escolar* (repetición y deserción) (...)²³.

- El Programa “*En el país de Varela, Yo si puedo*” comenzó a implementarse en el año 2007 en el marco del Plan de Atención a la Emergencia Social (PANES) del MIDES y se lleva adelante conjuntamente con el Área de Educación de Jóvenes y Adultos de la ANEP. Mediante la exhibición de clases televisadas, la guía de un docente y materiales se busca transmitir las técnicas básicas de lectura y escritura. Cualquier persona en situación de exclusión educativa puede acceder al programa²⁴.
- El Programa de Formación Profesional de Base (2007) se desarrolla en el marco del Consejo de Educación Técnico-Profesional y supuso una redefinición profunda del curriculum del ciclo básico, incluyendo “trayectos educativos” que se adaptaran a las necesidades de los adolescentes.

El Cuadro 3 presenta los objetivos de los programas de los tres países y permite visualizar que tres rasgos salientes, a saber:

En primer lugar, hay un reconocimiento explícito al fracaso escolar que se procesa en nuestros sistemas educativos; de ahí que se reiteren las metas de “reinserción”, “retención”, “permanencia”, “mejoramiento de brechas”, “mejoramiento de resultados de aprendizaje”.

En segundo lugar, la obligatoriedad jurídica de la escolaridad básica opera como un promotor del derecho a la educación; esto es, las distintas leyes que consagran la educación media obligatoria en el Cono Sur justifican la instrumentación de programas inclusores.

²³ CES (2007). Proyecto Impulso a la Universalización del Ciclo Básico. Montevideo, Mimeo.

²⁴ Programa, D. o. d. 22/04/2008.

en página web www.mides.gub.uy.

En tercer término, en el caso argentino se registra un mayor énfasis en los objetivos estrictamente pedagógicos, al tiempo que en Chile y Uruguay algunos de los programas incluyen referencias al mundo del trabajo junto con las específicamente educativas.

Cuadro 3. Objetivos de los programas de inclusión educativa seleccionados de los países del Cono Sur

Programas por país	Objetivos
Argentina: Programa Integral para la Igualdad Educativa	<ul style="list-style-type: none"> • Implementar acciones pedagógicas y comunitarias que apunten al fortalecimiento de los procesos de enseñanza y aprendizaje. • Acompañar el desarrollo de iniciativas pedagógicas escolares como oportunidades de acción y reflexión de las propuestas institucionales y de aula. • Fortalecer el lugar central de la enseñanza a través de propuestas de profesionalización docente.
Argentina: Programa de Mejoramiento de la Equidad	<ul style="list-style-type: none"> • Contribuir a mejorar la equidad de la educación inicial, primaria y secundaria y contribuir a cerrar la brecha existente en las oportunidades educativas de los niños y jóvenes pertenecientes a distintos estratos de ingreso.
Argentina: Programa Nacional de Inclusión Educativa	<ul style="list-style-type: none"> • Facilitar y apoyar a los niños, niñas y jóvenes entre 6 y 18 años en su reinserción, inclusión y permanencia en la escuela a través de las propuestas pedagógicas y del otorgamiento de becas. • Acompañar a las jurisdicciones y las escuelas en el desarrollo de propuestas pedagógicas institucionales destinadas a facilitar la reinserción, inclusión y retención de estos alumnos, a través de instancias de capacitación y asistencia técnica. • Promover la realización de actividades complementarias que incentiven a los alumnos en el proceso de inclusión y retención al sistema. • Reducir los niveles de abandono de aquellos alumnos y alumnas que se encuentran en situación de alta vulnerabilidad socioeducativa.ⁱ
Argentina: Programa Encuentro Alfabetización	<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar la erradicación del analfabetismo y el cumplimiento de la educación obligatoria para la población mayor de 18 años de edad.ⁱⁱ
Chile: Beca Práctico Técnico Profesional	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar las competencias laborales de los jóvenes egresados de la educación media para generar mayor empleabilidad. • Contribuir a la promoción de los derechos de los estudiantes de enseñanza media técnico profesional a través del apoyo económico para la finalización de su ciclo de educación media.ⁱⁱⁱ
Chile: Beca de Apoyo a la Retención Escolar	<ul style="list-style-type: none"> • Contribuir a la retención escolar de esos estudiantes para que puedan culminar los 12 años de escolaridad obligatoria.^{iv}
Uruguay: Programa Maestros Comunitarios	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la interrelación entre escuela y comunidad de forma de reducir la deserción escolar.^v • Brindar apoyo pedagógico específico a los niños con bajo rendimiento escolar.^{vi}
Uruguay: Programa Aulas Comunitarias	<ul style="list-style-type: none"> • Inserción educativa de 2500 adolescentes de entre 12-15 años del primer año del Ciclo Básico.
Uruguay: Programa de Impulso a la Universalización del Ciclo Básico	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar los resultados de aprendizaje de los alumnos y disminuir lo índices de deserción y repetición.^{vii}
Uruguay: Programa "En el país de Varela, Yo sí puedo"	<ul style="list-style-type: none"> • Eliminar el analfabetismo que existe en Uruguay.
Uruguay: Programa Nacional de Educación y Trabajo (PNET-CECAP)	<ul style="list-style-type: none"> • Propiciar la continuidad educativa y la integración de los jóvenes en el sistema educativo formal. • Formar a los jóvenes para integrarse al mundo del trabajo con mejores posibilidades.²⁵
Uruguay: Sistema de Formación Profesional de Base	<ul style="list-style-type: none"> • El reconocimiento de aquellos aprendizajes que las personas han construido a lo largo de la vida mediante la acreditación de saberes por experiencia de vida.²⁶

Fuente: Elaboración propia.

²⁵ "Programas de Inclusión Educativa." La inclusión educativa: oportunidades en el marco del Plan de Equidad.

²⁶ Ibid.

6. A modo de cierre

Desde hace varias décadas las políticas educativas latinoamericanas exhiben una franca preocupación por la problemática de la inequidad educativa que afecta a los países de la región. Lógicamente, los énfasis en cuanto a qué dimensiones de la equidad educativa priorizar han ido variando y también lo han hecho los instrumentos a los que se ha recurrido para avanzar hacia mayores logros educativos: desde una visión centrada en el acceso se ha llegado a la insistencia de las brechas de aprendizajes, desde la consagración jurídica de la obligatoriedad de la educación primaria se ha transitado hasta la obligatoriedad de la educación media.

En esta evolución es posible inscribir la gradual incorporación del paradigma de inclusión educativa, asentado sobre seis pilares de antigua data en el campo educativo: la consideración de que la desigualdad puede ser una verdadera trampa para los docentes, la desnaturalización del fracaso escolar, la aceptación de la diversidad de trayectorias educativas, la insistencia en la necesidad de quebrar la homogeneidad de la oferta, la preocupación por la personalización del proceso educativo y la resignificación del rol de maestros y profesores.

En el marco de sus gobiernos de tono progresista, los países del Cono Sur han impulsado interesantes programas de inclusión educativa que se inscriben claramente en este paradigma “emergente” -utilizando la clásica expresión de Franco (Franco 1995)- y cuyo estudio puede ser sumamente fructífero en la búsqueda de alternativas frente a la exclusión.

Referencias

"Programas de Inclusión Educativa." La inclusión educativa: oportunidades en el marco del Plan de Equidad.

(JUNAEB), J. N. d. A. E. y. B. "Documentos oficiales ". 22/4/08.

Aguerrondo, I. (2008). "Revisar el modelo: un desafío para lograr la inclusión." Ginebra: BIE, mimeo.

ANEP (2005). Ficha 2672. Programa Aulas Comunitarias.

ANEP/CEP-MIDES/Infamilia (2006). "Primer informe de difusión pública de resultados del PMC."

ANEP/CES-MIDES/Infamilia (2006). "Descripción del Programa Aulas Comunitarias. Vos podés volver."

Argentina, M. d. E. C. y. T. d. "Programa de Mejoramiento de la Equidad Educativa."

Argentina, M. d. E. d. I. N. (2008). El desarrollo de la Educación. Informe Nacional de Argentina 2004-2008, Ministerio de Educación. Presidencia de la Nación.

Arnove, R. F. (2007). "Profesión docente, equidad y exclusión social. Desafíos y respuestas." Educación **39**: 11-34.

Baquero, R. (2006). Sujetos y aprendizaje. Bs. As, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología-OEA.

Becas, J. d. A. E. y. "Beca de Apoyo a la Retención Escolar."

Becas, J. d. A. E. y. "Beca Práctico-Técnico- Profesional."

Blasco, M. (2003). ¿Los maestros deben ser como segundos padres? Escuela secundaria, afectividad y pobreza en México. Revista mexicana de investigación educativa. México DF, Consejo Mexicano de Investigación Educativa.

Braslavsky, C. (1997). Reflexiones acerca de los discursos y las prácticas en las políticas educativas. Políticas, instituciones y actores en educación. E. N. Educativas. Bs. As.

Bravo de Weiner, E. (2007). La inclusión en la educación. Cómo hacerla realidad. Foro Educativo. Ministerio de Educación. Lima, Perú.

Calvo, G. (2009). La Escuela Busca al Niño. Hacia la integración escolar Informe final del estudio realizado para OEI sobre políticas de reingreso educativo. Bogotá, OEI.

CEPAL (2000). Equidad, desarrollo y ciudadanía. Santiago, CEPAL.

CES (2007). Proyecto Impulso a la Universalización del Ciclo Básico. Montevideo, Mimeo.

Duschatzky, S. and C. Skliar (2000). "La diversidad bajo sospecha. Reflexiones sobre los discursos de la diversidad y sus implicaciones educativas. ." Cuadernos de pedagogía. Rosario **vol.4(N°7)**.

Dussel, I. (2008). Desigualdad social y desigualdad educativa, Programa interdisciplinario de investigaciones en educación.

Esteve, J. M. (2006). Las emociones en el ejercicio práctico de la docencia. Teoría de la educación. Salamanca, Universidad de Salamanca. **18**.

Franco, R. (1995). La educación y el papel del Estado en los paradigmas de la política social de América Latina. Pensamiento Educativo Santiago de Chile. **17**.

García Huidobro, J. E. (1996). Equidad y educación en Chile. Santiago, Mimeo.

Gentile, P. (2009). "Marchas y contramarchas. el derecho a la educación y las dinámicas de exclusión incluyente en América Latina (a sesenta años de la Declaración Universal de los Derechos Humanos). ." Revista Iberoamericana de Educación(N°49): 19-57.

Grajardo, M. (1999). Reformas educativas en América Latina. Santiago, Santiago. **15**.

Hopenhayn, M. (1996). El desafío educativo: en busca de la equidad perdida. Santiago, CEPAL.

Kaplan, C. (2006). La inclusión como posibilidad. Bs.As, Ministerio de Educación., Ciencia y Tecnología.

Lanzaro, J. (2008). La "tercera ola" de izquierdas latinoamericanas: entre el populismo y la social-democracia. . D. d. C. P. y. R. Internacionales, Universidad Autónoma de Madrid.

Mancebo, M. E. (2003). Políticas de formación docente, profesionalización y equidad. El caso de los Centros Regionales de Profesores en el marco de la reforma educativa uruguaya. Montevideo, Universidad Católica. **Doctorado en Ciencia Política**.

Mancebo, M. E. (2009). Las políticas de inclusión educativa: una nueva mirada sobre un viejo problema. Ponencia presentada en: Seminario "Reforma del Estado y políticas públicas en Chile y Uruguay: enfoques analíticos e instrumentos de gobierno"

Marchesi, A. (2000). Un sistema de indicadores de desigualdad educativa. Revista Iberoamericana de Educación. Madrid, OEI. **23**.

- Martinis, E. B. y. P. (2010). Relaciones entre educación y pobreza. Continuidades y rupturas del discurso moderno. Pobreza y (des)igualdad en Uruguay: una relación en debate. CLACSO. Montevideo, CLACSO.
- Meirieu, P. (1998). Frankenstein Educador. Barcelona, Laertes S. A.
- Ministerio de Educación, C. y. T. d. A. "Programa "Todos a Estudiar".".
- Ministerio de Educación, C. y. T. d. A. (2008). "Documentos oficiales ". 22/4/08.
- Namo de Mello, G. (2005). "Profesores para la igualdad educacional en América Latina. Calidad y nadie de menos. ." Revista PRELAC 1(N°25): 25-37.
- Navia, J. M. I. y. P. (2007). Cambio y continuidad en la elección de Bachelet. América Latina Hoy. España, Universidad de Salamanca. 46: 75-96.
- OCDE Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes.
- PREAL (2005). Cantidad sin calidad. Un informe del progreso educativo en América Latina. Santiago, PREAL.
- Programa, D. o. d. 22/04/2008.
- Redondo, P. (2006). Escuelas y pobreza. Entre el desasociado y la obstinación. Buenos Aires, Editorial Paidós.
- Reimers, F. (2000). "Educación, desigualdad y opciones de políticas en América Latina en el siglo XXI." Revista Iberoamericana de Educación(N°23): 21-50.
- Román, M. (2003). ¿Por qué los docentes no pueden desarrollar procesos de enseñanza aprendizaje de calidad en contextos sociales vulnerables? Persona y sociedad. U. A. Hurtado. Santiago.
- SITEAL (2008). Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina 2007. Bs. As, IIPE/UNESCO-OEI.
- Tenti, E. (2007). Dimensiones de la exclusión educativa y las políticas de inclusión. Bs. As, Mimeo.
- Terigi, F.-P., R.-Vaillant, D (2010) Segmentación urbana y educación en América latina. El reto de la inclusión escolar. . OEI.
- Tiramonti, G., M. Arroyo, et al. (2007). Nuevos formatos escolares para promover la inclusión educativa. Un estudio de caso: la experiencia argentina, FLACSO.
- Tyack, D.-C., L. , Ed. (1995). Tinkering toward utopia. A century of public school reform. EEUU, Harvard University Press.
- UNESCO-BIE (2007). Issues and challenges on inclusive education from an inter-regional perspective. Ginebra: mimeo, UNESCO-BIE.

UNESCO-BIE (2008). La educación inclusiva: el camino hacia el futuro. Ginebra, Mimeo.

Vaillant, D. (2009). Estudios en profundidad sobre políticas estatales y otras iniciativas que atienden a problemáticas de reingreso para estudiantes de educación básica en Colombia, México y Uruguay., OEI.

ⁱ Ministerio de Educación, C. y. T. d. A. "Programa "Todos a Estudiar".".

<http://www.me.gov.ar/todosaestudiar/>

ⁱⁱ Argentina, M. d. E. d. I. N. (2008). El desarrollo de la Educación. Informe Nacional de Argentina 2004-2008, Ministerio de Educación. Presidencia de la Nación.

ⁱⁱⁱ Becas, J. d. A. E. y. "Beca Práctico-Técnico- Profesional."

^{iv} Becas, J. d. A. E. y. "Beca de Apoyo a la Retención Escolar."

^v "Programas de Inclusión Educativa." La inclusión educativa: oportunidades en el marco del Plan de Equidad.

^{vi} ANEP (2005). Ficha 2672. Programa Aulas Comunitarias.

^{vii} "Programas de Inclusión Educativa." La inclusión educativa: oportunidades en el marco del Plan de Equidad.

