

**V Congreso Nacional e internacional de Estudios Comparados en Educación
Buenos Aires, Junio de 2015**

Título:

**La inclusión educativa: un análisis crítico en los casos de Brasil, Uruguay y
Argentina en el periodo 2003-2014''**

Autoras:

**Silvia E. Kravetz, Alejandra M. Castro, Vanesa V. López y Elisa Zabala¹
Facultad de Filosofía y Humanidades. UNC.**

Palabras Clave: Argentina, Brasil, Uruguay, políticas de inclusión educativa

El presente trabajo se inscribe en el Proyecto de Investigación titulado “Políticas de inclusión educativa 2003-2010. Los casos de Argentina, Brasil y Uruguay, inscripto en la Secretaría de Ciencia y Tecnología de la Universidad Nacional de Córdoba, cuyo principal objetivo consiste en abordar comparativamente las principales políticas de inclusión educativa de alcance nacional y/o federal en Argentina, Brasil y Uruguay. El estudio abarca el análisis de las políticas mencionadas destinadas a garantizar el derecho a la educación, promoviendo el ingreso, el cursado y el egreso con resultados satisfactorios de todos los niños, niñas y adolescentes a lo largo de todo el trayecto de la educación obligatoria en cada uno de los países, entre el año 2003, fecha en la que comienzan a asumir los elencos gubernamentales de nuevo cuño, y fines de 2010.

Al respecto, cabe señalar que este proyecto es tributario de otro proyecto más amplio, trianual, de carácter interinstitucional denominado “*Estudo comparado de políticas públicas educacionais nacionais da Argentina, Brasil e Uruguai (2001-2014)*” aprobado por la CNPq de Brasil, centrado en el análisis y comparación de las transformaciones educacionales de carácter nacional de la última década en Argentina, Brasil y Uruguay. Así, el proyecto plantea el estudio de estas transformaciones a partir de tres grandes ejes de políticas, particularmente relevantes: *legislación, gobierno y coordinación de los sistemas*

¹ Las autoras agradecen la colaboración de Alicia Olmos y Jorgelina Yapur, integrantes del equipo.

educacionales; políticas de inclusión educacional; y financiamiento público de la educación.

En el marco del mismo, este equipo de investigación ha centrado su trabajo específicamente en el segundo de los ejes: el análisis de las políticas de inclusión educativa en los tres países, haciendo foco en el análisis de aquellas iniciativas y alternativas pedagógicas e institucionales, que se orientan a posibilitar la inclusión de los adolescentes y jóvenes en los niveles de escolaridad obligatoria, como así también en el estudio de las estrategias que los organismos gubernamentales y las escuelas despliegan para su cumplimiento. En ese recorrido, se ha visualizado la necesidad de abordar y debatir tanto los significados y alcances que construyen los actores acerca de la inclusión educativa en las instituciones y los posicionamientos teóricos que los sustentan como así también los alcances de otros conceptos potentes que se relacionan con la idea de inclusión tales como igualdad, equidad y justicia social y educativa, entre otros.

En esta línea, la ponencia procura recuperar algunos avances realizados en la primera etapa del proyecto trianual, producto de la lectura y sistematización de una selección tanto de normativas y documentos oficiales como así también de producciones de autores nacionales, proporcionada por los miembros de los equipos de investigación de cada uno de los países involucrados. A partir de ello, se identifican algunas tensiones presentes en términos de las perspectivas que los gobiernos nacionales ponen en juego a la hora de implementar las principales políticas de inclusión educativa en cada uno de los países en estudio, advirtiendo la significatividad de las mismas a la hora de definir los alcances de dichas políticas. Para finalizar, se presentan algunos aportes teóricos en relación al concepto de inclusión que permiten echar luz en torno de algunos de los asuntos abordados en la ponencia, al tiempo que plantear algunas cuestiones para seguir indagando en el marco del estudio.

¿De qué hablamos cuando nombramos la inclusión educativa? Conceptos y experiencias en Argentina, Brasil y Uruguay

Igualdad e Inclusión: Principios que orientaron las políticas educativas de la última década en Argentina

A partir del año 2003 el gobierno nacional electo tras la crisis, produce un giro en el discurso político y asume una posición crítica respecto de las orientaciones neoliberales dominantes en los años '90, recuperando progresivamente su capacidad regulatoria; por ende, la política social va adquiriendo un lugar cada vez más relevante en la agenda pública. El Estado Nacional viene desplegando desde entonces, un conjunto de medidas que intentan abordar de manera integral las problemáticas sociales vinculadas con los derechos ciudadanos relativos a la identidad de los sujetos, el acceso a los servicios básicos tales como educación, alimentación, salud, libertad de expresión sin discriminación de género, etc. Al respecto podemos decir que la idea de inclusión es un concepto que connota de sentido a las diferentes políticas - entre ellas las educativas- es decir que estas últimas se formulan teniendo presente este principio.

En lo que respecta específicamente a las políticas educativas orientadas a los niveles de educación obligatoria, Feldefeber y Gluz (2011) sostienen que durante el primer período de gobierno, al frente de Néstor Kirchner, la legislación constituyó el instrumento privilegiado para orientar las políticas educativas del periodo 2003-2007 puesto que, en un primer momento, a través de las leyes se buscó paliar algunas de las consecuencias más problemáticas de la implementación de la denominada “reforma educativa de los años ‘90”, mientras que en un segundo momento, la derogación de la Ley Federal de Educación y la sanción de una nueva Ley Nacional de Educación constituyó un punto de quiebre relevante respecto de lo que fue la ley emblemática de los 90. En efecto, durante el período 2003-2007 se sancionaron las siguientes leyes:

- *Ley de Garantía del salario docente y 180 días de clase* (N 25.864, año 2003) que fija un ciclo lectivo anual mínimo de 180 días efectivos de clase, para escuelas de todo el país. Contempla la posibilidad de asistencia financiera del Poder Ejecutivo Nacional para las jurisdicciones provinciales que no pudieran saldar las deudas salariales del personal docente, con el fin de garantizar la continuidad de la actividad educativa.

- *Ley del Fondo Nacional de Incentivo Docente* (N 25.919, año 2004), que prorroga por el término de 5 años o hasta la aprobación de una Ley de Financiamiento Educativo Integral el fondo creado en 1988 para otorgar aumentos salariales a través de una suma fija para todos los docentes del país.

- *Ley de Educación Técnico Profesional (N 26.058, año 2005)* que regula y ordena la Educación Técnico Profesional en el nivel medio y superior no universitario y la Formación Profesional. Se propone entre sus objetivos “estructurar una política nacional y federal, integral, jerarquizada y armónica en la consolidación de la Educación Técnico Profesional”.

- *Ley de Financiamiento Educativo (N 26.075, año 2005)* que establece el incremento de la inversión en educación, ciencia y tecnología en forma progresiva, hasta alcanzar en el año 2010 una participación del 6% en el PBI en función de objetivos establecidos como destino de las inversiones. La Ley buscó incrementar la participación relativa de la Nación en el presupuesto consolidado destinado a educación.

- *Ley Nacional de Educación Sexual Integral (N 26.150, año 2006)*, que establece que todos los estudiantes “tienen derecho a recibir educación sexual integral en los establecimientos educativos públicos, de gestión estatal y privada de las jurisdicciones nacional, provincial, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipal”.

- *Ley de Educación Nacional (N 26.206, año 2006)*, que deroga la Ley Federal de Educación sancionada en el año 1993.

De acuerdo nuevamente con Felfeber y Gluz (2011), la derogación de la LFE y su sustitución por una nueva Ley de Educación Nacional constituyó un acto simbólico de cambio del rumbo y expresión en el campo educativo del quiebre del consenso reformista de los '90 en tanto que a partir de la sanción de la Ley Nacional de Educación, se extienden los años de obligatoriedad, y el eje de las políticas educativas se ubica en el acceso, permanencia y egreso de todos los sectores sociales en el sistema educativo (especialmente aquellos que se encuentran en condiciones desfavorecidas y que no habían podido acceder a la escuela secundaria).

En este marco, es importante destacar que las variables de trayectoria escolar vinculadas principalmente al rendimiento (promoción y repitencia) se asumen como problema del sistema y como tal, su abordaje constituye una política de estado. Este posicionamiento implica e interpela al propio sistema educativo como responsable de los procesos que despliegan los estudiantes, por lo que cuestiones propias del sistema tales como la gestión, organización, el diseño de la propuesta de enseñanza y la propuesta curricular - variables que habrían contribuido a incrementar el escaso rendimiento y aún el

fracaso en este nivel- se transforman en cuestiones a abordar desde las políticas educativas; esto es, en iniciativas y programas específicos.

Sin embargo y desde una mirada crítica, cabe señalar que si bien es posible afirmar que la ley evidencia elementos de ruptura, presenta también ciertas continuidades con lo establecido en la reforma de la década de los '90. A modo de ejemplo, Beech y Larrondo (2007) afirman que en este período, las acciones focalizadas continúan, pero no forman parte de un único “mega” plan, como sí lo fue el Plan Social Educativo² sino que la modalidad de intervención consiste en una especificación mayor a través de programas individuales destinados a población con requerimientos educativos específicos; cada programa atiende los aspectos pedagógicos y materiales de la población “foco” de manera integrada.

En sucesivas aproximaciones al análisis documental, el equipo ha podido advertir que la idea de inclusión atraviesa, con esta u otras denominaciones, las políticas a las que se hacía referencia y que se encuentra presente en los documentos ministeriales y en las Resoluciones del Consejo Federal de Educación. En ese sentido, parece interesante analizar los supuestos o principios, vinculados con los conceptos de justicia social e igualdad que las sustentaron, de cómo el concepto de inclusión connota de sentido a las diferentes iniciativas. Así, es posible visualizar que el contenido de los discursos y los documentos se entrecruza, dando cuenta, según lo expresa Senen González (2008), tanto de la recuperación de la capacidad de intervención del estado y repolitización de las políticas públicas, entre ellas las educativas, como así también del reconocimiento de la educación como derecho social. Al respecto, en palabras de la autora, “empezó a pensarse acerca del sentido del sistema educativo, pero no desde lo técnico, sino desde el reconocimiento de su naturaleza política (2008:55)”.

² El Plan Social Educativo comenzó a funcionar, en 1993, como parte de un plan más global implementado por la Presidencia de la Nación, en relación casi directa con las escuelas destinatarias. A través del mismo se intentaron “compensar” las desigualdades, mediante el desarrollo de políticas de tipo asistencialistas. Las políticas focalizadas compensatorias se constituyeron en un modo de intervención estatal. El PSE se propone compensar las desigualdades de origen de los estudiantes concentrando los recursos en la “población objetivo”: los más pobres entre los pobres. Las mismas se fundaron en el principio de equidad, concebida como no dar lo mismo a quienes no son iguales, y se convirtieron en una estrategia de combate frente a la pobreza (Gluz y Feldfeber, 2011:343). El PSE se presenta como la única línea de intervención directa que se lleva a cabo desde el Estado central en el marco de una gestión descentralizada, que se reserva para sí el desarrollo de la transformación curricular, la evaluación de resultados, los programas compensatorios y la capacitación docente. Con un carácter fuertemente focalizado de la intervención, se convalida la polarización de la población escolar y el quiebre de la educación común

En la actualidad la obligatoriedad de la educación en Argentina, plantea la necesidad de transformar y dar nuevo sentido a las funciones jerarquizadoras y selectivas adjudicadas históricamente a estos niveles; por ende se torna necesario definir lo que la escuela debe garantizar obligatoriamente a todos los alumnos. Desde esta perspectiva, en la escuela obligatoria debe prevalecer la adquisición de un curriculum común, que tenga en cuenta a todos los grupos, priorizando este objetivo por sobre el de la selección y especialización. Sin dudas, este desafío genera contradicciones y tensiones para con la configuración tradicional del sistema educativo.

Para que esta finalidad logre concretarse y materializarse en las instituciones educativas, se torna imprescindible producir una mutación, transformación de los mecanismos escolares a través de los cuáles se ha promovido la clasificación y diferenciación de los estudiantes tales como: los sistemas de formación (homogeneidad de los trayectos), sistemas de promoción (por año o ciclo aprobado), evaluación (por criterios meritocráticos) y organización del contenido escolar (atomización curricular con base en las disciplinas científicas y la progresiva especialización) entre otros procesos que conllevan cambios culturales significativos.

Obligatoriedad, inclusión y diversidad cultural. La apropiación de un discurso materializado en acciones de política concretas en el caso de Brasil.

A la hora de recuperar los aspectos más significativos de las políticas de inclusión educativa en Brasil en el período comprendido entre 2003 y 2010, la lectura de los documentos y artículos producidos por los investigadores permiten visualizar una preocupación por la diversidad étnica, racial y cultura y la desigualdad social y educativa que atraviesa todas las acciones y las políticas educativas en el país. Al respecto, según expresa Sabrina Moehlecke (2009) en un trabajo sobre las políticas de diversidad en el primer gobierno de Lula, la temática toma cada vez más presencia en el debate educativo en Brasil e incluso se pregunta acerca de si la diversidad resulta el principio orientador de las acciones y de la agenda de las políticas educacionales en el primer gobierno de Lula.

En esta línea, resulta ineludible comenzar haciendo referencia a la configuración histórica de la sociedad brasilera, conformada a grandes rasgos por un sector históricamente influenciado por la “cultura moderna europea blanca” asociada a los colonizadores

portugueses y otro representado por la multiétnia brasileira, en la que confluyen, entre otras, pueblos originarios y poblaciones africanas que llegaron como esclavos. Ambos sectores conviven de distintas maneras en la actualidad y su presencia ha tenido una significación muy importante en la historia de la escolarización, en tanto los sectores dominantes han intentado imponer la cultura europea, científicista y occidental (Almeida Machado y Gomes Senna, 2013) En efecto, los autores señalan que la escolarización fue, en un principio, un privilegio para los sectores más favorecidos, por lo que las iniciativas desarrolladas por el Estado en el siglo XIX para incorporar a otros sectores, tenían como objetivo principal el de formar mano de obra especializada para los nuevos puestos de trabajo; educar entonces era “creer en la posibilidad de ser feliz en el contexto de una sociedad civilizada, a la luz de la cultura moderna” (idem, 2013:18)

Dado que esta idea hegemonizó el pensamiento educativo durante gran parte de los siglos XIX y XX, sigue siendo tensa la relación entre los sujetos educados en la cultura europea y los habitantes que se consideran “brasileros” en cuanto a los saberes que se deben aprender. Ello en tanto, si bien con el progresivo ingreso de nuevos sectores a la escuela estos dos grupos se encontraron, la escuela todavía espera un “sujeto ideal” y no considera alumno a cualquier persona que ingresa a la misma puesto que hay sujetos a los que no reconoce como portadores de cultura y con capacidad de aprender. Sujetos que no dominan la lengua portuguesa escrita, no comprenden las consignas o no pueden expresar sus ideas con claridad son rotulados como alumnos con alguna dificultad de aprendizaje y comprensión y derivados a especialistas (fonoaudiólogos, psicólogos, psicopedagogos).

En este marco, a partir de las lecturas realizadas y los intercambios mantenidos con los investigadores brasileros del GEPESUR³, sería posible afirmar que en principio la idea de inclusión en las políticas de educación brasileras se encuentra íntimamente vinculada al fenómeno de la diversidad cultural o multiculturalidad. Si bien reconocemos la amplitud de posicionamientos epistemológicos que existen respecto de ambos términos, acordamos con Moehlecke (2009) en su planteo respecto de que más allá de las diversas formas de lidiar con la idea de multiculturalismo y/o diversidad cultural, interesa particularmente destacar

³ Gepesur (Grupo de Estudios sobre Políticas Educativas del Sur) es el nombre que adoptó el equipo integrado por investigadores de la Universidade Federal do Rio Grande do Sul, de la Universidad Nacional de Córdoba y de la Universidad de la República de Uruguay) que desarrolla actualmente el proyecto trianual mencionado en la presentación de este trabajo.

que en la primera gestión del gobierno de Lula, el Ministerio de Educación se apropió de esa discusión tanto en sus programas y acciones como en su estructura de funcionamiento.

Al respecto, y en términos de arreglos institucionales, la autora identifica dos momentos distintos respecto del modo en que la temática fue trabajada. Un primer momento, con la gestión del ministro Cristovam Buarque, en el que la idea de diversidad fue asociada a la de inclusión social, definida incluso como uno de los cuatro ejes prioritarios de la gestión que orienta incluso la propia reorganización del Ministerio creándose en efecto, en el año 2003, la Secretaría de Inclusión Educacional (Secrie), a la cual fue atribuida la responsabilidad del Programa “Bolsa Escola” y la Secretaría Extraordinaria de Erradicación del Analfabetismo (Seea). Se destacan como acciones centrales de ambas Secretarías, el registro del conjunto de niños que en 2003 se encontraban fuera de la escuela, así como el registro de la población analfabeta en el mismo año.

En un segundo momento, con la gestión de Tarso Genro, la idea de inclusión comienza a ser fuertemente vinculada a la idea de diversidad con la creación de una Secretaría específica para tratar las políticas de diversidad. A partir de este momento se comienza una tentativa de articular las acciones de inclusión social con la valorización de la diversidad étnica y cultural brasilera.

Siguiendo esta línea, resulta central rescatar otro aporte de la autora cuando expresa que la dificultad de dar respuesta y equilibrar las demandas de los grupos identificados por su situación de discriminación, fue una problemática que también debieron asumir los gobiernos municipales y estaduais (Moehlecke, 2000). Frente a ello, la solución más frecuentemente adoptada, fue la creación de Secretarías y/o Consejos específicos para atender a cada una de las situaciones particulares (de la mujer, del negro, del indígena, del deficiente e incluso de los derechos humanos), medida que, si bien tuvieron la potencialidad de garantizar el desenvolvimiento de acciones que de otra forma no hubiesen sido consideradas, también conllevan el riesgo de fragmentar el trabajo, dificultando que las orientaciones de política y “buenas prácticas” puedan ser tomadas por otras Secretarías.

Si bien las aproximaciones al análisis documental que el equipo ha realizado para el caso de Brasil son aún incipientes⁴, resulta central destacar el hecho de que a partir del año 2003, el fenómeno de multiculturalidad de la sociedad brasilera (presente desde sus orígenes como Estado nacional) comenzó a ser puesto de relieve no sólo en el plano discursivo sino también en el plano de las prácticas (citando como ejemplo más concreto la creación de organismos de gobierno específicamente destinados a atender dicho fenómeno). En añadidura, cabe destacar también la relevancia en el plano normativo de la vinculación entre los conceptos de obligatoriedad, inclusión y diversidad, pudiendo señalarse como relevantes los siguientes hechos:

- En el año 2003 fue sancionada la Ley N° 10.639 que establece la obligatoriedad de la enseñanza de la historia y de la cultura afro-brasilera y africana en todas las escuelas del país.
- En el año 2009, la enmienda N° 59 a la Constitución de la República determinó la obligatoriedad escolar para los niños y jóvenes comprendidos entre los 4 y los 17 años a ser implementada hasta el año 2016.
- En el año 2010, la ley 10172/10 aprobó el Plan Nacional de Educación que destaca la inclusión como principio fundamental y establece seis ejes para ordenar las acciones educativas. De ello, rescatamos que: en el eje III se abordan las modalidades de educación especial, de jóvenes y adultos, escolar indígena, afrodescendientes, rural, profesional y ambiental; el eje IV insiste en la profundización de la política de educación ambiental, de la lengua brasilera, historia de Africa y de las culturas afro brasileras, indígena, diversidad étnico-racial, racial, religiosa, orientación sexual y derechos humanos; el eje V describe un conjunto de medidas para ampliar el financiamiento y para garantizar la articulación del sistema y el uso racional de los recursos destacándose que las prioridades de acceso a los recursos deben ser orientadas por la diversidad, las desigualdades regionales y sus peculiaridades; el eje VI es denominado “Justicia Social, Educación y Trabajo: Inclusión, Diversidad e Igualdad” y está definido como “el eje político, práctico y pedagógico de las políticas educativas” destacando que las conquistas, se deben en gran parte, a la

⁴ Cabe señalar que los avances que el equipo ha realizado no son homogéneos para los tres países, por lo que hay cierta disparidad en el desarrollo.

Avances acción política de los movimientos sociales y son dispares y marcadas por el contexto de desigualdad histórica del país y planteando la necesidad de superar desigualdades sociales e incorporar el respecto a la diversidad en la educación de todos los niveles y asegurar el combate al racismo, la discriminación y la intolerancia.

La generación de escenarios institucionales participativos como estrategia para la gestión de las políticas de inclusión. El caso de Uruguay.

En relación al abordaje de las políticas de inclusión en Uruguay, las lecturas realizadas por el equipo hasta el momento permiten focalizar el análisis en términos de las condiciones institucionales que, durante el período en estudio, posibilitaron u obstaculizaron el desarrollo de acciones de política educativa tendientes a la inclusión educativa. A tal fin resulta necesario, en primer lugar, destacar algunas cuestiones relativas a la configuración actual del sistema educativo uruguayo.

Durante la década de los 90 Uruguay inicio un proceso de reforma del Estado; el entonces electo presidente Dr. Lacalle (Partido Nacional) impulsó un programa de gobierno orientado por las recomendaciones del Consenso de Washington, que respondía a las características de las llamadas “reformas estructurales” implementadas en la región y que, a pesar de haber producido un grado de crecimiento económico entre 1991 y 1998, también llevó a grandes sectores de la población a situaciones de extrema pobreza y exclusión que incrementaron el riesgo de vulnerabilidad y riesgo social de los niños y adolescentes pobres.

En relación a ello, y con el fin de abordar estas problemáticas, en lo que refiere al ámbito educativo se llevó a cabo la reforma educativa de los '90 que, si bien respondía a los cambios propuestos por la política de signo neoliberal, en Uruguay tuvo rasgos particulares acordes a la idiosincrasia del país; debido a ello algunos investigadores coinciden en caracterizar a la misma como “reforma liberal amortiguada” (Bentancur N. 2008:230 citado en Bordoli, S/D) Estas políticas se orientaron a incrementar la equidad, la eficiencia y la calidad del sistema educativo; sin embargo sólo se lograron resultados en relación a la matrícula y el acceso y no en relación a los índices de retención y de egreso.

Avanzada la década del 2000 los llamados “nuevos gobiernos progresistas”, presididos por Tabaré Vázquez (2005) y José Mujica (2010) ambos de orientación de centro izquierda pertenecientes al Partido Frente Amplio, se caracterizaron por la búsqueda de alternativas orientadas a superar los problemas generados por la aplicación de políticas neoliberales durante la década de los años 90 y la consecuente crisis económica durante el año 2002. En esta línea, y siguiendo la tendencia adoptada por otros países de la región, el Estado comienza a cobrar protagonismo en la intervención respecto de garantizar los derechos sociales, mediante el diseño e implementación de políticas públicas en diferentes áreas (salud, educación, economía, etc.) Así, los lineamientos de planificación y desarrollo de la administración del gobierno de Vázquez, establecieron como una de sus líneas prioritarias la educación, planteando el aumento del presupuesto en un 4,5% del PBI y la organización de ámbitos de debate sobre las problemáticas del campo educativo.

Respecto de este último punto, si sostenemos a las políticas públicas como respuestas a problemas planteados en la agenda social en un momento determinado, resulta central prestar atención en primer término a las estrategias que condujeron a la aprobación de las normativas que orientan dichas políticas, para luego identificar patrones de la gestión educativa desarrollados en el seno de los organismos encargados de su implementación. Para el caso de Uruguay, coincidimos con Bentancur y Mancebo cuando sostienen que *“tras la experiencia de intentos previos de reformas en la enseñanza construidos verticalmente, de controvertida legitimidad política y social y, por ende, de dificultosa implementación y pervivencia en el tiempo, la Administración Vázquez apostó a un proceso de elaboración de una normativa general para el sector, sin duda mucho más extendido y complejo, pero presumiblemente dotado de niveles mayores de consenso en la sociedad en general, y en los sujetos protagónicos en la vida educativa en particular”* (2010: 3).

En este sentido, cabe destacar dos acciones centrales. Una primera acción refiere a la puesta en marcha de un amplio Debate Educativo llevado a cabo a lo largo del año 2006 que tuvo como objetivo explícito la promoción de la más amplia discusión sobre educación, velando por su pluralidad y amplitud. El debate inclusive contó con una Comisión Organizadora del Debate Educativo (CODE) integrada por 22 miembros provenientes de diversos ámbitos de la educación nacional y que confluó en 380 documentos de organizaciones sociales, políticas, gremiales y de particulares. El Debate culminó en un

Congreso Nacional de Educación realizado en diciembre de 2006 en el Palacio Peñarol, en cuya Declaración final se reafirmaron algunos principios constitutivos del sistema educativo uruguayo: laicidad, obligatoriedad, gratuidad y universalidad, a los que se agregaron participación, integralidad, autonomía y cogobierno y se definió a la educación como derecho humano irrenunciable, demandando su consideración como política de Estado y la asignación de un presupuesto no menor al 6% del PBI; más tarde, en el año 2008, se sanciona la Ley General de Educación. Si bien la vinculación entre lo recogido por el Debate Educativo y la propuesta que finalmente fue sancionada merece un análisis particular en el que se torna clave abordar al sector sindical como actor (Véase Bentancourt y Mancebo, 2010), la consideración del Debate como estrategia política resulta ineludible en el análisis de las políticas de inclusión puesto que da cuenta del énfasis puesto en la creación de unas precondiciones que se consideraron claves para el buen funcionamiento y el desarrollo posterior del sistema educativo.

Una segunda acción, tuvo que ver específicamente con el modo de gestionar las políticas educativas desde el organismo central encargado de ello, la Administración Nacional de la Enseñanza Pública (ANEP) que se encarga de elaborar, instrumentar y desarrollar las políticas educativas para todos los niveles excepto el universitario, garantizar la educación en los diferentes niveles y “promover la participación de toda la sociedad en la formulación, implementación y desarrollo de la educación” (Art. 53 Ley Gral. de Educación). Al respecto, cabe destacar que la ANEP puso en marcha líneas de acción que, en acuerdo con Bentancourt y Mancebo (2010) pueden agruparse en dos rubros:

a) *La generación de un escenario institucional propicio para las transformaciones educativas*, en el que se destacan acciones como: i) el incremento del presupuesto educativo, priorizando el aumento del salario docente; y ii) el re-diseño del andamiaje institucional de la educación, con medidas que apuntaron a la ampliación de los espacios de participación de los diversos actores de la vida educativa, de manera de ensanchar las bases de sustento de las políticas a impulsarse en el futuro.

b) *Las medidas de política implementadas*, entre las que se destacan, en materia de inclusión educativa, las siguientes: i) la continuidad con la línea de expansión del acceso a la educación inicial en 4 años y 5 años, hasta lograr una cobertura de 100% para 5 años y de 94.5% para 4 años; ii) la implementación de programas de inclusión

educativa que aspiraron a superar la dicotomía universalismo-focalización, planteando que ésta es una estrategia ineludible para efectivizar las políticas universales; iii) el incremento de las Escuelas de Tiempo Completo; iv) la implementación del Plan Ceibal (Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea) que comenzó en el año 2007 y logró hacia fines del 2009 dotar de una computadora portátil a cada alumno de la escuela pública uruguaya.

Teniendo en cuenta las aproximaciones documentales y conceptuales y los intercambios con miembros de GEPESUR realizados hasta el momento, es posible advertir que el desarrollo de políticas de orientadas a la inclusión de niños y jóvenes en los niveles de escolaridad obligatoria, es relativamente reciente a los fines de ser debidamente evaluado en términos de sus impactos. No obstante, sí es posible afirmar que se trata de iniciativas que proponen soluciones alternativas a problemas propios del sistema educativo que si bien han probado ser de difícil solución, hasta ahora no habían sido atendidos en términos estructurales. En relación a ello, cabe resaltar la voluntad política de continuidad de los principios inspiradores y de los criterios organizativos tradicionales de un sistema caracterizado por la concepción de la educación como un derecho ciudadano, la fuerte presencia estatal en la provisión del servicio educativo, el financiamiento público y la centralización de las decisiones.

Algunos aportes conceptuales para pensar las políticas de inclusión.

Tal vez **Francois Dubet** sea uno de los intelectuales contemporáneos que más críticamente haya puesto en cuestión algunas conceptualizaciones acerca de la potencialidad de la educación en las transformaciones sociales. En ese sentido, el autor ha contribuido con interesantes aportes en torno a las nociones de justicia social que subyacen a los modelos de “Igualdad de Oportunidades” e “Igualdad de Posiciones” que él mismo propone. Respecto al modelo de la Igualdad de Posiciones (Dubet, 2011:26) el autor plantea que ese modelo se centra en los lugares que organizan la estructura social, es decir el conjunto de posiciones ocupadas por los individuos. Este modelo apunta a lograr que las posiciones estén más cerca unas de otras a costa de que la movilidad social no sea ya una prioridad de los estados. Se trata de reducir la brecha entre las diferentes clases sociales.

Desde esta perspectiva, la igualdad escolar presupuso la convicción de que la escuela debía ofrecer un bien común, preparar a cada uno para el puesto laboral o profesional que le era asignado en el orden social. La igualdad es ante todo la unidad de la oferta escolar. La concepción de igualdad no atendía a la igualdad de oportunidades, buscaba aproximar las diferentes condiciones escolares sin trastocar la estructura social y sus jerarquías. Este modelo se sostiene en una concepción de justicia conservadora: quienes se encuentran formando parte del sistema (asalariados, propietarios) son quienes se ven beneficiarios según Dubet "... la igualdad de las posiciones resulta favorable a una vasta clase media, estratificada a su vez, que es la que se siente amenazada cuando el crecimiento ya no garantiza mas aquella solidaridad de la cual es la primera beneficiaria. (...) son sus hijos los que hacen los estudios más largos y más rentables, al mismo tiempo que se benefician de la gratuidad del sistema escolar. (...). Los integrantes de estas clases son quienes se ven beneficiarias o de los servicios de salud, laborales y otros, mientras que las otras clases tienen derecho sólo al servicio mínimo" (Dubet, 2011:36)

Por otra parte, el modelo de la igualdad de oportunidades se centra en una concepción de justicia que consiste en ofrecer a todos la posibilidad de ocupar las mejores posiciones en función de sus méritos, en este caso las desigualdades son justas ya que todas las posiciones están abiertas a todos y el principio en que se sustentan es meritocrático. Este modelo participa del proyecto democrático moderno, ofrece a cada uno la posibilidad de aspirar a todas las posiciones sociales. "La Igualdad de Oportunidades junto a la Igualdad de Posiciones son el modo de resolver la contradicción de las sociedades democráticas liberales que deben combinar la igualdad de todos con las desigualdades sociales producidas por el funcionamiento de la economía y de la libertad de cada uno" (Ob.cit.2011:53).

Respecto a la contribución del Sistema Educativo a la justicia social, Dubet expresa que para promover la justicia educativa será necesario reconocer la desigualdad de condiciones sociales con la que los sujetos acceden al sistema educativo. En esa línea de razonamiento, el autor sostiene que una escuela justa no puede dedicarse tal como lo viene

haciendo a seleccionar a los estudiantes en base a criterios meritocráticos⁵ de acuerdo al principio de la igualdad de oportunidades. Bajo el supuesto de considerar a las desigualdades sociales como condicionantes del éxito escolar de los sujetos, Dubet (2005) plantea la necesidad de pensar en escuelas que prioricen otras formas de igualdad, tales como la igualdad distributiva, la igualdad social y la igualdad individual de las oportunidades.

El principio de la igualdad distributiva de las oportunidades se encuentra orientado a favorecer la equidad de la oferta escolar, a partir de reconocer que los estudiantes acceden a establecimientos educativos diferenciados, los que reproducen, mediante la fragmentación de sus propuestas pedagógicas, las desigualdades sociales a través de trayectos educativos diferenciados. En tal sentido se trata de promover políticas orientadas según el *criterio de discriminación positiva y equidad*, dotando de recursos materiales y humanos a las instituciones inscriptas en contextos vulnerables.

Bajo el principio de la igualdad social de oportunidades, se propone desplazar el criterio del mérito de la escolaridad obligatoria para dar paso a la constitución de un curriculum que garantice a todos un bien común. En tal sentido sostiene que “...antes de que comience la selección meritocrática, una escuela justa debe ofrecer un bien común, una cultura común con independencia de las lógicas selectivas” (Dubet, 2005:58).

Al volver la mirada sobre los países en estudio, se advierte que en la actualidad la voluntad de incorporar a la escolaridad a todos los niños, niñas y adolescentes, y especialmente a la escuela secundaria obligatoria instala nuevos y complejos desafíos. A la ampliación de la matrícula y por ende la expansión del sistema, se suma la necesidad de transformar y dar nuevo sentido a las funciones jerarquizadoras y selectivas adjudicadas históricamente a este nivel. Se torna ineludible definir lo que la escuela debe garantizar obligatoriamente a todos los alumnos. Desde esta perspectiva, en la escuela obligatoria debe prevalecer la adquisición de un curriculum común, que tenga en cuenta a todos los grupos, priorizando este objetivo por sobre el de la selección y especialización. Esta nueva

O lo que es lo mismo, jerarquías de excelencia o niveles de excelencia desde los aportes de Perrenoud. Jerarquía entendida como norma que introduce un orden promoviendo una clasificación de los sujetos de acuerdo al grado de dominio así como a su distancia de la norma (Perrenoud, 2008:35)

función conferida al nivel medio de enseñanza, genera contradicciones y tensiones para con su configuración tradicional, su gramática y su formato escolar. Simultáneamente, exige a los países, la creación de alternativas y propuestas diferenciadas.

Para que esta finalidad logre concretarse y materializarse en las instituciones educativas, se torna imprescindible producir una mutación, transformación de los mecanismos escolares a través de los cuáles se ha promovido la clasificación y diferenciación de los estudiantes tales como: los sistemas de formación (homogeneidad de los trayectos), sistemas de promoción (por año o ciclo aprobado), evaluación (por criterios meritocráticos) y organización del contenido escolar (atomización curricular con base en las disciplinas científicas y la progresiva especialización) entre otros procesos que conllevan cambios culturales significativos.

Volviendo a las revisiones conceptuales, **Nancy Fraser** (2008) siguiendo la línea de pensamiento de Dubet, analiza los tipos de reivindicaciones de justicia social y plantea que se dividen en tres grupos. Uno de estos grupos se encuentra constituido por reivindicaciones redistributivas, que como su nombre lo indica pretenden una redistribución más justa de los recursos y riquezas. Estas reivindicaciones apuntan a la puesta en práctica de una política de redistribución tendiente a paliar las injusticias socioeconómicas. En tal sentido las políticas orientadas a la igualdad de posiciones o a la redistribución de recursos y riquezas, corresponden a la esfera de la economía política, aquí el sistema educativo y la extensión de la obligatoriedad escolar poco pueden aportar a la consecución de este tipo de igualdad social.

Otro grupo de reivindicaciones en torno a la justicia social, radica en la proclama por políticas de reconocimiento. Estas políticas, se encuentran orientadas a paliar las injusticias sustentadas en la falta de reconocimiento y respeto a la diversidad cultural característica de nuestras sociedades. Fraser dirá que aquí el objetivo, es la constitución de un mundo que acepta, reconoce y respeta la diferencia y diversidad cultural. Teniendo en cuenta estos dos tipos de políticas, la autora sostiene que la solución para la injusticia económica, es algún tipo de reestructuración política – social y la solución para la injusticia cultural, es algún tipo de cambio cultural o simbólico.

Una tercera acepción del concepto de Justicia Social implica entenderla como participación. La justicia implica la promoción del acceso y la equidad para asegurar la plena participación en la vida social. Lo que supone garantizar una participación plena por sobre todo a aquellos que son sistemáticamente excluidos por su origen, edad, género, habilidad, educación o situación socioeconómica. De tal forma que la Justicia Social descansa en la distribución de recursos, pero en un sentido más amplio alcanza a la distribución de bienes asociados con la igualdad de oportunidades, el acceso al poder y la posibilidad de participar en diferentes ámbitos públicos.

Por ende consideramos en que es principalmente a través de políticas orientadas al fomento del reconocimiento y a la participación (acompañadas de políticas sociales destinadas a la redistribución de la riqueza desde el ámbito político-económico), donde el sistema educativo en tanto que institución legítima de transmisión de la herencia sociocultural, tiene la posibilidad de intervenir en pos de la constitución de una sociedad sino justa, al menos, tal como sostiene Dubet, menos injusta.

Lo que podría ser identificado como una coincidencia o una continuidad entre los tres países, es que con los rasgos distintivos de cada uno de ellos, los gobiernos y la sociedad civil están procurando articular – no sin dificultades – políticas sociales, económicas y educativas que profundicen el reconocimiento y la participación en términos de Fraser y la justicia social en términos de Dubet. Al respecto, se estaría produciendo un giro interesante cuando la responsabilidad por los logros educativos deja de ser cuestiones estrictamente individuales y pasan a ser asuntos colectivos. Se puede recordar, como se señaló, que fracaso escolar en los tres países, con especificidades propias, ha ocupado un lugar en la agenda de cuestiones y se ha convertido en una cuestión de Estado. Esta tendencia parece afianzarse en los tres países en estudio, y se advierte al analizar la legislación reciente y los programas y proyectos que privilegian la atención de los sectores históricamente desfavorecidos.

Los aportes de investigadores latinoamericanos, por su parte, también arrojan luz para pensar de manera compleja los procesos de inclusión/exclusión educativa en los tres países. En este sentido Gentili al referirse al comportamiento de los sistemas educativos y su participación en los procesos de exclusión sostiene que “es necesario 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 en procesos de segmentación y diferenciación escolar, con la consiguiente distribución desigual de las oportunidades educativas) “(Gentili, 2007:79)

En un sentido similar, Flavia Terigi sostiene que es posible pensar en una manera de definir “inclusión educativa”, ampliando el significado de exclusión en educación. La autora distingue cinco tipos de exclusión: “estar fuera de la escuela” “abandono de la escuela luego de asistir varios años a ella” “escolaridad de baja intensidad” (alumnos que aunque asisten a la escuela no se involucran con sus actividades educativas) “aprendizajes elitistas o sectarios” (en marcos curriculares que no contemplan los intereses, perspectivas y necesidades de todos los sectores) “aprendizajes de baja relevancia” (aquellos alumnos que no fracasan pero accedieron a aprendizajes de baja relevancia que ponen en cuestión sus posibilidades de seguir estudiando en el sistema o fuera de él” (Terigi, 2009:20)

Podemos decir entonces que el concepto de inclusión educativa como principio orientador de las políticas educativas y como desarrollo teórico ha adquirido diferentes connotaciones y alcances. Podemos asimismo, recuperar entonces otras perspectivas. Una primera aproximación a la idea de inclusión educativa se vincula a lo asistencial, que supone la provisión a través de la escuela de algunas cuestiones básicas como son el alimento (comedores escolares), la administración de vacunas y otras acciones orientadas a la prevención de la salud, la detección y derivación en situaciones de vulneración de los derechos de jóvenes y adolescentes, entre otras. Si bien se reconoce que estas no son funciones propias de la escuela en su especificidad, se consideran importantes como condiciones mínimas a asegurar por parte del Estado. Pueden ser administradas en la escuela, y son condición necesaria para avanzar hacia otros niveles de inclusión.

Una segunda aproximación a la idea de inclusión refiere a la cuestión pedagógica, entendiendo que el denominado fracaso escolar no es la expresión de dificultades individuales de los alumnos, sino del reconocimiento del papel del contexto escolar en las

posibilidades de aprendizaje de los sujetos. (Baquero, R. 2000). Estar incluidos en la escuela implica entonces, la posibilidad de aprender saberes los suficientemente significativos para desenvolverse en el ejercicio de la ciudadanía.

Podemos realizar además una tercera aproximación recuperando las investigaciones que señalan que la rigidez del formato escolar de la escuela secundaria impide a muchos alumnos poder concretar dicha posibilidad, por lo cual se ligan al concepto de inclusión pedagógica algunas experiencias que intentan variar ciertos aspectos de dicho formato.

A modo de cierre

Si bien este trabajo da cuenta de avances preliminares y reflexiones provisionarias, podemos afirmar que se han producido mejoras en el cumplimiento del derecho a la educación en los tres países en estudio, resultado de esfuerzos que se están realizando para revertir situaciones de desigualdad consolidadas a lo largo de la historia. No obstante, es posible visualizar rápidamente, la persistencia de algunos problemas difíciles de remover por la multiplicidad de dimensiones que se entretienen en su configuración.

La puesta en marcha de políticas de inclusión (en este caso educativas) supone considerar que las mismas intentan dar respuestas vinculadas con la exclusión social, económica y cultural de vastos sectores en cada uno de los países.

Asimismo pareciera ineludible relacionar el concepto de inclusión educativa con el de fragmentación educativa, lo cual nos remite a pensar en muchas escuelas que albergan a grupos sociales diferentes y que funcionan como unidades separadas del conjunto. Podría afirmarse que este proceso, es particularmente visible en Argentina, es heterogéneo en Brasil e incipiente en Uruguay. En este sentido, si bien las políticas educativas definen a la inclusión educativa en singular como el gran objetivo a concretar a través del despliegue de diferentes estrategias de intervención (programas, proyectos, etc.), sería importante pluralizar la expresión para hablar de inclusiones educativas en al menos dos variantes de la oferta educativa: la mejora en las condiciones de las escuelas de oferta regular o tradicional y aquellas escuelas que introducen algunas variaciones al formato escolar tradicional.

Estas últimas consideraciones ponen en tensión las políticas, los enunciados, las prácticas institucionales y las experiencias de los sujetos a la hora de analizar los distintos

momentos o ciclos, en términos de S. Ball, de la trayectoria de las políticas en Argentina, Brasil y Uruguay. El desafío de develar sentidos y construir relaciones es desafío que los integrantes de Gepesur estamos intentando transitar colectivamente.

Bibliografía

ALMEIDA MACHADO, M. L y GOMEZ SENNA, L.A. (2013) As Políticas Públicas inclusivas e o sujeito do fracasso escolar. En: Revista Aleph, Edición 18; (21) 2629-2706 www.revistaaleph.com

BEECH, J. Y LARRONDO, M. (2007) La inclusión educativa en la argentina de hoy. Definiciones, logros y desafíos a futuro. IBE-UNESCO http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/Inclusive_Education/Reports/buenosaires07/argentina_inclusion_07.pdf

BENTANCOURT, N. Y MANCEBO, M. E. (2010) El discreto encanto del gradualismo. Continuidad, restauración e innovación en las políticas educativas del primer gobierno de izquierda. En: Mancebo, Ma. E. y Narbono, P. (coord.) 2010. *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*. Montevideo, Ed. Fin de Siglo.

DUBET, F. (2011) “Repensar la justicia social, contra el mito de la igualdad de oportunidades” Siglo veintiuno, editores, Buenos Aires.

DUBET, F. (2005) La escuela de las oportunidades ¿Qué es una escuela justa? Gedisa Editorial, Barcelona.

FARENZENA, N. Y LUCE, M.B. (2014) Políticas públicas en educación en Brasil. (Re) configuraciones. (Mimeo)

FRISZMAN LAPLANE, A. L. Y GAVIOLI PRIETO, R. (2010): INCLUSÃO, DIVERSIDADE E IGUALDADE NA CONAE 2010: PERSPECTIVAS PARA O NOVO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. En: Educ. Soc., Campinas, v. 31, n. 112, p. 919-938, jul.-set. 2010

GENTILI, Pablo (2007) “Pedagogía de la igualdad: ensayos contra la educación excluyente” Siglo XXI, Bs. As.

GLUZ, N. y RODRIGUEZ MOYANO, I. “Asignación Universal por hijo, condiciones de vida y educación. Las políticas sociales y la inclusión escolar en la Pcia de Buenos Aires”. En: Revista Virtual “Archivos analíticos de políticas educativas” Volumen 21, N° 21. Marzo de 2013.

MANCEBO, I. y GOYENECHÉ, Guadalupe “Las políticas de Inclusión Educativa: entre la Inclusión Social y la Innovación Pedagógica” Septiembre de 2010. Montevideo.

MOEHLECKE, S. (2009) As políticas de diversidade na educação no Governo Lula. En: Cadernos de Pesquisa, v. 39, n. 137, maio/ago. 2009

NICASTRO, S. (2005). La cotidianeidad de lo escolar como expresión política. En: FRIGERIO, G. Y DIKER, G. (comps) Educar: ese acto político. Ed. Del estante. Buenos Aires.

PERRENOUD, P (2008) La evaluación de los alumnos. De la producción de la excelencia a la regulación de los aprendizajes. Ediciones Colihue. Alternativa Pedagógica. Buenos Aires.

FRASER, N. (2008): Entrevista: La justicia como redistribución, reconocimiento y representación. En Barcelona Metrópolis (digital)
<http://w2.bcn.cat/bcnmetropolis/arxiu/es/pageb69f.html?id=21&ui=181>

KRAVETZ, S; CASTRO, A; LOPEZ, V (2013) Políticas de inclusión y sujetos de derecho. Ponencia presentada en I Encuentro Internacional de Educación. Octubre de 2014 Universidad Nacional del Centro de la República. Tandil, Provincia de Buenos Aires.

MOEHLECKE, S. (2009)As políticas de diversidade na educa o no Governo Lula. En: Cadernos de Pesquisa, v. 39, n. 137, maio/ago. 2009

TERIGI, F. (2008). Los cambios en el formato de la escuela secundaria argentina: por qué son necesarios, por qué son tan difíciles. En: Revista Propuesta Educativa N  29. Año 17. Junio 2008. FLACSO. Buenos Aires. Argentina.

SENEN GONZALEZ, Silvia (2008) Políticas, Leyes y Educación. Entre la regulación y los desafíos de la macro y la micropolítica. En: Perazza, R. (comp.) Pensar en lo público. Notas sobre la Educación y el Estado. Aique Educación, Buenos Aires.

TERIGI, F (comp.) (2009) Segmentación urbana y educación en América Latina. El reto de la Inclusión. Fundación Iberoamericana para la Educación, la Ciencia y la Cultura. OEI. Centro Internacional de Estudios Pedagógicos. Madrid

TERIGI, F (2010) Las cronologías de aprendizaje: Un concepto para pensar las trayectorias escolares. Conferencia Apertura Ciclo Lectivo Provincia de La Pampa. Quehacer Educativo. Federación Uruguaya de Magisterio Número 100. Montevideo.

TIRAMONTI, G. (DIR). (2012). Variaciones sobre la forma escolar. Límites y posibilidades de la escuela media. FLACSO. Homo Sapiens Ediciones. Buenos Aires.

ZIEGLER, S. (2012). Entre la desregulación y el tutelaje:  Hacia dónde van los cambios en los formatos escolares? En: TIRAMONTI, G. (DIR). (2012). Variaciones sobre la forma escolar. Límites y posibilidades de la escuela media. FLACSO. Homo Sapiens Ediciones. Buenos Aires.

