

VIº Coloquio Internacional del IIFAP: "**Estado, política pública y acción colectiva: Praxis emergentes y debates necesarios en la construcción de la democracia**", Córdoba, Argentina
Eje: Políticas Sociales: Viejos y nuevos derechos.

Título: Educación obligatoria y Políticas de Inclusión en Argentina, Brasil y Uruguay. Un análisis comparado de las perspectivas nacionales.

Autoras:

Alejandra M. Castro, DNI 17.863.868, alecastrosanuy@gmail.com; Vanesa V. López vanelopezjairala@gmail.com; Silvia E. Kravetz¹, kravetzsilvia@gmail.com.
Facultad de Filosofía y Humanidades. UNC.

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

Resumen

Este trabajo se inscribe en un proyecto en curso y se propone realizar un estudio comparativo de las políticas de inclusión educativa de alcance nacional y/o federal en la Argentina, en Brasil y Uruguay, entre los años 2003 (comienzo de nuevas gestiones gubernamentales) y 2010. Los estudios abarcarán aquellas políticas destinadas a posibilitar el ingreso, el cursado y la finalización de la educación obligatoria. El proyecto es tributario del "*Estudio comparado de políticas públicas educacionais nacionais da Argentina, Brasil e Uruguai (2001-2010)*" aprobado por la CNPq de Brasil, que indaga las transformaciones educacionales de carácter nacional de la última década en Argentina, Brasil y Uruguay a partir de tres ejes: **legislación, gobierno y coordinación de los sistemas educacionales; políticas de inclusión educacional y financiamiento público de la educación.**

En esta ponencia se propone compartir algunas conceptualizaciones y perspectivas que los gobiernos nacionales definen respecto a inclusión educativa, señalando ciertos rasgos en común y particularidades entre las mismas.

Introducción

En las últimas décadas el concepto de inclusión ha sido un concepto recurrente que orientó la definición de las políticas sociales, entre ellas las políticas educativas y en particular la implementación de la educación obligatoria. Al respecto en este trabajo pretendemos describir las políticas educativas referidas a la inclusión y por otro, dar cuenta del sentido que adquiere la misma como principio orientador de las políticas. Para ello abordaremos en una primera instancia algunas perspectivas teóricas que echan luz sobre los principios de igualdad, equidad, derecho a la educación, estrechamente vinculados con el principio de inclusión. En este sentido consideramos pertinentes los aportes de Dubet (2005) respecto a la contribución que el Sistema Educativo hace a la justicia social.

El autor 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, sostiene que una escuela justa no puede dedicarse tal como lo viene haciendo a seleccionar a los estudiantes en base a criterios meritocráticos² 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, 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.

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

² 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)

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 currículum 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).

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 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) 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.

Avanzando en esta línea de pensamiento, Pablo 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)

Por su parte Terigi (2009) aborda los procesos de inclusión educativa en relación a los tipos de exclusión, distinguiendo cinco tipos de esta última: "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 que no son suficientes para seguir estudiando en el sistema o fuera de él” (Terigi, 2009:20)

Políticas de inclusión educativa. Conceptos y experiencias en Argentina, Brasil y Uruguay

El caso de 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 en los procesos sociales y políticos; 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.

En lo que respecta específicamente a las políticas educativas orientadas a los niveles de educación obligatoria, Feldefeber y Gluz (2011) sostienen que durante el período de gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007), la legislación constituyó el instrumento privilegiado para orientar las políticas educativas del periodo. Durante el período mencionado 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 proroga 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.

Según las autoras, 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, se extienden los años de obligatoriedad (se extiende un año más en Nivel Inicial, sala de 4 años y la totalidad del Nivel Secundario), y el eje de las políticas educativas se ubica en el acceso, permanencia y egreso de todos los sectores sociales en el sistema educativo.

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, diseño de la propuesta de enseñanza, la propuesta curricular, formato escolar -variables que habrían contribuido a incrementar el escaso rendimiento y el fracaso escolar-

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

Durante el periodo estudiado observamos un desplazamiento de la preocupación por la equidad a una preocupación por la inclusión, la “igualdad” y la necesidad de reinstalar políticas de inspiración universal.³ No obstante y paralelamente, se mantuvieron acciones de tipo focalizado y meritocrático como becas destinadas a un cupo de estudiantes en condición de vulnerabilidad (Feldfeber y Gluz: 2011). La misma ambigüedad caracterizó al Programa Integral para la Igualdad Educativa (PIIE), que reemplazó al Plan Social como intervención hacia aquellas escuelas que atendían a la población más vulnerable y que confrontó con el discurso de la carencia de los estudiantes enfatizando las condiciones de enseñanza y partiendo de la idea de que “todos pueden aprender”. Se definió como una propuesta transversal que buscaba sostener políticas comunes para todo el nivel. Sin embargo, junto a estos cambios, mantuvieron mecanismos de intervención propios de los '90, como la modalidad de organización por programa, con un equipo específico, con rituales y prácticas propias, que establecieron una identidad diferente a la de las escuelas comunes: el ser “escuelas PIIE” (Gluz y Chiara, 2007).

En base a lo planteado y atendiendo a las sucesivas aproximaciones del análisis documental, el equipo ha podido advertir que la idea de inclusión, se encuentra presente en los documentos ministeriales y en las Resoluciones del Consejo Federal de Educación. En este sentido es posible visualizar la relación que se construye entre inclusión y acción política. Al respecto Senén González (2008), lo expresa al señalar que en este período de gobierno se produce tanto la recuperación de la capacidad de intervención del estado, la repolitización de las políticas públicas, entre ellas las educativas, como así también el 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)”.

Este posicionamiento sobre el rol del Estado y del sistema educativo desde su naturaleza política se expresa en el discurso de las resoluciones del Consejo federal de Educación. A modo de ejemplo podemos citar “Argentina viene recuperando el Estado como herramienta fundamental para la construcción de políticas para todos, en todos los ámbitos, en especial en el educativo como un camino para la construcción de una nación soberana” (res. CFE N° 84/09, pág.8). Asimismo en la Res. CFE 89/09 se apela a la igualdad como principio rector de las políticas educativas “la Ley de Educación nacional N° 26.206 establece políticas universales de promoción de la igualdad educativa que aseguren las condiciones necesarias para la inclusión, la integración y el logro de todos los adolescentes, jóvenes y adultos en los niveles obligatorios del sistema educativo”

La decisión política de ampliar la obligatoriedad tanto del nivel inicial (sala de 4 y más recientemente sala de 3) y el nivel secundario completo, como así también incrementar la cantidad de horas en la escuela en el nivel primario, a través de la jornada extendida, supuso desplegar una serie de acciones por parte del estado nacional y los estados provinciales orientadas por la idea de inclusión educativa. El acceso de mayor cantidad de población y su heterogeneidad supuso repensar el formato escolar, la organización y la propuesta curricular, en base al principio de justicia social que implica democratizar saberes, reconocer de manera incluyente diferentes historias, trayectorias y oportunidades culturales, de las que tanto niños, adolescentes y jóvenes son portadores y que es necesario reconocer y a partir de ello desarrollar aprendizajes significativos. Ejemplos de esto son los Programas de las escuelas de Reingreso en Buenos Aires, el Programa Inclusión terminalidad para jóvenes de 14 a 17, en Córdoba; la Jornada Ampliada y posteriormente la Jornada Extendida, en Córdoba en sintonía con lo planteado en la Ley Nacional de Educación.

En síntesis en el caso de Argentina, podemos decir que en el periodo estudiado se visualizan posiciones y acciones orientadas a paliar los efectos de un modelo de sistema educativo meritocrático orientado bajo el principio de la igualdad de oportunidades (Dubet, 2005). Y se priorizan otras formas de

³ Se establecieron becas estudiantiles destinadas a la población no escolarizada para que reingrese al sistema junto con propuestas institucionales de acompañamiento a través del Programa Nacional de Inclusión Escolar y sus componentes “Volver a estudiar” y “Todos a la escuela”.

igualdad como por ejemplo aquella que se construye a partir de la decisión de fortalecer los establecimientos educativos que atienden a aquellas poblaciones más vulnerables dotándolos con más recursos humanos y materiales (“igualdad distributiva de oportunidades” según Dubet, 2005) También se reconocen rasgos de las denominadas “políticas de reconocimiento” (Fraser, 2008) que implican el respeto a la diversidad cultural y la promoción del cambio cultural y simbólico, representado por ejemplo en el reconocimiento como sujetos de derechos a aquellas poblaciones que históricamente han sido relegadas, indígenas, personas con discapacidades transitorias o permanentes, inmigrantes y en contexto de encierro.

En este sentido y a modo de cierre transitorio podemos decir que el contenido de las acciones y programas tiene una orientación universalista en tanto las políticas de inclusión desplegadas atienden los diferentes tipos de exclusión educativa, según Terigi, “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 que no son suficientes para seguir estudiando). (Terigi 2009: 20)

El caso de Brasil

En el proceso de indagación sobre 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 cultural 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 brasilera, 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, cientificista 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 GEPESUR⁴, sería posible afirmar que en principio la idea de inclusión en las

⁴ 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

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 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 se vincula a la idea de diversidad con la creación de una Secretaría específica. A partir de este momento se inicia un proceso de articulación entre las acciones de inclusión social con la valorización de la diversidad étnica y cultural brasileras.

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 estatales (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.

En base a las aproximaciones al análisis documental que el equipo ha realizado, resulta central destacar el hecho de que a partir del año 2003, el fenómeno de multiculturalidad de la sociedad brasileras (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-brasileras 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 brasileras, historia de África 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 educacionales” destacando que las conquistas, se deben en gran parte, a la 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 respeto a la diversidad en la educación de todos los niveles y asegurar el combate al racismo, la discriminación y la intolerancia.

En el caso de Brasil, el sentido de inclusión educativa que predomina en el periodo analizado se vincula fundamentalmente con las llamadas “políticas de reconocimiento” (Fraser, 2008) asociadas a la integración de sectores con alguna discapacidad, como así también grupos con características culturales diferentes, como afrodescendientes, indígenas, y/o diferentes credos religiosos, orientación sexual, etc. En síntesis, el énfasis estuvo puesto en decisiones y acciones que reconocen y promueven la inclusión y el respeto por la diversidad cultural.

El caso de Uruguay

Respecto 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 inició 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, 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 contruidos 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 confluyó 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 uruguayana.

Teniendo en cuenta las aproximaciones documentales y conceptuales y los intercambios con miembros de GEPESUR, es posible advertir acciones y políticas orientadas a la inclusión de niños y jóvenes en los niveles de escolaridad obligatoria, las cuales constituyen iniciativas de 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.

En síntesis en el caso de Uruguay podemos plantear que el sentido de la inclusión educativa que ha predominado se vincula con la generación de escenarios institucionales participativos como estrategia para la gestión de las políticas de inclusión. En términos de Fraser (2008) la participación se asocia al concepto de justicia social la cual implica la promoción del acceso al poder, a la igualdad de oportunidades y la posibilidad de participar en diferentes ámbitos públicos. Además la inclusión educativa está siendo asociada a una serie de acciones y decisiones vinculadas a las “políticas de reconocimiento” y al reconocimiento de los diferentes tipos de exclusión al igual que lo planteado en el caso argentino. En este sentido se priorizan acciones vinculadas a cambios en el formato escolar, la apertura de la escuela a la comunidad y el reingreso al sistema educativo de aquellos sectores que fueron expulsados por el propio sistema.

Reflexiones finales

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.

Una primera aproximación a la idea de inclusión educativa se vincula a lo asistencial, que supone la provisión a través de la escuela de 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 lo suficientemente significativos para desenvolverse en el ejercicio de la ciudadanía.

En esta misma aproximación reconocemos una arista particular que hace foco en la rigidez del formato escolar de la escuela secundaria impidiendo 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.

En base al estudio realizado pudimos identificar que el contenido de las políticas de inclusión adquiere una connotación predominantemente pedagógica y asistencial que se abordan integralmente o en paralelo con otras políticas sociales que acompañan y contribuyen a promover la inclusión de sectores cada vez más cualitativamente diferentes dentro del sistema educativo. Podemos decir también que la inclusión como principio constituye el avance y la voluntad de un estado que se reposiciona como garante de derechos, y que la inclusión en términos de acceso al sistema educativo se va garantizando paulatinamente. No obstante, la pregunta que cabe al respecto es de qué modo las políticas de inclusión educativa desplegadas en los tres países han contribuido o contribuyen a garantizar la permanencia, el egreso y el aprendizaje de conocimientos y saberes significativos socialmente de sectores históricamente excluidos, en el marco de sistemas educativos altamente fragmentados. Como tal esta pregunta, constituye un desafío para este equipo en términos de continuar investigando las múltiples aristas que se despliegan en el proceso de materialización de las políticas educativas de inclusión.

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 Narbondo, 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)
- FELDFEBER, M y GLUZ, N. (2011) *Las Políticas Educativas en Argentina: Herencias de los ‘90, contradicciones y tendencias de “nuevo signo”*. Educ. Soc., Campinas, v. 32, n. 115, p. 339-356, abr.-jun. 2011 Disponible em <<http://www.cedes.unicamp.br>>
- 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 Provincia de Buenos Aires”. En: Revista Virtual “Archivos analíticos de políticas educativas” Volumen 21, N° 21. Marzo de 2013.
- MANCIBO, I. y GOYENECHE, 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) *Educación: 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 educação 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.