

# La inclusión como problema de las políticas educativas

**Flavia Terigi** | Pedagoga. Profesora de la Universidad de Buenos Aires y la Universidad Nacional de General Sarmiento. Profesora de la Escuela Normal N° 7 de la Ciudad de Buenos Aires. Docente de posgrado de las Universidades de Buenos Aires, Córdoba y Entre Ríos, y de la SENACYT panameña. Fue Subsecretaria de Educación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Es autora de libros y artículos sobre temas de aprendizaje, *currículum* y formación docente.

La escolarización es una invención humana cuya historia es ínfima con respecto al desarrollo filogenético de nuestra especie, y también con respecto a su desarrollo sociohistórico. Si analizamos los cambios socioculturales de los últimos diez mil años (una décima parte de los cien mil que la ciencia otorga a la humanidad en la escala filogenética [Mithen, 1988]), sorprende lo recientes que son algunas producciones culturales que hoy se consideran parte inseparable de la vida humana, como el sistema de escritura o el de numeración; o el cultivo sistemático de cereales, que permitió la modificación radical de la dieta humana.

Junto con ello, es comprensible que los innumerables cambios ocurridos en el siglo XX hayan llevado a considerar una aceleración del tiempo histórico: mientras que durante miles y miles de años, los cambios se producían y se estabilizaban a lo largo de muchas generaciones, quienes nacimos en el siglo XX ya experimentamos en nuestras vidas numerosos cambios producto de transformaciones estructurales, y sabemos que habremos de vivir muchos más.

Esta aceleración del cambio histórico, junto a la fascinación, el desconcierto o el temor frente a lo nuevo que genera, y con las dinámicas socioeconómicas que la sostienen, hacen parte de la experiencia subjetiva de quienes trabajamos en el sistema escolar.

La propia escuela es una invención extremadamente reciente: tiene no más de 160 años, lo que contrasta con la imagen naturalizada que solemos tener de ella quienes, como los docentes, entramos a la escuela siendo muy pequeños... y nunca más salimos de ella<sup>1</sup>. Debido al carácter reciente de la escolarización, la educación escolar no deja de ser un experimento social en el que vamos aprendiendo a lo largo de la historia, en el curso de las prácticas: no estamos en condiciones de diseñar políticas educativas que nos dejen completamente tranquilos respecto de que, siguiendo un determinado conjunto de pasos o considerando una determinada cantidad de condiciones, vamos a conseguir, sin lugar a dudas, los resultados educativos que nos proponemos.

Debido a este carácter de experimento que tiene la escolarización, resulta de la mayor importancia someter a análisis las políticas que vamos generando a medida que se nos plantean nuevos desafíos de escolarización. Los países de América Latina han realizado grandes avances en los procesos de escolarización pero, pese a ellos, todavía se acumulan grandes deudas en relación con la

<sup>1</sup> La docencia es, en este aspecto, una profesión peculiar: quienes la ejercemos, ingresamos al ámbito de trabajo a muy corta edad y en otra posición -la de alumno-, siendo comparativamente pocos los que tuvieron un pasaje por otras áreas del mundo laboral antes de convertirse en docentes. En ninguna otra profesión moderna se produce esta inmersión temprana en el contexto institucional donde más adelante se desarrollará el trabajo. Esta peculiaridad del trabajo docente justifica la importancia de esforzarnos por desnaturalizar la escuela y por revisar los aprendizajes implícitos que tienen lugar en ella.



universalización de los niveles educativos básicos, al mismo tiempo que enfrentamos nuevos desafíos, porque pretendemos la extensión de la obligatoriedad escolar a una mayor cantidad de años y de manera universal. Sucede que la reciente expansión educativa ha tenido y tiene lugar en América Latina en un contexto de profundización de la desigualdad social, por lo cual la inserción escolar acaba resultando insuficiente para revertir los procesos de aislamiento, marginación y negación de derechos. En la actualidad, los países de la región afrontan, al mismo tiempo, viejas deudas y nuevos desafíos: cuando todavía hay importantes asignaturas pendientes en materia de universalidad educativa, es generalizado el reconocimiento de que se ha agudizado la exclusión social.

Este trabajo presenta siete consideraciones que emergen del análisis de políticas educativas que se han propuesto garantizar las trayectorias escolares de niñas, niños, adolescentes y jóvenes de los grupos más vulnerabilizados<sup>2</sup> de un conjunto de países de la región. Se trata de consideraciones que se proponen plantear reflexiones sobre lo que funciona, sobre lo que parece no funcionar y sobre lo que hace falta<sup>3</sup>, pero no son recomendaciones generales válidas para cualquier contexto político: la singularidad de las situaciones que atraviesan los países, los gobiernos, los programas y las escuelas, nos impiden realizar afirmaciones de valor universal.

Las escribimos considerando que quienes afrontan los problemas de la inclusión educativa en el día a día de las escuelas, pueden encontrar en estas consideraciones una perspectiva política en la que inscribir sus esfuerzos y en la que construir los planteamientos que cabe hacer al Estado, como garante de los derechos educativos de la población de nuestros países.

**1** En términos empíricos, los problemas de inclusión educativa no se reducen a las situaciones en las que no se accede a la escuela; o en las que determinadas poblaciones acceden a ella, pero permanecen pocos años. Por consiguiente, una premisa conceptual para la consideración de la inclusión como problema de las políticas educativas es la ampliación del significado de la exclusión en educación, a fin de abarcar las formas de escolaridad de baja intensidad (Kessler, 2004), los aprendizajes elitistas (Connell, 1997) y los de baja relevancia (Terigi, 2009).

**2** Las propuestas de política educativa que apuntan a la inclusión deben comprender la complejidad de las causas de la desescolarización y el rezago escolar, y actuar sobre una multiplicidad de fenómenos. Si bien es frecuente encontrar referencias a la multi-causalidad de los fenómenos de exclusión educativa en las declaraciones de los gobiernos, es menos frecuente que las políticas se hagan cargo de esa multi-causalidad con iniciativas sensibles a las diversas razones por las que los niños, niñas, adolescentes y jóvenes no logran completar su escolaridad. Las razones por las cuales no asisten a la escuela, asisten irregularmente y/o no logran aprender, son múltiples. Entre las explicaciones aportadas por distintos estudios, cabe mencionar la situación socioeconómica de las familias, el escaso valor que tiene la educación para algunas de ellas, la desmotivación de los niños, niñas y jóvenes ante la reiteración de la experiencia de fracaso, y también las prácticas expulsoras de las instituciones educativas.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Tomamos la expresión "vulnerabilizados" de la documentación oficial del programa *Centros de Transformación Educativa* de la Ciudad de México, según se reporta en Loyo y Calvo (2009), en tanto consideramos que expresa mejor que "vulnerables" una condición que afecta a vastos sectores de las poblaciones urbanas. Esa condición es el resultado histórico y (esperamos) reversible de procesos sociales que producen como efecto la situación de vulnerabilidad: los grupos no "son" vulnerables por alguna condición propia que los haga tales, sino que están colocados en situación de vulnerabilidad por efecto de procesos de concentración de la riqueza, de explotación económica, de segregación en la participación política y de desigualdad en el acceso a los bienes culturales.

<sup>3</sup> Para elaborar estos aportes retomamos las conclusiones del sector Educación del programa EUROsocial, que constan en la relatoría del Taller Educación y de la reunión del Comité de Referentes que tuvo lugar en el Encuentro de las Redes de EUROsocial, realizado en Salvador de Bahía (Brasil), los días 22/25 de junio de 2009. Los aportes de este trabajo resultan de retomar algunas de las conclusiones alcanzadas en Salvador, enriquecidas con lo que puedo aportar a partir de las investigaciones realizadas en el sector.

<sup>4</sup> En la séptima consideración de este trabajo volveremos sobre este último punto.

**3** Es necesario reconocer las peculiaridades que toman problemas educativos generales cuando se los analiza en contextos específicos. La exclusión educativa no es un fenómeno general que se muestre de manera uniforme en distintos contextos, y ciertos contextos nos resultan más conocidos en tanto otros quedan oscurecidos en su especificidad; por ejemplo, existe más claridad sobre los problemas específicos de la exclusión en el ámbito de la ruralidad que en el ámbito de los grandes conglomerados urbanos. Es necesario el reconocimiento de que los problemas educativos generales pueden tomar formas específicas en contextos determinados, y de que existen problemas que son propios de ciertos contextos. Así, por ejemplo, a través de la coordinación de una serie de estudios sobre políticas educativas en ciudades<sup>5</sup>, hemos podido relevar un cierto número de problemas educativos que toman formas específicas en las ciudades: entre ellos, los impactos de la segregación urbana en la conformación de circuitos educativos diferenciados, los quiebres en las trayectorias educativas que producen las migraciones hacia las ciudades, los límites del planeamiento educativo para dar respuesta a fenómenos demográficos que alteran el poblamiento de las ciudades, y las dificultades de las políticas definidas por los gobiernos locales de las ciudades para dar respuesta a fenómenos que son más propios del *área urbana* que de la ciudad como entidad administrativa. Se necesita un mejor conocimiento de problemas como los enumerados para generar políticas que den respuestas más precisas a cada uno de ellos.

**4** La situación de vulnerabilidad educativa en que se encuentran los niños, niñas, adolescentes y jóvenes con trayectorias escolares discontinuas, inconclusas y/o signadas por el fracaso, no se explica solo por razones escolares ni se resuelve solo con intervenciones educativas. Hay problemas cuya superación podemos ligar más directamente con las políticas educativas, como la falta de oportunidades de escolarización en la primera infancia, el ingreso tardío a

la educación básica, las repitencias reiteradas o la derivación a circuitos de recuperación. Pero otros problemas desbordan la intervención específicamente educativa y requieren otras políticas: las enfermedades producidas por las malas condiciones de alimentación y salubridad del ambiente; los desplazamientos compulsivos por violencia o por catástrofes naturales; la desintegración de los grupos de crianza por migraciones en procura de escapar de la pobreza; el trabajo infantil y la explotación de diverso tipo; la exposición a acciones criminales como la prostitución infantil o el tráfico de drogas, entre otras graves situaciones que afectan las vidas de estos niños, niñas, adolescentes y jóvenes. Por consiguiente, es evidente la importancia de la intersectorialidad para hacer frente a las situaciones de vulneración de derechos en educación. Sobre esto, de todos modos, cabe formular una advertencia: las situaciones de vulnerabilidad de derechos en educación no se resuelven con una intersectorialidad genérica, sino que requieren mecanismos institucionales precisos, adecuados, pertinentes y oportunos para intervenir frente a las situaciones concretas de vulneración de derechos.

**5** En muchas políticas desarrolladas por nuestros países se constata un contraste sistemático entre su escala y la magnitud de la problemática a la que pretenden responder. Junto con ello, frecuentemente, los programas que alcanzan al mayor número de beneficiarios son también los menos cuidados en términos de gestión del programa y producción de saberes transferibles. Los gobiernos justifican la baja escala de las políticas en diversas consideraciones: la necesidad de aprendizaje y testeado de la innovación, las condiciones para asegurar la personalización del proceso educativo y el seguimiento adecuado de cada sujeto, los altos costos que tiene la atención educativa de sectores de la población que no han encontrado respuestas adecuadas en la oferta regular del sistema escolar. Considero que son razones atendibles, y que, al menos en los momentos iniciales de la atención de un grave problema de exclusión educativa, partimos siempre de un desajuste entre la complejidad del problema, y la imprecisión de las estrategias y recursos pedagógicos con los que contamos, visto

<sup>5</sup> Se los cita en las referencias bibliográficas, al final de este trabajo.

Foto: Concurso Fotográfico QE / Dany Olivera



el saber acumulado en el campo educativo. En esas condiciones, la política debe hacerse cargo de acumular el conocimiento que se requiere, y para ello debe asumir una escala que puede resultarnos *inaceptable* si solo la evaluamos en relación con el problema a ser atendido, pero que se vuelve *ineludible* cuando la evaluamos en relación con la disponibilidad de saber y con las condiciones que se requieren para construir el tipo de saberes que permitan después generalizar estrategias y realizar ampliaciones importantes de los programas (Terigi, 2005). No obstante estas reflexiones, es necesario abordar el desafío en el futuro: ampliar la escala de las políticas que hoy no abarcan el conjunto de las situaciones que es necesario atender.

**6** Cuando se analizan las políticas inclusivas en desarrollo, se encuentran grandes diferencias en el armado institucional de los programas, contraponiéndose dos situaciones dispares: la de los gobiernos que construyen

una institucionalidad específica para las políticas inclusivas, dotándolas de instancias de conducción reconocibles y con capacidad para intervenir en el desarrollo de las iniciativas, y la de los gobiernos que colocan a los programas inclusivos entre muchos otros, sin responsables específicos ni recursos institucionales adecuados. Bajo las condiciones propias de la segunda situación, la capacidad estatal para sostener las iniciativas de inclusión educativa se muestra suficiente. Es importante, por consiguiente, desaconsejar la implementación de iniciativas en las que las autoridades educativas no asuman la dotación de espacios físicos y materiales adecuados, la definición de una estrategia clara de monitoreo y asistencia pedagógica al cuerpo docente que ejecuta el programa, la producción del saber pedagógico-didáctico que se requiere, y la generación de mecanismos intersectoriales adecuados, precisos, relevantes y oportunos para dar respuesta a la situación de vulnerabilidad en que se encuentran las poblaciones destinatarias.



Foto: Concurso Fotográfico OE / Dany Olivera

7 Finalmente, una consideración principal: la restitución a gran escala del derecho a la educación requiere transformar las prácticas escolares en el sistema educativo regular; de lo contrario, la escuela seguirá produciendo candidatos a programas de aceleración, de (re)ingreso, etc. Las políticas de inclusión educativa nos dicen mucho sobre la escuela común, ya que en general su relativo éxito se apoya en condiciones pedagógicas que cuestionan la homogeneidad de prácticas y resultados de la escuela común, su inflexibilidad curricular y, sobre todo, la invisibilidad en que quedan

sumidos los sujetos. También nos dicen mucho sobre la escuela común porque en ellos reaparecen algunas de las formas problemáticas de funcionamiento del sistema, como la tendencia a producir circuitos segmentados de escolarización o las inasistencias de los docentes. Un desafío para el futuro es involucrarse en políticas que cambien la escuela y asuman la construcción de respuestas a los problemas de exclusión educativa, que son producidos por la acción de la escuela. De lo contrario, seguiremos produciendo candidatos a programas de inclusión educativa. 

## Referencias

- CALVO, Gloria; ORTIZ, Ana María; SEPÚLVEDA, Elkin (2009): *La Escuela busca al Niño*. Madrid: FIECC/OEI.
- CONNELL, R. W. (1997): *Escuelas y justicia social*. Madrid: Ed. Morata.
- GUTIÉRREZ, Marybell; PUENTES, Gloria (2009): *Aceleración del Aprendizaje de la Población Vulnerable con Extraedad. Bogotá (Colombia)*. Madrid: FIECC/OEI.
- KESSLER, Gabriel (2004): *Sociología del delito amateur*. Buenos Aires: Ed. Paidós. Colección Tramas Sociales.
- LOYO, Aurora; CALVO, Beatriz (2009): *Centros de Transformación Educativa. México D.F. (México)*. Madrid: FIECC/OEI.
- MANCEBO, María Ester; MONTEIRO, Lucía (2009): *Programa de Aulas Comunitarias. Uruguay*. Madrid: FIECC/OEI.
- MITHEN, Steven (1998): *Arqueología de la mente*. Barcelona: Crítica-Grijalbo/Mondadori.
- PAGANO, Ana; BUITRON, Valeria (2009): *Reorganización de las Trayectorias Escolares de los Alumnos con Sobreedad en el Nivel Primario. Ciudad de Buenos Aires (Argentina)*. Madrid: FIECC/OEI.
- PICARDO JOÃO, Oscar; VICTORIA LIBREROS, Julián A. (2009): *Educación Acelerada. El Salvador*. Madrid: FIECC/OEI.
- TERIGI, Flavia (2005): "Collected papers: sobre las decisiones en el gobierno de la educación" en G. Frigerio; G. Diker (comps.): *Educar: ese acto político*. Buenos Aires: del estante editorial.
- TERIGI, Flavia (coord.) (2009): *Segmentación urbana y educación en América Latina. El reto de la inclusión escolar*. Madrid: FIECC/OEI.