

Ministro de Educación
Lic. Juan Carlos Tedesco

Coordinación General del Proyecto
Miguel G. Vallone

Secretario de Educación
Prof. Aberto Sileoni

Coordinación Ejecutiva
Ignacio Balard

Subsecretaria de Equidad y Calidad
Lic. María Inés Vollmer

Coordinación Pedagógica
Patricia Maddonni

**Director Nacional de
Cooperación Internacional**
Lic. Miguel G. Vallone

**Director Nacional de
Políticas Socioeducativas**
Lic. Jaime Perczyc

**Directora Nacional de Gestión
Curricular y Formación Docente**
Lic. Marisa Díaz

Autora
Flavia Terigi

Coordinación del material
Patricia Maddonni

Búsqueda de información y asistencia
Valeria Buitrón

Edición
Fernanda Benítez Liberali

Marzo 2009

ÍNDICE

	Página
Presentación	1
Capítulo 1	4
Encuadre conceptual	
Capítulo 2	20
La situación de la inclusión escolar y las trayectorias educativas en los países de la región	
Capítulo 3	27
Recomendaciones de política educativa	
Capítulo 4	48
Dos reflexiones que abren otros tantos problemas	
Bibliografía y documentación citada	50
Anexos	55

PRESENTACIÓN

Este documento plantea una serie de reflexiones, consideraciones y propuestas de distinto tenor, articuladas en torno a la preocupación política por la inclusión educativa de los niños, niñas y adolescentes de nuestro continente, en especial de aquellos que, por las difíciles circunstancias en que viven o por la acción del sistema escolar, desarrollan trayectorias escolares en las que resultan incumplidos sus derechos educativos.

El documento ha sido producido en el marco del Proyecto Hemisférico “Elaboración de Políticas y Estrategias para la Prevención del Fracaso Escolar”, desarrollado por la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo (AICD), proyecto que se encuentra en su cuarto y último año de ejecución. El objetivo general del Proyecto Hemisférico es realizar aportes para afrontar el desafío de mejorar la equidad con calidad de la educación básica, poniendo el foco en la prevención del fracaso escolar, y generando al respecto un sistema de “acciones preventivas” a los desafíos de sobreedad, repitencia, terminalidad y evaluación de logros.¹ De manera particular, son destinatarios directos del Proyecto los organismos subregionales participantes, los equipos tomadores de decisiones de políticas educativas nacionales, los participantes de los cursos de formación de recursos humanos organizados por el Proyecto, y los directores, maestros y alumnos incluidos en las experiencias demostrativas.

Bajo la coordinación de la República Argentina, en la subregión Mercosur del Proyecto² se ha trabajado para analizar y difundir políticas educativas que tiendan a mejorar la educación básica, y que apuesten a una mayor justicia educativa, disminuyendo gradualmente la repitencia, la sobreedad y el abandono escolar. Para ello,

¹ OEA, CP, doc. 3811/03 corr. 1, 18 diciembre 2003.

² Las otras subregiones son: Centroamérica, Andina, Caribe y Norteamérica.

se elaboró el cuadro de situación sobre la problemática de la educación en la subregión; se identificó y sistematizó un conjunto de políticas, estrategias e iniciativas para disminuir gradualmente la repitencia, la sobreedad y la deserción escolar en los países participantes; se generó el portal educativo “Por la inclusión”,³ y se desarrolló un Seminario Virtual de Formación⁴ que ha sido completado por una primera cohorte de participantes.

En virtud del encuadre institucional de este escrito, previo a su elaboración se ha realizado una revisión exhaustiva de los documentos formulados durante los tres años de desarrollo del Proyecto Hemisférico en la subregión: entre otros, los informes nacionales que contienen las sistematizaciones de políticas y estrategias de los distintos países,⁵ las sistematizaciones de las experiencias de las escuelas enmarcadas en las acciones de política educativa impulsadas por los países,⁶ el análisis de las experiencias sistematizadas (Serulnikov, 2008) y los fascículos elaborados en función de temas prioritarios definidos por los países que participan en el Proyecto.⁷ También se ha considerado documentación general del Proyecto, en especial el informe de integración de los cuadros subregionales (López, 2005) y el informe comparativo de políticas y estrategias elaborado a partir de los informes nacionales (Donini, Gorostiaga y Pini, 2005). Considerando la importancia que tiene el espacio de formación e intercambio generado con la apertura del Seminario Virtual de Formación, las clases del Seminario

³ <http://www.porlainclusionmercosur.educ.ar>

⁴ <http://www.porlainclusionmercosur.educ.ar/seminario2008>

⁵ En el Anexo 1 del informe se consignan las sistematizaciones de políticas por país: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay.

⁶ En el Anexo 2 se detalla el listado de experiencias escolares documentadas en el marco de políticas educativas desarrolladas en cada uno de los países del Proyecto: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

⁷ En el Anexo 3 se enumeran los fascículos elaborados sobre los problemas centrales que atraviesa la región.

también han sido analizadas para fundamentar las consideraciones contenidas en este documento. No obstante todo ello, las definiciones, reflexiones, análisis y propuestas que se presentan son producción original y responsabilidad exclusiva de su autora.

En el capítulo 1 del documento, titulado “*Encuadre conceptual*”, se explicitan cuatro supuestos conceptuales en los que descansa el trabajo. Se refieren a la inclusión educativa, a las trayectorias escolares, a los límites de las recomendaciones en política educativa y al lugar del Estado en todo ello. Su explicitación se realiza bajo la convicción de que los cambios en las relaciones entre estado y escuelas, entre sociedad, cultura y educación, entre poderes centrales y poderes locales, obligan a volver a analizar los marcos conceptuales de que dispone la política educativa.

El capítulo 2, titulado “*La situación de la inclusión escolar y las trayectorias educativas en los países de la región*”, fue escrito para delinear de manera concisa la situación de inclusión escolar en nuestros países, y para señalar aspectos de las trayectorias educativas que consideramos que requieren atención prioritaria por parte de los gobiernos.

El capítulo 3 es el corazón de este documento. Titulado “*Recomendaciones de política educativa*”, busca prevenir sobre los escasos beneficios de soluciones que ya han sido probadas, echa luz sobre iniciativas que es necesario tomar para estar en mejores condiciones para formular y desarrollar políticas capaces de asegurar trayectorias educativas continuas y completas, y propone dos prioridades concretas para las políticas educativas.

El breve capítulo final plantea dos reflexiones, una sobre la producción de saber pedagógico y la otra referida a los necesarios cambios del formato escolar.

Capítulo 1

ENCUADRE CONCEPTUAL

La escala del sistema educativo le da a la escuela una visibilidad pública y una penetración en la vida cotidiana de las poblaciones que no alcanzan otros asuntos de la vida en común. Hace cuarenta años, la situación parecía distinta: Jackson, por ejemplo, llamaba nuestra atención sobre la invisibilidad de la vida en las aulas: “la asistencia de los niños a la escuela”, decía, “es, en nuestra sociedad, una experiencia tan corriente que pocos nos detenemos apenas a considerar lo que sucede cuando están allí” (Jackson, 1968:43). En la actualidad, los asuntos educativos no son sólo asuntos de la vida cotidiana, sino cuestiones públicas que plantean problemas de gobernabilidad, cuando se acumula la crítica negativa a los sistemas escolares, cuando suceden acontecimientos que impiden el funcionamiento habitual de las escuelas, o cuando se rompe de alguna manera la regularidad esperada en la vida escolar. Junto con ello, la escolarización afecta de maneras sustantivas la experiencia de sí que tienen los niños, niñas y adolescentes, porque produce en la historia individual un cierto puente con sectores seleccionados de la cultura, porque sus sanciones de éxito y fracaso inciden en la trayectoria subjetiva, y porque formatea o encauza de manera particular el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes.

Retrospectivamente, la segunda mitad del siglo XX fue un período excepcionalmente notable en cuanto al crecimiento de la escolarización de masas (Benavot, 2002; Esteve, 2006). Pero ese crecimiento convive con la evidencia de resultados socialmente desiguales, un hecho firmemente establecido en todas partes en el mundo (Connell, 1993; Rodríguez, 2002). Las investigaciones de los especialistas y los monitoreos de los organismos de cooperación señalan tanto las dificultades persistentes de los sectores pobres para ingresar y permanecer en el sistema educativo como las diferencias en los aprendizajes a los que pueden acceder. Los reportes de los países, producidos por sus propios gobiernos, muestran, junto con los importantes

esfuerzos que realizan y con los logros en ciertos aspectos, las dificultades que afrontan para lograr la plena inclusión educativa (Donini, Gorostiaga y Pini, 2005).

No parece que la solución a estos problemas pueda venir de la mano de la mera extensión de las formas tradicionales de escolarización; ya conocemos su impronta homogeneizadora, y hemos reunido cantidad de evidencia acerca de los límites que encuentran las perspectivas homogeneizadoras frente a los llamados “nuevos públicos” (Caillods y Hutchinson, 2001). Se percibe por ello la necesidad de no sólo mejorar nuestros sistemas escolares sino también revisar las herramientas clásicas de la política pública, como fueron la escuela común (Perazza, 2008) o el *curriculum* único (Terigi, 2008).

Aún más: los cambios en las relaciones entre Estado y escuelas, entre sociedad, cultura y educación, entre poderes centrales y poderes locales, obligan a volver a analizar los marcos conceptuales de que dispone la política educativa, frente a unas problemáticas que se presentan como bien diferentes a las que se plantearon en la fase de institucionalización de la educación pública y en los sucesivos esfuerzos de los Estados por expandir y universalizar los distintos niveles educativos (Tiramonti, 2008). En tanto este documento procura ofrecer consideraciones sobre política educativa, queda obligado a hacer un aporte a los marcos conceptuales dentro de los cuales puede ser pensada tal política.

Es imposible explicitar *todos* los supuestos en los que descansa un trabajo de este tipo, y ello no sólo por razones de extensión. En procura de la mayor claridad del texto, nos referiremos a la inclusión educativa, condición para el pleno cumplimiento del derecho a la educación; a las trayectorias escolares y al papel de la trayectoria escolar estándar en la configuración del saber pedagógico y didáctico disponible; y a los límites que es necesario reconocer a la hora de encarar la formulación de recomendaciones en materia de política educativa. Finalmente, estableceremos una consideración acerca de la centralidad del Estado en este tema.

De la prevención del fracaso escolar a la inclusión educativa y el pleno cumplimiento del derecho a la educación

El llamado *fracaso escolar* acompaña a los sistemas escolares desde los inicios de la universalización e institucionalización de la escuela. “Creada la escuela”, nos recuerda Lus, “se advirtió la existencia de niños que no aprendían según lo esperado y este hecho fue interpretado desde el modelo patológico individual” (Lus, 1988:106). Cada nuevo esfuerzo por ampliar la escolarización ha producido nuevos contingentes de niños, niñas, adolescentes, jóvenes, que no ingresan a la escuela, que ingresando no permanecen, o que permaneciendo no aprenden en los ritmos y de las formas en que lo espera la escuela. La cuestión es: ¿cómo se explica ese hecho repetido en la historia de la escolarización? Sabemos que no hay una única explicación, y que los modos de entender este hecho han experimentado importantes cambios a lo largo del siglo XX. Se requiere una reflexión –siquiera breve- sobre esos cambios para hacer explícita la perspectiva en la cual se inscriben las recomendaciones de este escrito.⁸

Durante muchas décadas, el fenómeno nombrado como “fracaso escolar masivo” fue explicado desde un modelo individual. A partir de tal modelo, y bajo el propósito de prevenir el fracaso escolar, se generaron mecanismos de diagnóstico, derivación y recuperación de los niños considerados en dificultad, mecanismos que adquirieron cada vez mayor relevancia en los sistemas educativos de nuestros países (Terigi y Baquero, 1997). Conocemos los procesos de etiquetamiento y segregación producidos por esos mecanismos, que buscaban en supuestos fallos cognitivos y en la condición de origen de

⁸ Entre la serie de materiales elaborados para el Proyecto Hemisférico en la Subregión MERCOSUR, el trabajo de Kaplan y García (2007) y el de Baquero (2007) ofrecen desarrollos conceptuales sobre este proceso histórico y análisis complementarios sobre las diferentes conceptualizaciones sobre el fracaso escolar que fueron elaborándose en él. Remitimos a estos documentos para mayor profundidad en el tratamiento de este tema.

los alumnos la explicación de sus dificultades para ingresar y permanecer en la escuela y para aprender en ella. La interpretación del fracaso desde el modelo individual se constituye, a partir de entonces, en el núcleo del sentido común desde el cual fue pensado el problema de los niños y niñas que no aprendían en los ritmos y de las formas en que lo esperaba la escuela. Este núcleo de sentido común ha tenido consecuencias devastadoras para la población pobre, convalidando la identificación *en los sujetos* de condiciones que los harían pasibles de ser educados y la atribución *a los sujetos* de las dificultades para que ello suceda.

Los `80 produjeron un importante cambio en los modos en que se afrontó esta problemática. Una innumerable cantidad de estudios e investigaciones actualizaron los datos que permitieron mostrar la estrecha relación entre desventaja escolar y desventaja social. En el marco de los procesos de recuperación democrática que tuvieron lugar en muchos países de la región, se desarrolló una vasta reflexión sobre el fracaso escolar en la cual la mirada comenzó a volcarse sobre la desigualdad social, principal sospechada desde entonces por la producción de la desigualdad educativa, una de cuyas expresiones es el fracaso escolar. La superación del fracaso escolar dejó de ser asunto de mejores diagnósticos y circuitos de derivación y atención especializada, y comenzó a ser asunto de políticas sociales de atención a la primera infancia y de políticas educativas compensatorias de las desigualdades.

Más recientemente, comenzó a hacerse visible que la desigualdad social, si bien es una parte sustantiva de la explicación del fracaso, no es toda la explicación. Aun si las hoy llamadas “ayudas sociales” pueden resolver algunos impedimentos importantes para que los niños y niñas más pobres asistan a la escuela, tenemos cada vez mayor conciencia de que *algo sucede dentro de la escuela*, por lo cual las trayectorias escolares de los alumnos más pobres siguen interrumpiéndose; sabemos que no alcanza con acceder a la escuela para que se dispare una suerte de trayectoria escolar automática, para cuyo sostenimiento sería suficiente con que no decayeran las ayudas. Como señala Serulnikov en referencia a las experiencias de las escuelas en el Proyecto Hemisférico, el fracaso es leído en clave de responsabilidad institucional, tanto de las escuelas como de las agencias centrales de educación (Serulnikov, 2008).

Al amparo de consideraciones de este tenor, el concepto de *inclusión educativa* fue ganando espacio en las conceptualizaciones y en la formulación de políticas y, aunque la reflexión pedagógica no estuvo exenta de algún retroceso importante (como lo es el discurso sobre la educabilidad⁹), nos encontramos en un punto en el cual consideramos que, a medida que refinamos nuestros medios para educar, las posibilidades de los niños y las niñas de aprender en la escuela dependen cada vez menos de las capacidades que supuestamente portan (o les faltan), de sus posibilidades individuales de aprender, y más de las particularidades de la situación educativa, de las condiciones pedagógicas en que tiene lugar su escolarización. Hoy estamos en condiciones de sostener que, excepto en condiciones muy extremas de lesiones u otros compromisos biológicos, todos los niños, niñas y adolescentes pueden aprender, bajo las condiciones pedagógicas adecuadas; y que, en la mayor parte de los casos, estas condiciones están al alcance del sistema educativo, que debe *encontrar, definir, producir* (según se trate) las condiciones pedagógicas para el aprendizaje de todos y todas. Nos planteamos en consecuencia la pregunta por las *condiciones pedagógicas* que pueden hacer posible a los niños y niñas en situación de vulnerabilidad social no solamente ingresar al sistema escolar y permanecer en él, sino lograr los aprendizajes que establece el *currículum*. Y asociamos las problemáticas de repitencia, sobreedad, ausentismo, abandono, más que al fracaso escolar individual, a *persistentes puntos críticos*¹⁰ del sistema educativo.

⁹ Véase la discusión que sobre este concepto propone Baquero en el material producido en el Proyecto Hemisférico (Baquero, 2007). Por nuestra parte, interesa subrayar que poner en jaque el concepto de educabilidad no equivale a pre-juzgar negativamente las prácticas que “en su nombre” se desarrollan en instituciones concretas. “No nos resulta desconocido que algunas personas específicas actúan apropiándose de estos conceptos, y que a la vez sus prácticas traen aliento y espacios de igualdad para niños y adolescentes que viven en situaciones de extrema precariedad como consecuencia de procesos de exclusión social” (Neufeld y Thisted, 2004:8).

¹⁰ Tomamos la idea de persistencia de puntos críticos de Almandoz, 2000.

A ello se añade que desde hace tiempo ha entrado en cuestión el mandato homogeneizador de la escuela.¹¹ Si desde sus orígenes institucionales los sistemas escolares entendieron la igualdad en clave homogeneizadora, “por lo cual prevaleció en la enseñanza escolar y en el imaginario social un modelo único de ciudadano, previamente establecido por quienes imaginaron nuestros países, a la vez que un modelo único de maestro y de método a seguir” (Serra y Canciano, 2007: 15/16), hoy se considera que es justamente en aquella clave homogeneizadora donde reside parte del problema de la inclusión educativa. Se puede aprender lo mismo, y sin embargo ser víctima de exclusión, si lo que se aprende son contenidos elitistas, sectarios o parciales. Hace ya diez años que Connell (1997) llamó la atención del mundo pedagógico sobre el hecho de que los currículos pueden ser injustos si codifican como cultura autorizada la de sectores específicos de la población, si desautorizan las perspectivas de los menos favorecidos, si generalizan posicionamientos elitistas frente a los principales problemas sociales. Es bien conocido en el marco de los países participantes del Proyecto Hemisférico que, en una situación de bilingüismo, el tratamiento de las lenguas en el proceso de enseñanza y aprendizaje puede apoyarse en la potencia del manejo de la lengua materna para el aprendizaje de la lengua escolar como segunda lengua;¹² pero, para que ello sea posible, las condiciones que presentan los sujetos deben ser valoradas en su positividad (por ejemplo: “habla determinada lengua”, “ingresa a la escuela con una organización lingüística que se irá enriqueciendo con el aprendizaje de una segunda lengua”) y no en clave deficitaria, en contraposición con lo esperado o requerido por la escuela (por ejemplo: “no habla español”). Sobre la base de análisis como éste, la premisa del respeto por la diversidad pone en cuestión componentes básicos del sistema

¹¹ El lector puede encontrar una reflexión sobre este asunto en el material que Serra y Canciano produjeron para en la Subregión MERCOSUR para el Proyecto Hemisférico (Serra y Canciano, 2007).

¹² Bobadilla de Casal, Dora (2008). *El desarrollo e interacción de las personas a través de la lengua*. Seminario Virtual de Formación, Clase 3. Como se señala en la clase, es posible encontrar, en la falta de atención adecuada a esta condición sociocultural, las razones del fracaso escolar, el analfabetismo funcional y una mayor exclusión de muchas personas cuya lengua materna es distinta de la lengua escolar oficial.

escolar: el *curriculum* único, el aula estándar, el método uniforme, y otros esfuerzos análogos por instituir la igualdad a costa de la anulación de las diferencias (Terigi, 2008).

Al amparo de estas reformulaciones, también nuestra mirada sobre el derecho a la educación ha experimentado grandes cambios. Si un siglo atrás se entendía que el derecho a la educación podía ser satisfecho asegurando el acceso a la escuela,¹³ hoy en día se impone a los Estados la obligación de adoptar, hasta el máximo de los recursos disponibles, muchas otras medidas que son necesarias para alcanzar progresivamente la plena efectividad del derecho a la educación (ADC, 2008). Estas medidas suponen no sólo remover los obstáculos de acceso,¹⁴ sino promover aquellas formas de organización institucional y de trabajo pedagógico que se requieren para que todos y todas logren los aprendizajes a los que tienen derecho.

Como puede verse, el proceso histórico experimentado por los sistemas escolares, por las políticas educativas y por la reflexión pedagógica ha producido importantes ampliaciones y modificaciones en el enfoque sobre el fracaso escolar, pasando **de la idea de *prevención* a la de *inclusión educativa* y *derecho a la educación***. La inclusión educativa, condición para el pleno cumplimiento del derecho a la educación, alcanza hoy significados amplios pero precisos:

¹³ Lo que el informe Hemisférico Comparativo identifica como políticas y programas que ponen el acento en mejorar aspectos de cobertura y de prestación del sistema educativo para alcanzar niveles deseados de acceso y de calidad (Donini, Gorostiaga y Pini, 2005).

¹⁴ Cuando se habla de acceso, no nos referimos únicamente a la disponibilidad de servicios educativos en cantidad suficiente para que todos y todas tengan asegurada una vacante en la escuela. También nos referimos a obstáculos más sutiles, como las prácticas institucionales que privilegian a nacionales sobre extranjeros, a no repitentes sobre repitentes, a hablantes de la lengua oficial sobre minorías lingüísticas, etc.

1. Que todos y todas quienes se encuentran en edad escolar asistan a la escuela, y que asistan a instituciones donde ciertas calidades básicas estén aseguradas (edilicias, de plantel docente, de recursos pedagógicos, de selección curricular, de tiempo lectivo).
2. Que se asegure a todos una formación compartida, independientemente del origen de cada cual y de las condiciones en que tiene lugar su crianza.
3. Que esa formación compartida no arrase con las singularidades y la cultura local, ni codifique como única cultura autorizada la de sectores específicos de la población; por el contrario, que promueva en todos una comprensión de la cultura y de los intereses de los otros.
4. Que no se produzcan condicionamientos sobre lo que los niños y niñas podrán seguir estudiando una vez hayan finalizado un determinado nivel educativo.
5. Que cada vez que surge una nueva barrera para el acceso a la escuela o para el aprendizaje en ella, el Estado asuma sin dilación medidas positivas que remuevan esas barreras y permitan a quienes las sufren disfrutar a pleno de su derecho a la educación.¹⁵

El lector ha advertido seguramente que estas conceptualizaciones sobre la inclusión pueden ser consideradas al mismo tiempo como otras tantas recomendaciones de política educativa. Algo parecido sucederá cuando, a continuación, planteemos la

¹⁵ Se afirma en la Clase 4 del Seminario Virtual de Formación un concepto de escuela inclusiva que hacemos nuestro: “Entendemos como escuela inclusiva a aquella que asume su función de promover el aprendizaje y el desarrollo de todos los educandos. Es la escuela que recibe a todos los niños, respeta a cada uno en su singularidad y se compromete en la tarea de garantizarles la posibilidad de vivenciar el éxito escolar, buscando, para todos y para cada uno, los recursos necesarios. Es la escuela que no discrimina al niño diferente, pero hace de la diferencia su desafío. Es la escuela que asume su responsabilidad de proporcionar a todos un derecho básico y universal: la educación, una de las condiciones para una ciudadanía completa y efectiva” (Makino Antunes, *Arte-Educación en las escuelas: en busca del suceso escolar*. Seminario Virtual de Formación, Clase 4, pág. 40).

cuestión de las trayectorias escolares reales y su contrastación con las trayectorias teóricas que prevé el sistema educativo. Es que las conceptualizaciones sobre los procesos educativos no son un asunto separado por completo de las conceptualizaciones sobre las políticas necesarias o deseables.

Conceptualizaciones en torno a las trayectorias escolares¹⁶

Los cambios que han experimentado las conceptualizaciones sobre la inclusión educativa llevan a una reconsideración del problema de las trayectorias escolares, que está pasando **de la categoría de *problema individual*, a la de *problema que debe ser atendido sistémicamente***. Muchos proyectos desarrollados por los países e instituciones escolares en el Proyecto Hemisférico surgen de la preocupación compartida porque las trayectorias escolares de muchos de niños, adolescentes y jóvenes están desacopladas de los recorridos esperados por el sistema. Si bien tal desacoplamiento no es una novedad, sí lo es que haya comenzado a ser objeto de atención, tanto para la reflexión pedagógica como para las políticas educativas.

¿Qué son las trayectorias escolares? El sistema educativo define, a través de su organización y sus determinantes, lo que llamamos ***trayectorias escolares teóricas***. Las trayectorias teóricas expresan recorridos de los sujetos en el sistema que siguen la progresión lineal prevista por éste en los tiempos marcados por una periodización estándar.¹⁷ Tres rasgos del sistema educativo son especialmente relevantes para la estructuración de las trayectorias teóricas: la organización del sistema por niveles, la gradualidad del *curriculum*, la anualización de los grados de instrucción.

¹⁶ Para la construcción de este apartado se ha tomado como base Terigi, 2007.

¹⁷ Terigi, Flavia (2008). *Detrás está la gente*. OEA, Proyecto Hemisférico “Elaboración de Políticas y Estrategias para la Prevención del Fracaso Escolar”, Seminario Virtual de Formación, Clase 1.

Ahora bien, analizando las trayectorias reales de los sujetos, podemos reconocer itinerarios frecuentes o más probables, coincidentes con o próximos a las trayectorias teóricas; pero reconocemos también itinerarios que no siguen ese cauce, “*trayectorias no encauzadas*”,¹⁸ pues gran parte de los niños y jóvenes transitan su escolarización de modos heterogéneos, variables y contingentes. Un conjunto complejo de factores incide en “las múltiples formas de atravesar la experiencia escolar, muchas de las cuales no implican recorridos lineales por el sistema educativo” (DINIECE-UNICEF, 2004: 8). Durante varias décadas, la mirada sobre estas formas no lineales, producida desde los enfoques del modelo individual del fracaso escolar, conceptualizaba toda diferencia como desvío y responsabilizaba a los sujetos por tales desvíos.¹⁹ Evidentemente, la transformación de la mirada sobre el problema de la inclusión trae consigo una preocupación por asegurar, desde las políticas educativas, que los sujetos realicen trayectorias escolares continuas y completas.

Es necesario advertir que la centralidad de la trayectoria teórica oscurece aspectos de las trayectorias reales cuyo mejor conocimiento y consideración podrían ampliar las capacidades de las políticas y de las escuelas para la inclusión educativa. Así, por ejemplo, solemos considerar que la trayectoria educativa y la trayectoria escolar de los niños, adolescentes y jóvenes coinciden, desconociendo diferentes *locus* de aprendizaje, en muchos casos extraescolares, que enriquecen las posibilidades de inclusión en los espacios formales (Borzese y García, 2003), y descuidando en consecuencia la construcción de contextos de aprendizaje que no se limiten al proceso de escolarización y que puedan funcionar de manera complementaria con el sistema escolar. En contrapartida, en varias experiencias desarrolladas en los países de la región los niños, adolescentes y jóvenes tienen oportunidad de acceder a otros aprendizajes

¹⁸ Se retoma la expresión empleada por el *European Group for Integrated Social Research* (EGRIS) para referirse a las características que presentan las trayectorias de vida de los jóvenes europeos, con referencias al empleo, la escolarización y otros aspectos.

¹⁹ Piénsese, por ejemplo, en el concepto “deserción escolar”. La idea de que quien asistía a la escuela y ya no asiste es un “desertor” responsabiliza al sujeto por lo que es entendido como su libre decisión de abandonar la institución escolar.

además de los formales, en espacios que promueven la producción creativa, la práctica deportiva, la acción solidaria, que enriquecen sus experiencias de aprendizaje y, con ello, las posibilidades para su inclusión escolar.²⁰

No se trata de desconocer que la discontinuidad de las trayectorias escolares es un perjuicio para quien la sufre; se trata de que la perspectiva de trayectoria educativa (y no sólo de trayectoria escolar) puede sustentar políticas de ampliación de las oportunidades de aprendizaje fuera de la escuela, y puede permitir reconocer los aprendizajes que los sujetos realizan fuera de la escuela.

Debe señalarse que, si bien la trayectoria teórica es sólo uno entre los muchos itinerarios posibles y reales en el sistema escolar, la inmensa mayoría de los desarrollos didácticos con que contamos se apoyan en los ritmos previstos por esa trayectoria teórica. Suponen, por ejemplo, que enseñamos al mismo tiempo los mismos contenidos a sujetos de la misma edad, con dispersiones mínimas. No se trata de que *no sepamos* que en las aulas se agrupan alumnos y alumnas de distintas edades; se trata de que nuestros desarrollos pedagógico- didácticos descansan en cronologías de aprendizaje preconfiguradas por la trayectoria escolar estándar, y no asumen la producción de respuestas eficaces frente a la heterogeneidad de las cronologías reales. Así, por ejemplo, sabemos que los adolescentes y jóvenes de condición socioeconómica vulnerable tienen mayores dificultades para ingresar al nivel medio, permanecer en él y aprender; pero no siempre relacionamos estas dificultades con sus trayectorias escolares previas, frecuentemente desplegadas en circuitos de escolarización que no les han asegurado los aprendizajes que la escuela secundaria da por establecidos en quienes asisten a ella en calidad de alumnos.

²⁰ Se ha llegado a proponer que, cuando existen estos otros espacios, el abandono de la escuela podría concebirse solo como una pérdida momentánea de protagonismo escolar en los aprendizajes, a favor de trayectorias no escolares diferenciadas que pueden derivar en una reescolarización posterior (Borzese y García, 2003). Ejemplo de estas trayectorias son jóvenes que, habiendo dejado la escuela secundaria, han mantenido su vinculación con clubes, grupos de interés o talleres de formación profesional, y posteriormente se han reincorporado a la escuela secundaria común, o han ingresado a una escuela de adultos.

Finalmente, no puede dejar de advertirse que el propósito político de que los sujetos realicen trayectorias escolares continuas y completas trae nuevamente la preocupación por que en nombre de ello se arrase con la singularidad. Sucede que, en un sistema tradicionalmente homogeneizador como es el educativo, la variabilidad suele percibirse como desvío, como fallo a corregir y reencauzar. La preocupación por las trayectorias escolares debe ir de la mano de la remoción de las barreras que impiden el cumplimiento de los derechos educativos y de la adopción de medidas positivas a favor de quienes ven vulnerados sus derechos, pero no de la estandarización de recorridos o del desconocimiento de las distintas vías por las cuales es posible que se produzcan aprendizajes socialmente valiosos.

Los límites de las recomendaciones en política educativa

Aunque el cometido fundamental de este documento es proponer recomendaciones para la construcción de políticas educativas que contribuyan a garantizar las trayectorias escolares completas en niñas, niños y jóvenes, se hace necesario un llamamiento a la prudencia a la hora de formular tales recomendaciones. Este escrito se produce teniendo en cuenta al menos tres límites importantes que se plantean a las recomendaciones en política educativa: el carácter experimental de la educación, que carga de incerteza las hipotéticas bondades de las propuestas hasta que se convierten en experiencia real y podemos evaluarlas; la distancia entre los problemas que afrontamos y el saber pedagógico del que disponemos; y la singularidad de las situaciones que atraviesan los países, los gobiernos, los programas y las escuelas, que nos impide realizar afirmaciones de valor universal. Haremos referencia a cada uno de estos límites que, por otra parte, no son los únicos que se encuentran a la hora de escribir sobre estos temas.

En relación con el carácter experimental de la educación, cabe recordar que la educación escolarizada no deja de ser una invención relativamente reciente en la historia de la humanidad y que los resultados que procura alcanzar se planifican para plazos extensos. Una cohorte escolar llega a tener doce o trece años de escolaridad; aún

cambios sustantivos como los cambios de estructuras, si tienen efectos, se hacen visibles tras varias cohortes, inclusive entre generaciones. Piénsese, por ejemplo, en las décadas que tomó consolidar la escolaridad primaria, básica o elemental en cada uno de nuestros países, y el lento aunque sostenido impacto que ello ha tenido en los niveles de alfabetización de la población y en el clima educativo de los hogares donde son criados los niños de las nuevas generaciones. Este largo plazo hace de la escuela una influencia importante, pero no la única, en los procesos de apropiación cultural que experimentan los niños y las niñas y en las políticas de mejora del bienestar colectivo. ¿Cómo saber con total certeza, tras varios años de una determinada reforma educativa, que ésta funciona o que no funciona; cómo determinar, del juego de influencias que conocemos a medias, a qué atribuir unos logros o unos retrocesos en las metas que nos proponemos para la educación?

La educación escolarizada es, en este sentido, 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 (Terigi, 2005a).

Más de una vez el lector se habrá encontrado con documentos de organismos internacionales que sintetizan lo que suelen llamar “tendencias internacionales” en un área determinada: en la formación docente, en las políticas de inclusión, el gobierno de la educación, en el financiamiento educativo... Nos interesa subrayar que esas tendencias no constituyen “camino a seguir”, direcciones de las que no es posible apartarse, tampoco antecedentes que validen decisiones por el solo hecho de que “en algún lugar ya se hizo”; estos documentos son en todo caso valiosas fuentes para *conocer ensayos institucionales*, para ver qué han experimentado otros países en el marco de sus respectivas circunstancias, para conocer los modos en que dieron respuesta a interrogantes que bien pueden ser los mismos que nos planteamos nosotros, en fin, para *aprender de la experiencia*.

En ocasiones, la incerteza en que debemos movernos conduce a las políticas inclusivas al encierro argumental: aun aceptando que la homogeneidad inaugural del sistema educativo es injusta, la experiencia histórica que tenemos es la de un sistema unificado, contrario a toda diferenciación; y las respuestas que comienzan a ser ensayadas, atravesadas por la incerteza que es propia del carácter experimental, histórico y contingente del sistema educativo, quedan atrapadas en un debate que termina revirtiendo de manera conservadora sobre la posibilidad de pensar otros formatos posibles para la escolarización.

Yendo al segundo límite, a la distancia entre los problemas que afrontamos y el saber pedagógico del que disponemos, es necesario enfatizar que, debido al estado del saber pedagógico, no podemos refugiarnos en un saber técnico que, fijadas las grandes metas, nos permita establecer qué hacer sobre la base de la aplicación de unos saberes que operan como fundamento y de unas cuantas reglas de traducción o transposición. Son numerosos los ejemplos de importantes problemas pedagógicos que permanecerán irresueltos si pretendemos deducir su abordaje del saber acumulado. Se abre así la necesidad de considerar los problemas que presenta la situación educativa con unos saberes insuficientes que, sin embargo, constituyen la base en la que apoyarnos para alcanzar nuevas respuestas; porque en modo alguno puede sostenerse la invalidez del saber pedagógico como consecuencia de su insuficiencia, ni decretarse la postergación de los problemas hasta que dispongamos de un saber preciso acerca de los asuntos a considerar (Terigi, 2005a).

Esta insuficiencia se relaciona con el mandato homogeneizador de la escuela, en especial de la escuela primaria, que ha impregnado la producción de saber pedagógico dejándonos poco preparados para afrontar las exigencias de un cambio de mandato. Así, como hemos visto, las transformaciones en las conceptualizaciones sobre la inclusión escolar abren una agenda de problemas, como la construcción de un *currículum* común que sin embargo no imponga un sector de la cultura como la cultura “superior”; o el respeto a las diferencias que sin embargo no funcione como coartada para la segmentación escolar. Esos problemas y otros de similar tenor no encuentran una respuesta ya probada en el saber disponible, sino que las respuestas deben ser

construidas, en el marco de políticas que aborden un conjunto concreto de problemas y los exploren de manera sistemática.

La insuficiencia se agrava debido a la escasa circulación del saber que sí se produce: cuando las decisiones en materia de política educativa no aprovechan lo que la investigación permite mostrar sobre las condiciones en que se desarrollan las iniciativas, o sobre sus resultados esperados e inesperados; cuando los asuntos que se identifican como problemas en la política como práctica social, no alcanzan el *status* de tal en la política entendida como campo de producción de conocimiento especializado.

En cuanto a la tensión entre la singularidad de las situaciones que afrontan los países y las escuelas, y la generalidad de un discurso que se propone ofrecer recomendaciones, posiblemente el lector ha compartido la experiencia de leer documentos en los que se formulan recomendaciones, y de quedarse con una impresión de generalidad, en ocasiones hasta de “cosa sabida”. Una parte de esta sensación puede explicarse por el tono deliberadamente neutro que suelen adoptar las recomendaciones cuando se busca eludir el debate político, debate que es inevitable cuando se trata de un área masiva de la vida social como es la educación. Pero aun cuando las recomendaciones asumen compromisos políticos, hay una distancia que es imposible saldar entre lo concreto de la situación que se afronta en un contexto determinado y la generalidad que debe asumir la recomendación para abarcar cantidad y variedad de situaciones. De allí que algunos de los aportes más prometedores a la formulación de políticas educativas provenga de los estudios y las sistematizaciones que permiten conocer el desarrollo en terreno de políticas de promoción de la igualdad y de inclusión educativa, que colaboran en la identificación de los saberes en juego en las políticas desarrolladas, y que formulan esos saberes en términos que queden abiertos a la crítica y a la confrontación con nuevas experiencias. Pero estos estudios y sistematizaciones, si bien cada vez más frecuentes, no se encuentran aún todo lo extendidos que resulta necesario si queremos saldar la brecha entre los contextos concretos y el saber generalizable.

Acerca de la centralidad del Estado en la política educativa

Cualquier política educativa supone la decisión de ejercer poder sobre instituciones y actores en direcciones determinadas, que tienen un fundamento ético. Ese ejercicio de poder puede ser conceptualizado desde diferentes perspectivas, y corresponde por consiguiente explicitar la que sustenta las recomendaciones que se formulan en este escrito.

Es posible encontrar políticas educativas programadas desde una perspectiva macropolítica del poder, desde la cual llega a creerse que el sistema educativo y la práctica cotidiana de las escuelas se modifican como producto de la voluntad de quienes los gobiernan, expresada en leyes, acuerdos reglamentarios y programas de política educativa; que “hacer política educativa” es moverse en este nivel macro del planeamiento, o de la evaluación. En forma antagónica, cierto discurso crítico de la centralización estatalista plantea una antinomia entre políticas centrales y autonomías institucionales, y concluye que el papel del Estado debe ser severamente restringido, transfiriendo a otras instancias (las organizaciones sociales, las instituciones educativas) las funciones que tradicionalmente eran competencia del Estado.

No es en estas perspectivas en donde se inscribe este trabajo. No se trata de cuánto nos agrada una u otra posición, sino que no hay razones de peso, no encontramos razones apoyadas en la experiencia histórica, que permitan sostener que las cosas funcionan de una u otra manera. Las políticas gubernamentales mantienen relaciones complejas con las historias y las dinámicas de las escuelas: en determinados casos, habilitan iniciativas institucionales previas y les otorgan recursos que permiten consolidarlas; en otros, abren problemas a los que las escuelas pueden responder tanto como no hacerlo; en otros tantos, obstaculizan la generación de respuestas locales a los problemas. Coexisten posibilidades de prácticas locales innovadoras con mecanismos centrales de control de la actividad institucional que esterilizan las estrategias de mejora; al mismo tiempo que iniciativas estatales a favor de la inclusión o la igualdad naufragán en los pliegues de las culturas institucionales de las escuelas.

En la perspectiva que sostiene este trabajo, estamos lejos de pensar que las soluciones hay que encontrarlas por vías particulares, no sólo por la negativa a servir al bien público a través de intereses privados (Carpenter, Weber y Schugurensky, 2008), sino porque de este modo se pone en riesgo el sostenimiento de un horizonte compartido y de un proyecto común (Dussel y Southwell, 2006), ideas clave del concepto de inclusión educativa tal como lo venimos desarrollando. En tal sentido, ***cuando hablemos de política educativa, nos estaremos refiriendo al nivel gubernamental de decisiones***, que, desde luego, se toman sobre otros niveles además del propiamente gubernamental; por ejemplo, se refieren a las escuelas, a la producción editorial, a la carrera docente, a las familias. Pero también reconocemos la insuficiencia de un Estado que se repliega en elaboraciones macro, que desconoce y aun obtura las formas locales de realización de la educación, o que se desentiende de su obligación de sostener las políticas en los pliegues de la gestión cotidiana. Se trata de sostener la centralidad del Estado pero no como declamación, sino fortaleciendo su capacidad para intervenir en la vida social; un Estado que asuma una posición de defensa explícita de los derechos educativos de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, no sólo en sus declaraciones públicas, sino en las modalidades de sus prácticas.

Capítulo 2

LA SITUACIÓN DE LA INCLUSIÓN ESCOLAR Y LAS TRAYECTORIAS EDUCATIVAS EN LOS PAÍSES DE LA REGIÓN

Si nos ocupa la formulación de políticas educativas para asegurar trayectorias educativas continuas y completas, es porque los enormes avances que realizaron los sistemas educativos de la región nos enfrentan a la persistencia de puntos críticos, que se hacen más visibles en la medida en que más niños, niñas, adolescentes y jóvenes se incorporan a las escuelas. Con apoyo en la estadística educativa, delinearemos de manera concisa la situación de inclusión escolar en la región, y señalaremos aspectos de las trayectorias educativas que consideramos que requieren atención prioritaria por parte de las políticas.

Antes de hacerlo, es necesario aclarar que en la estadística educativa que llevan los países no existe ninguna herramienta consolidada que permita realizar el seguimiento de trayectorias escolares. Ello es así porque los datos disponibles no toman ni como unidad de recolección ni como unidad de análisis a los sujetos; contabilizan sujetos (de ellos “hablan” los datos de matrícula, repetición, sobreedad, desgranamiento, etc.), pero no son ellos el foco de información. Por consiguiente, la revisión de la estadística educativa no puede mostrarnos a los sujetos y sus recorridos institucionales en el sistema escolar. Sin embargo, los datos estadísticos muestran fenómenos que, por su escala, nos permiten formular hipótesis sobre las trayectorias individuales, y las investigaciones que sí toman como unidad de análisis a los sujetos (por ejemplo, DINIECE- UNICEF, 2004) confirman algunas de ellas, al tiempo que abren nuevos interrogantes.

Consideremos algunos fenómenos de las trayectorias escolares no encauzadas que pueden inferirse de la estadística disponible en nuestros países:²¹

- Muchos niños ingresan a la escuela primaria sin haber tenido oportunidad de educación inicial, mientras los niños de los sectores socioeconómicos más acomodados han incrementado sus años de escolarización pre- primaria. “Las tasas netas de escolarización (TNE) en el nivel inicial son, en líneas generales, las más bajas. Pero son también las más dispares entre países y regiones. El rango de variación de las TNE de este nivel se extiende desde un 21% en Honduras a un 95% en Guyana. También resultan bajos los niveles de escolarización inicial en Bahamas, Paraguay, Nicaragua y Belice, todos con una TNE menor a 30%” (López, 2005: 38).
- Los datos muestran avances importantes en el acceso de la población infantil a la enseñanza primaria:²² menos del 4% de los niños y niñas de Latinoamérica y el Caribe en edad teórica de nivel primario permanecen fuera del sistema educativo. Sin embargo, más de la mitad de los países muestra tasas netas de escolarización primaria inferiores al promedio de la región y, en al menos once países, más del 10% de los niños y niñas que, por su edad, deberían estar cursando la escuela primaria, no están escolarizados (Morduchowicz y Duro, 2007). En términos de trayectorias escolares, esto significa que un cierto número de niños y niñas no logran

²¹ No nos proponemos presentar una estadística exhaustiva de todos los niveles y de los distintos países; eso extendería de manera innecesaria este apartado. Presentaremos datos estadísticos seleccionados para señalar puntos críticos del sistema que producen que las trayectorias escolares reales guarden gran distancia de las trayectorias teóricas tal como fueron definidas en el capítulo precedente.

²² Países con un importante rezago educativo lograron progresos espectaculares en la escolarización de la población de 6 a 8 años: Brasil, por ejemplo, elevó la tasa de escolarización de ese grupo de edad de 75,4% en 1991 a 93,1% en el año 2001; Costa Rica la elevó de 78,6% en 1991 a 94,9% en 2000. Los países donde la escolarización primaria había alcanzado mejores niveles de cobertura también avanzaron, lógicamente a un ritmo menor; así, Chile pasó de 94,3% de tasa de escolarización de su población de 6 a 8 años en 1990 a 97,9% en 2000, y México pasó de 90,9% en 2002 a 96,0 en 2000 (SITEAL, b cuadro 2).

ingresar al nivel primario, mientras otros ingresan tardíamente. También sabemos que muchos de los que ingresan tienen una temprana experiencia de fracaso: “si bien la repitencia aparece como un problema más grave en los países de América Latina que en los del Caribe, para los países de ambas áreas sobresalen los altos niveles de repitencia en el primer grado del nivel primario” (Donini, Gorostiaga y Pini, 2005: 10). Los datos también reflejan la dificultad de los niños y niñas para permanecer en el sistema y avanzar en su escolaridad; son importantes las cantidades de niños y niñas que, a poco de iniciar su escolaridad, ya se encuentran en situación de rezago educativo (ver cuadro 1), y son muy elevados (con picos del 47,4%) los porcentajes de la población de 15 años o más que no ha logrado completar la escuela primaria (ver cuadro 2).

Cuadro 1

Porcentaje de alumnos de 9 a 11 años con dos o más años de atraso en la primaria en países de América Latina, años 2000- 2001 (según fechas de mediciones nacionales).

País	Año	Porcentaje
Argentina	2000	7,7
Bolivia	2000	21,2
Brasil	2001	18,0
Chile	2000	9,2
Guatemala	2001	33,5
Honduras	2001	16,8
México	2000	9,3
Nicaragua	2001	23,6
Paraguay	2000	58,0 (*)
Perú	2000	18
Uruguay	2001	11,9

(*) Cifra sin confirmación en la fuente.

FUENTE: adaptación de SITEAL,²³ b, Resumen estadístico 1 totales nacionales, cuadro 9.

²³ Sistemas de Información de Tendencias Educativas en América Latina. Ver <http://www.siteal.iipe-oei.org>

Cuadro 2

Porcentaje de población de 15 años y más con nivel educativo hasta primario incompleto en países de América Latina, años 2000- 2001 (según fechas de mediciones nacionales).

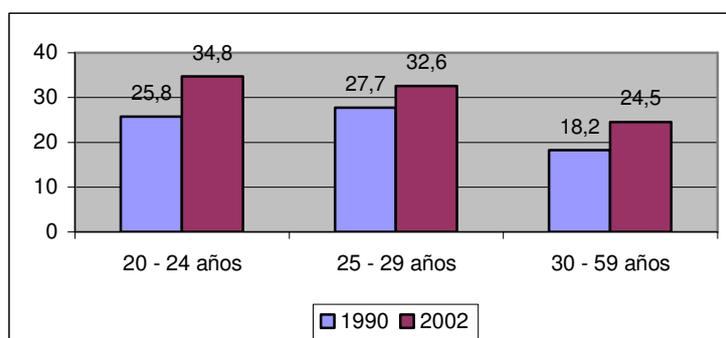
País	Año	Porcentaje
Argentina	2000	4,0
Bolivia	2001	22,9
Brasil	2000	44,7
Chile	2001	10,0
Guatemala	2001	47,4
Honduras	2001	29,3
México	2000	10,0
Nicaragua	2001	35,7
Paraguay	2000	19,2
Perú	2000	10,9
Uruguay	2001	3,3

FUENTE: adaptación de SITEAL (b), Resumen estadístico 1 totales nacionales, cuadro 23.

- La probabilidad de que los niños que finalizan la escuela primaria efectúen la transición a la escolaridad secundaria en un grupo de países de la región -que representan al 93% de la población en edad teórica de secundaria- no sólo supera al 80% sino que, en general, es superior al 90% (Morduchowicz y Duro, 2007). La cifra, aunque auspiciosa, leída en términos de trayectorias escolares nos revela que muchos de quienes egresan de la escuela primaria o sus equivalentes no se incorporan al nivel secundario. En términos generales, las transiciones entre niveles son puntos críticos de las trayectorias reales de los alumnos en nuestros sistemas escolares.
- Por su parte, el nivel secundario, que ha aumentado su cobertura, sigue presentando una serie de fenómenos que hacen que su completamiento sea extremadamente bajo.

Gráfico 1

Término de la educación secundaria. América Latina. 1990 - 2002 (porcentajes)



FUENTE: CEPAL, 2005.

Al considerar en forma separada el primero y el segundo ciclos de la secundaria, se observan importantes diferencias en las probabilidades de acceso a uno y a otro, dentro de y entre los países. Para tener una idea de la magnitud de la inequidad, mientras que en América del Norte o Europa occidental, la diferencia entre las tasas brutas de escolarización del primero y el segundo ciclo es de alrededor de 7%, para América Latina y el Caribe esta distancia más que se cuadruplica: la correspondiente al segundo ciclo cae un 30% respecto de la del primero.

En la región, las fuertes inequidades persistentes en el acceso a la educación están relacionadas con el estrato de ingresos al que pertenece la familia, con el ámbito donde residen los niños y jóvenes, y con la etnia a la que pertenecen.

- En relación con el estrato socioeconómico, es conocida la relación entre pobreza y oportunidades educativas; querríamos llamar la atención sobre el fenómeno de la pobreza urbana y su correlato de desigualdad educativa. Analizando las conclusiones del informe Panorama Social de América Latina 2001-2002 de la CEPAL, López señala que “en las zonas urbanas, en 11 de los 17 países, más de la mitad de los niños que desertan sin terminar el ciclo primario provienen de hogares de menores ingresos.” (López, 2005: 43).

- En relación con el ámbito de residencia, mientras el abandono escolar se produce en las áreas urbanas a partir de los 14 años, en las áreas rurales a partir de los 12 años el porcentaje de excluidos del sistema es mayor al 10%. También el rezago de edad en las áreas rurales asume valores altos en edades más tempranas que en las áreas urbanas (SITEAL, 2006). Así, en todos los países para los cuales se dispone de información, la proporción de población joven rural con bajo nivel educativo (hasta cinco años de instrucción) supera ampliamente al porcentaje de jóvenes que, en el ámbito urbano, se encuentra en la misma situación; a la inversa, entre los del ámbito rural, la proporción de aquellos que acceden a más de nueve años de instrucción es significativamente inferior a la que muestran sus pares de las zonas urbanas (Morduchowicz y Duro, 2007).
- En relación con la etnia, se registran importantes esfuerzos de los Estados por lograr la universalización de la escolarización primaria entre los niños y niñas de pueblos originarios. Pero, si bien en términos intergeneracionales las desigualdades decrecen, la igualdad en la escolarización respecto a la población blanca aun está lejos de alcanzarse. Según datos de SITEAL, en Brasil la población blanca con primaria completa alcanza a dos tercios del total, mientras sólo el 41% de la población mestiza completó ese nivel. No obstante, las brechas raciales decrecieron de 2,27 entre la población de más edad a 1,45 entre los más jóvenes. Algo similar ocurre en Bolivia, donde más de tres cuartas partes de la población blanca completó la primaria, mientras que entre los aborígenes sólo el 46% completó ese nivel y la brecha se redujo de 2,69 entre los de más edad a 1,26 entre los más jóvenes (SITEAL, 2006:56-57).

Señalemos algunos fenómenos que no se “leen” en la estadística (que, como dijimos, no sigue a los sujetos) pero que comienzan a ser revelados por estudios de otro orden. A lo largo de las trayectorias reales de los sujetos por los distintos niveles de la enseñanza, se produce un proceso de selección de la población estudiantil que va dejando afuera del sistema a importantes contingentes de niños, adolescentes y jóvenes. Un análisis realizado por SITEAL permite constatar que se ha producido un aumento de los años de estudio de los jóvenes de 18 a 24 años, pero que ese incremento no ha favorecido más a los jóvenes provenientes de hogares de menor nivel socio- económico;

por el contrario, el aumento se muestra dependiente del nivel educativo alcanzado por los adultos, de modo que se verifica la persistencia del proceso de transmisión intergeneracional de las desigualdades educativas (SITEAL, a).

La permanencia en el sistema escolar de la población vulnerable parece realizarse a costa de la sobreedad, que sigue aumentando por efecto de la repitencia. Es cierto que la sobreedad es la antesala del abandono; pero el abandono no parece ser de una vez y para siempre, sino que es posible hipotetizar abandonos temporarios y reingresos fallidos que explicarían el incremento de la sobreedad en un contexto de atenuación de la repitencia sin mejoras equivalentes en las tasas de egreso (Terigi, 2007).

Cabe consignar que, dentro de estos fenómenos generales que hemos señalado, la situación de las trayectorias escolares reales de los niños, adolescentes y jóvenes de nuestros países es diversa. No cabe aquí una generalización absoluta, por el contrario es necesario considerar las condiciones específicas de cada caso, para comprender adecuadamente los fenómenos y porque estas distintas situaciones plantean márgenes de acción diferentes para el planeamiento; así, por ejemplo, no es lo mismo expandir la escolarización secundaria en un país donde no más del 30% de la población objetivo está escolarizada, que hacerlo donde ya lo está el 85%. Entre otras diferencias, mencionemos que, en el segundo caso, las administraciones tienen un margen mucho menor para la reorganización institucional (tan necesaria según los análisis sobre los rasgos expulsivos del nivel) que quienes tienen que promover una fuerte expansión de la enseñanza postprimaria. Quienes tienen que expandir un nivel educativo pueden hacerlo generando modelos organizacionales completamente nuevos; quienes tienen un sistema con amplia cobertura, experimentan mayores dificultades para su movilización.

Capítulo 3

RECOMENDACIONES DE POLÍTICA EDUCATIVA

Llegamos, finalmente, al punto donde comenzaremos a tratar de manera explícita las recomendaciones para la formulación y desarrollo de políticas educativas que contribuyan a asegurar trayectorias educativas continuas y completas. Conviene recordar: a) que estas recomendaciones han sido formuladas, y se espera que sean leídas, con plena conciencia de los límites que se encuentran al pretender decir algo sobre *lo que debería hacerse*, límites como el carácter experimental de la educación, las vacancias en el saber pedagógico del que disponemos, y la imposibilidad de realizar afirmaciones de valor universal; b) que tienen como referencia principal el nivel gubernamental de decisiones, que atañe a escuelas, alumnos, docentes y familias, pero que se diferencia de ellos por la especificidad de sus prácticas; y c) que se sustentan en un encuadre conceptual que expresa por sí mismo ciertas recomendaciones.²⁴

Hemos estructurado el capítulo en tres apartados. En el primero formularemos un conjunto de recomendaciones que buscan prevenir sobre los escasos beneficios de soluciones que ya han sido probadas y que, por diversas razones, parecen no funcionar. El segundo apartado asume un tono propositivo, pues se refiere a determinadas iniciativas que es necesario tomar para estar en mejores condiciones para formular y desarrollar políticas capaces de asegurar trayectorias educativas continuas y completas.

²⁴ Estos problemas son tratados de manera sumamente interesante en Darling-Hammond (2001). Uno de los méritos del texto es que despliega una fina crítica a las respuestas que pretenden asegurar el cumplimiento de las políticas por medio de controles homogeneizadores (estándares, pruebas de rendimiento, pago por resultados, etc.), al tiempo que no se entrega a las ilusiones restauradoras ni a los análisis desalentadores sobre el sistema. Por otra parte, tiene el cuidado de situar su análisis en contextos educativos concretos, con lo cual evita la especulación pura sobre asuntos que tienen una entidad histórica específica y evita también formular afirmaciones generales pretendidamente válidas para cualquier contexto.

En el último apartado, propondremos dos prioridades de política educativa seleccionadas con el propósito de atender a sendas situaciones de injusticia que tienen alto impacto en la configuración de trayectorias educativas discontinuas y aun inconclusas.

Lo que sabemos que no funciona

El primer conjunto de recomendaciones asume, como se anticipó, un tono preventivo: no se refieren tanto a lo que podríamos hacer, sino a lo que ya sabemos que no funciona. Si, como se propuso en el Capítulo 1, la educación escolarizada es una suerte de experimento extendido en el tiempo, entre generaciones; si, en virtud de ello, aprendemos de la experiencia, entre los aprendizajes se encuentran aquellos que nos advierten sobre los límites, que nos previenen sobre los escasos beneficios de soluciones que ya han sido probadas y que, por diversas razones, parecen no funcionar.

En este apartado se procura advertir sobre tres formas de la iniciativa política que han mostrado sus límites para resolver las situaciones que afectan a las trayectorias escolares de los alumnos y alumnas de grupos vulnerables. En primer término, formularemos algunas advertencias sobre la tentadora posibilidad de trasladar soluciones de un país a otro, de una escuela a otra; en segundo término, llamaremos la atención sobre lo insuficiente que resulta la provisión de materiales como estrategia para revertir la desigualdad educativa; y finalmente señalaremos que muchas situaciones que afectan las trayectorias escolares de los alumnos y alumnas no tienen solución si se abordan sólo desde la escuela, sino que requieren de políticas intersectoriales.

- *El traslado de iniciativas de un país a otro, de una escuela a la otra, no produce los mismos efectos en el nuevo terreno que en el terreno original.*

Como se planteó en el cuadro de situación trazado en el Capítulo 2, existen problemas que son comunes entre países de la región. Es razonable que esos problemas comunes generen preocupaciones compartidas y que ello funcione como motor para

conocer lo que hacen otros gobiernos, para aprender de los abordajes que se presentan como exitosos a escala de los países e inclusive a escala de las escuelas. La investigación académica en educación comparada, la evaluación de políticas educativas por parte de organismos internacionales, la asistencia técnica entre países promovida por organismos de cooperación, entre otros procesos, generan cierto conocimiento y difusión de las iniciativas que se desarrollan localmente para afrontar problemáticas que pueden ser comunes a varios países o regiones.

Por otro lado, si se pasa revista a los procesos de reforma que han tenido lugar en nuestra región en la década de los noventa, es notable su relativa homogeneidad entre países, a pesar de las grandes diferencias en las situaciones de escolarización y en las tradiciones políticas y pedagógicas de los países que los promovieron. Iniciativas como la adopción de marcos curriculares nacionales asociados a operativos de evaluación de aprendizajes (Terigi, 1997); movimientos de capacitación y posgraduación de maestros y profesores (Navarro y Verdisco, 2000; Vaillant, 2004); concursos para que las escuelas accedan a recursos que requieren para desarrollar proyectos formulados por ellas en respuestas a problemas de sus comunidades de referencia; programas de becas para estudiantes de bajos recursos (De Andracca, 2004); son ejemplos de iniciativas tomadas al principio a escala local (algún/ algunos países, alguna/s escuelas), cuya extensión a otros contextos fue sugerida, indicada o directamente producida bajo el argumento de la evaluación positiva que se hizo de sus efectos en el contexto original bajo la expectativa de una replicación de estos efectos en otros contextos.

Más allá de cómo se expliquen estos procesos de internacionalización de iniciativas, interesa señalar aquí los límites que presenta la transferencia automática de iniciativas de un contexto a otro. Las instancias de cooperación y asistencia técnica son herramientas valiosas de la política educativa, y pueden estimular el aprendizaje en virtud de la experiencia. Pero los traslados automáticos o en bloque de las experiencias corren el riesgo de desconocer aquello de lo singular (que tanto puede encontrarse a nivel escolar, en el ámbito comunitario o en el plano gubernamental) que hace parte del desenvolvimiento de esas experiencias, comprometiendo con ese desconocimiento el suceso de las iniciativas en los nuevos contextos.

Resulta ilustrativo de este riesgo lo que hemos aprendido a propósito de lo que en su momento se conoció como "*movimiento de escuelas eficaces*" (Bolívar, 1996). Este movimiento, que fue parte de los enfoques del cambio educativo a través del cambio en las instituciones escolares, se propuso definir indicadores de eficacia escolar, identificar con base en tales indicadores a las escuelas "más eficaces", y analizar dichas escuelas de modo de encontrar los factores que producirían su funcionamiento eficaz, a fin de extender luego estos factores al conjunto de las escuelas. A pesar de sus buenas intenciones y del rigor técnico de algunas de sus intervenciones (por ejemplo, de la instancia evaluativa), el movimiento tuvo su límite en la imposibilidad de extender los rasgos de las escuelas "más eficaces" al conjunto de las instituciones educativas. Como nos enseña Elmore, "los reformadores de escuelas nunca han tenido dificultades para crear pequeñas islas de organización y práctica ejemplares, o para sostener estos pequeños experimentos por períodos relativamente largos. El problema esencial al que se enfrenta la reforma educativa radica en que *los cambios fundamentales en las condiciones de la enseñanza y el aprendizaje pocas veces llegan más allá de las zonas donde se prueban*; es decir, no llegan hasta el sistema educativo más amplio" (Elmore, 1996:19/20. El destacado es nuestro).²⁵

Hay por lo menos dos razones que explican lo infructuoso del traslado automático de iniciativas. La primera tiene que ver con un error de concepto que lleva a una mirada reductiva de la experiencia misma. En el plano de las políticas educativas, cuando iniciativas de gran complejidad, que comprometen distintos niveles de la acción gubernamental, ganan visibilidad y reconocimiento por sus logros, suelen quedar esquematizadas en algún rasgo prototípico que resulta inadvertidamente desvinculado del conjunto de condiciones que las hicieron factibles. Así, programas de asistencia socioeducativa a estudiantes pobres quedan identificados casi con exclusividad con las becas u otras ayudas económicas; los programas de aceleración de aprendizajes para población escolar con extraedad se consideran equivalentes a los cuadernillos para los alumnos; los programas de atención pedagógica a los multigrados rurales quedan reducidos a materiales de apoyo a los maestros. Sin perjuicio de la centralidad que puedan

²⁵ Por otro lado, el concepto mismo de eficacia que maneja el movimiento de las escuelas eficaces supone que haya unas "más eficaces" que otras, lo que por principio excluye la posibilidad de que *todas* las escuelas puedan ser igualmente eficaces.

tener becas, cuadernillos para alumnos y materiales para docentes, ninguno de ellos es *toda la iniciativa*; trasladar la iniciativa no es trasladar un componente, por muy importante que éste sea y por muy adaptado que resulte al contexto en que deberá operar.

La segunda razón tiene que ver con las diferencias entre el contexto de producción de una iniciativa y el nuevo contexto en el cual se espera que aquella funcione. Estas diferencias son inevitables y por tanto deberían ganar peso en la consideración de los cambios que se tornan indispensables. Así, por ejemplo, mientras que la desconcentración administrativa puede ser y en ocasiones ha sido una herramienta de mejora de la educación por vía del *empoderamiento*²⁶ de poderes locales más próximos a las escuelas, no ha funcionado del mismo modo para todos los países que la adoptaron, dependiendo de factores tan diversos como criterios y lógicas políticas de los ministerios, capacidades técnicas, innovaciones a nivel de la gestión y disponibilidad presupuestaria. Se hace necesario señalar, identificándolas por vía del estudio en profundidad de las políticas, las condiciones que hicieron posible una cierta iniciativa política y las formas que fue tomando en su desarrollo, dentro de lo que Weaver- Hightower (2008) llama *ecología de la política*²⁷. Tenemos obligación de advertir la especificidad de condiciones que presenta el nuevo contexto; esa especificidad demanda sus propias adecuaciones, e inclusive puede desalentar la adopción de una iniciativa determinada. Los documentos producidos por las escuelas en la Subregión Mercosur del Proyecto Hemisférico²⁸ son otras tantas muestras de

²⁶ Neologismo utilizado en la literatura publicada en lengua española como traducción de la expresión *empowerment*, frecuente en la literatura de habla inglesa.

²⁷ Este autor sostiene que la política educacional puede ser analizada productivamente utilizando la metáfora ecológica. Según él, cada política existe en un sistema complejo que refleja dinámicas internacionales, nacionales, regionales y locales, y no puede ser entendida fuera de estas dinámicas, fuera de su ecología. Tomada como lo que es, como una metáfora, con ella el autor quiere advertir sobre la necesidad de considerar estas dinámicas y sus interrelaciones al analizar las regularidades y singularidades de cada política y sus procesos (Weaver- Hightower, 2008).

²⁸ Enumerados en el Anexo 2 de este trabajo.

cómo una iniciativa política general toma forma local y de cómo, en esa forma local, se hizo factible un desarrollo valioso de la experiencia que, en cambio, en otras escuelas no pudo lograrse.

- *Por necesarios que sean los recursos materiales, poner recursos en las escuelas no es suficiente:*

Sabemos que, en nuestra región, la pobreza es una condición estructural que afecta a numerosas familias y comunidades, y a los niños y niñas en sus condiciones de crianza. Los presupuestos educativos (y, en general, los recursos del Estado) son exigüos pero, en los últimos años, han sido dirigidos en una proporción importante a otorgar a las escuelas, en especial a aquellas a las que asisten los alumnos y alumnas de los sectores más pobres de nuestras sociedades, el equipamiento didáctico adecuado para crear mejores condiciones para enseñar y aprender. Ese equipamiento (útiles, libros, recursos didácticos, tecnologías) ofrece a muchos alumnos la primera oportunidad para tomar contacto y para aprender a usar instrumentos culturales como el libro o la computadora.

Y, sin embargo, hemos aprendido también que colocar recursos en las escuelas no es suficiente. Más allá de la remanida pero realista imagen que muestra escuelas dotadas de recursos que permanecen encerrados en las cajas que sirvieron para transportarlos, la experiencia de las escuelas que sí han hecho uso de los recursos muestra que disponer de ellos no es suficiente para promover una experiencia escolar rica en aprendizajes. Los libros no funcionan de igual modo como un elemento más colocado en los estantes del aula (aunque que se encuentren en el aula tiene toda su importancia) que en el marco de un proyecto institucional de formación de lectores.

Un corolario de la experiencia de las políticas compensatorias de la década pasada es que la compensación material es insuficiente para torcer la vara de la desigualdad: no alcanza con surtir a las escuelas con más libros, más útiles, más horas de clase, *más de lo mismo*; hay que hacer otras cosas, hay que ensayar otras estrategias,

hay que hacer cosas distintas para que todos y todas puedan aprender (Terigi, 2008). Ello abre la cuestión del acompañamiento de los recursos con propuestas didácticas que promuevan su máximo aprovechamiento en la enseñanza y la utilización cada vez más autónoma por parte de los alumnos. Pero, fundamentalmente, abre el problema de las condiciones pedagógicas en que tiene lugar la escolarización de los chicos y chicas en situación de vulnerabilidad educativa.

- *Las políticas que se requieren no son sólo educativas:*

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 sólo por razones escolares ni se resuelve sólo con intervenciones educativas. “En la mayoría de los países y subregiones”, señala el Informe Hemisférico Comparativo, “el nudo más duro es romper la situación de pobreza, la desigualdad y exclusión social en que vive la mayoría de las personas, situación en la que por lo general los niños se encuentran entre los más perjudicados y vulnerados” (Donini, Goriostiaga y Pini, 2005:90).

La falta de oportunidades de escolarización en la primera infancia, el ingreso tardío a la educación básica, las repitencias reiteradas, la derivación a circuitos de recuperación, son asuntos cuya superación podemos ligar más directamente con las políticas educativas. Pero 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, son graves situaciones que afectan las vidas de estos niños, niñas, adolescentes y jóvenes, que desbordan la intervención específicamente educativa, y que requieren otras políticas.

Nos estamos refiriendo, como todos sabemos, a políticas de salud, de vivienda, de protección jurídica, de empleo de los adultos a cuyo cargo están los niños, de saneamiento ambiental, entre otras. Estas políticas se requieren para superar las graves

situaciones que afectan las vidas de estos alumnos y para restituir sus derechos vulnerados en esas áreas; los procesos escolares por sí solos no garantizan la restitución de los derechos de los sujetos, si no están acompañados de estas otras políticas sectoriales. Pero **estas políticas se requieren** (hay que anotarlo) **no sólo para restituir derechos en otras áreas sino también para asegurar los derechos educativos**. Hay situaciones que afectan las trayectorias escolares de los alumnos y alumnas que no tienen solución desde la escuela y requieren de intervenciones del Estado desde otras áreas de gobierno.

Con esta afirmación no se trata de convalidar discursos que sostienen que, dada la situación en que se encuentran los niños y niñas, la escuela no puede enseñar y tiene que limitarse a una acción mal llamada “asistencial”; se trata de llamar la atención de quienes deciden políticas educativas acerca de la necesidad de extender el espectro de áreas y organismos de gobierno que convergen con la política educativa en la protección y promoción de los derechos infantiles, entre ellos, el derecho a la educación; se trata de que la presencia del Estado frente a la vulneración de derechos se realice desde diversos sectores, y no sólo desde la escuela.

Afirmaciones como éstas nos llevan rápidamente a la demanda de intersectorialidad en la acción gubernamental. Según releva el Informe Hemisférico Comparativo, los países de la región procuran responder a esta demanda enfrentando los problemas del fracaso escolar desde lo que el Informe denomina un *multienfoque*: “la mayoría de los países abordan la problemática del fracaso escolar con una variedad de programas y proyectos que apuntan tanto a factores exógenos como endógenos” (Donini, Gorostiaga y Pini, 2005:83). Sin embargo, no podemos desconocer que la intersectorialidad se muestra como una capacidad esquivada en los Estados de la región; “no es seguro que se logre una real articulación de estos programas, lo cual implica que podría existir duplicación de esfuerzos y costos en forma innecesaria” (*ibidem*: 14).

Para el sector educación, establecer procesos concretos de articulación con otras instituciones gubernamentales y no gubernamentales resulta indispensable a la vez que sumamente difícil. Pese a ello, algunos sectores de la política pública ven con cierto agrado la posibilidad de tramar sus políticas con la acción de la escuela, debido a la gran

cobertura geográfica de la escuela y a su penetración en la población infantil. Hay allí una oportunidad para la intersectorialidad, lo que invita a formular una advertencia y una exigencia.

Respecto de la advertencia, se trata de no proyectar sobre las instituciones educativas responsabilidades que no les son propias. Ejemplifica Esteve: “Así si aparece el SIDA se pide que las escuelas hagan educación para la salud, si aumentan los accidentes de tráfico se pide que asuman la educación vial, cuando preocupa la cohesión social se pide integrar una educación para la ciudadanía. [...] Sin embargo, desde el contexto político-administrativo no se delimitan claramente las responsabilidades que deben asumir en cada uno de estos nuevos ámbitos”... (Esteve, 2006: 35).

Respecto de la exigencia, se quiere establecer que **lo que se necesita no es una intersectorialidad genérica, sino mecanismos institucionales adecuados, precisos, relevantes y oportunos** a propósito de las situaciones que afectan las trayectorias escolares de los niños. Si la falta de documentación como consecuencia del desplazamiento pone en riesgo la matriculación de un niño en la escuela, lo que se requiere es que en ese momento, sin mayores dilaciones, haya respuesta de las áreas de gobierno concernidas; si una enfermedad crónica produce discontinuidad en la asistencia escolar, las instituciones de salud deben intervenir de manera precisa y concreta en la atención de la situación; si un alumno o alumna entra en conflicto con la ley y se ve privado/a de su libertad, la relación escuela- juzgado- defensorías de niños- instituciones de encierro debe encontrar localmente (y no solo a nivel de altos funcionarios) modos de asegurar la continuidad de la escolaridad de ese alumno o alumna. No alcanza con políticas educativas, se requieren políticas intersectoriales, pero éstas deben definirse con sentido preciso y a propósito de situaciones concretas.

Lo que sabemos que hace falta

El segundo conjunto de recomendaciones asume un tono propositivo: se refieren más directamente que las anteriores a lo que deberíamos hacer, a determinadas

iniciativas que es necesario tomar para estar en mejores condiciones para formular y desarrollar políticas capaces de asegurar trayectorias educativas continuas y completas a todos y todas, pero en especial a los alumnos y alumnas en situación de mayor vulnerabilidad. El lector habrá advertido, de todos modos, que ya con las recomendaciones del apartado anterior hemos incluido, junto con el señalamiento de los límites, afirmaciones de carácter propositivo: por ejemplo, que debemos considerar las diferencias entre el contexto de producción de una iniciativa y el nuevo contexto en el cual se espera que aquella funcione; que los recursos y materiales que se envíen a las escuelas deben ser acompañados con propuestas didácticas que promuevan su aprovechamiento en la enseñanza; que el sector educación debe articular con otras áreas de gobierno, a propósito de situaciones concretas y para intervenciones precisas.

En este apartado nos referiremos a la necesidad de contar con información precisa; a las políticas de seguimiento que se requieren para que los estudiantes ganen visibilidad; a la necesidad de producir respuestas pedagógicas precisas a las situaciones específicamente escolares que afectan las trayectorias escolares; a la accesibilidad de las propuestas para maestros y profesores; y a la necesaria combinación de acciones urgentes con otras sostenidas en el tiempo, que requieren planificaciones plurianuales y presupuestos específicos.

- *Es necesario contar con información precisa para definir problemas, y hacer un uso adecuado de ella para definir políticas.*

Colocamos este asunto en primer término a sabiendas de que la prioridad que se le da de este modo posiblemente no coincida con la que tiene para muchos de los lectores de este documento. Ante las diversas pero acuciantes situaciones que afrontan los países de la región, ante lo que debe ser atendido sin dilaciones, la generación de información y su utilización pertinente para definir políticas pueden ser leídas como asuntos que requieren capacidades técnicas y esfuerzos presupuestarios que distraen recursos de los asuntos más urgentes.

Y sin embargo, es necesario señalar que la falta de información o la falta de utilización de la información disponible tienen consecuencias para las políticas, porque

el planeamiento de éstas se realiza sobre una base informativa insuficiente, débil o imprecisa, y la evaluación se torna casi inexistente.

La experiencia política en la promoción del derecho a la educación ofrece numerosos ejemplos de lo necesaria que resulta la información para detectar una situación de incumplimiento de derechos. Así, por ejemplo, el cuidadoso análisis de la estadística poblacional y de la educativa permite componer un cuadro de situación más ajustado de la escolarización efectiva (y de su contracara de derechos incumplidos) que la contabilización de la llamada “demanda no satisfecha”. La demanda no satisfecha (que expresa la población que demanda una vacante escolar en un nivel educativo y no la obtiene) suele ser una parte de la población no escolarizada: hay familias que no demandan educación, hay familias que no ven a la educación como una oportunidad para el desarrollo de las capacidades de los niños, como una actividad que hacia el futuro podría incidir en su calidad de vida, o simplemente como un derecho que les asiste. Cuando la vulnerabilidad social de los grupos familiares lleva a que no se posicionen como demandantes de una plaza escolar, la política educativa debe disponer de mecanismos para detectar la situación; para ello, la creación de información local y el análisis de la información poblacional de carácter general son imprescindibles.

Difícilmente pueda exagerarse la importancia de la información para detectar situaciones de otro modo invisibilizadas, para planificar acciones (por ejemplo, para definir su posible escala), y para monitorear su desarrollo. Pese a ello, tomando la escala subregional, la base informativa con la que se cuenta necesita muchas mejoras. El Informe Hemisférico Comparativo contiene numerosas referencias a la insuficiencia de información suministrada por los países o a que ésta se presenta en formatos que dificultan su análisis y su uso comparado. En la estrategia para disponer de una buena base informativa, cuatro necesidades se plantean con claridad.

En primer lugar, la necesidad de diseñar y desarrollar sistemas de indicadores. Los países reúnen datos y preparan estadística social y educativa, pero raramente la articulan en un sistema de indicadores. Un sistema de indicadores es una herramienta de diagnóstico y monitoreo del sistema educativo que utiliza los datos provenientes de la estadística poblacional y escolar para proporcionar una visión de conjunto del sistema

educativo, de sus tendencias de desarrollo, de sus principales problemas. Es una herramienta importante para el planeamiento si los datos en que se basa se actualizan regularmente por procedimientos de recolección confiables.²⁹

En segundo lugar, es necesario comenzar a generar información que siga al alumno, que tome como unidad de análisis a los estudiantes y sus trayectorias. Es característico de las trayectorias escolares que hemos llamado *no encauzadas* que los niños y niñas cambien de escuela, que dejen de asistir por un tiempo, que se muden a otra zona del país, fenómenos todos que eventualmente quedan registrados en la documentación escolar de los niños y niñas pero que no alimentan el sistema de información; la escuela que “da un pase”³⁰ a un alumno difícilmente registre cómo sigue (si es que sigue) su trayectoria escolar, y la estadística registra un alumno “salido con pase” o “sin pase”³¹ sin que se sepa quiénes son y sin que sea posible determinar si continúan siendo alumnos del sistema. Es necesario construir alumno por alumno, escuela por escuela, información sobre las trayectorias reales, información que permita detectar a tiempo la interrupción en la escolaridad, acompañar y orientar a las familias y sostener la escolarización de los alumnos en todos los puntos críticos del sistema que ya conocemos.

Ello se debe a que, como se señaló en el Capítulo 2, en la estadística educativa que llevan los países no existe ninguna herramienta consolidada que permita realizar el

²⁹ La clase 1 del Seminario Virtual de Formación resalta la importancia de la información para conocer los sistemas educativos, sus tendencias y problemas, y los fenómenos que afectan a los sujetos que trabajan en ellos o asisten a sus instituciones en calidad de alumnos.

³⁰ *Alumno salido con pase*: es aquel que dejó definitivamente de asistir al establecimiento en el transcurso del año lectivo y fue dado de baja de los registros del curso, con una inscripción (o pase) a otra escuela (DINIECE, 2003). La definición se toma de documentación argentina pero es reconocida también en la estadística educativa de otros países.

³¹ *Alumno salido sin pase*: es aquel que dejó definitivamente de asistir al establecimiento en el transcurso del año lectivo y fue dado de baja de los registros del curso, sin que se le haya emitido pase a otra escuela (DINIECE, 2003).

seguimiento de trayectorias escolares. Si bien los datos agregados nos permiten formular hipótesis generales sobre las trayectorias individuales, para ciertos fines se requiere otra clase de información. Por ejemplo, en varios países de la región se desarrollan sistemas de becas; si bien las evaluaciones de esos programas nos ofrecen elementos de interés para su análisis (De Andracca, 2004), hay datos que no pueden ofrecernos excepto que cuenten con sistemas de seguimiento a los sujetos; por ejemplo, datos sobre el impacto de las becas a largo plazo en la trayectoria escolar de los estudiantes becados. Siguiendo con los ejemplos, al menos en cinco países de la región se desarrollan programas de aceleración de aprendizajes para alumnos de nivel primario con sobreedad; algunos de estos programas ya tienen varios años de antigüedad. Pese a ello, poco sabemos de la trayectoria escolar previa que colocó a los alumnos en situación de sobreedad, una información importante para enfocar adecuadamente la política pública; debido a su inexistencia, esta información tiene que ser reconstruida casuísticamente por los programas. Poco sabemos también del impacto de la aceleración en la trayectoria escolar posterior de los alumnos y alumnas, pues una vez que los sujetos salen de los programas (por ejemplo, cuando egresan del nivel primario) los sistemas de información dejan de seguirlos.

En tercer lugar, es necesario aprender a dar sentido pedagógico a la información estadística, aprender a traducir la información en consideraciones sobre las trayectorias escolares, y tomar esas consideraciones como base para reflexionar sobre los desafíos pedagógicos que se plantean a las políticas de inclusión. Como señalamos en la Clase 1 del Seminario Virtual de Formación,³² más jóvenes de 18 a 24 años sin nivel medio completo que continúan estudiando es una buena noticia para nuestros países; pero, traducida en alumnado concreto, esta buena noticia significa el incremento en la cantidad y la diversidad de quienes asisten a nuestras escuelas secundarias, lo cual nos exige introducir modificaciones de fondo en la oferta escolar hacia propuestas educativas adecuadas a las condiciones vitales de estos jóvenes.

Finalmente, en la estrategia para disponer de una buena base informativa es un asunto de importancia el trabajo con las instituciones escolares. Cabe recordar que las

³² Página 16 de la Clase 1, *Detrás está la gente*.

escuelas son las productoras de buena parte de la información de base que se utiliza para componer la estadística educativa. Todo el tiempo institucional invertido en completar documentos (el registro escolar, las libretas o boletines de calificaciones, los libros matrices o de actas de exámenes, las planillas de los relevamientos estadísticos que se completan para las autoridades gubernamentales), debe revertir sobre la propia escuela, en un trabajo interno que permita una aproximación cuantitativa a los problemas de repitencia, inasistencias reiteradas, abandono, sobreedad, etc., de la población escolar de cada establecimiento. Este análisis es central para la formulación de proyectos institucionales orientados a la inclusión escolar, y para establecer parámetros propios en virtud de los cuales evaluar la acción institucional.

- *Resultan necesarias políticas de seguimiento para que los estudiantes no se vuelvan invisibles.*

Según cuál/es sean las razones que producen su situación de vulnerabilidad, los niños y niñas con trayectorias discontinuas cambian de escuela, dejan de asistir por un tiempo, se trasladan a otra zona del país, cambian (o son obligados a cambiar) el turno escolar; y, tanto debido a la falta de un sistema de información que siga al alumno como debido a que aun no ha sido completamente removido el modelo individual del fracaso que hace a los sujetos responsables de su situación educativa, estos movimientos los ponen fuera del foco de atención de las escuelas; en cierto sentido, podemos decir que estos niños y niñas se invisibilizan para el sistema.

Tomamos la idea de invisibilidad del trabajo de Rossano (2006), centrado en la transición del nivel primario al nivel secundario. Las trayectorias teóricas prevén transiciones escolares en el pasaje de un nivel a otro del sistema. Rossano ha mostrado recientemente un fenómeno que se produce entre el egreso de los alumnos de la escuela primaria y su ingreso al nivel medio: en esa transición, se establece un territorio “sin jurisdicción clara”, y los niños y niñas se vuelven *invisibles* tanto para el nivel del que egresaron como para el nivel al que deben ingresar, “nadie los espera ni los busca pues ya han egresado de la escuela primaria pero todavía no pertenecen a ninguna otra institución educativa” (Rossano, 2006:300). El trabajo ofrece un planteo poco usual del

problema, pues desoculta una razón *sistémica* para la invisibilidad: advierte con agudeza que el sistema educativo no ha instituido formas que constituyan al pasaje de la escuela primaria a la escuela secundaria en asunto interinstitucional. Entre el *ya no* (ya no son “de la primaria”) y el *todavía no* (todavía no son “de la media”), ninguna escuela es responsable de estos niños y niñas que se vuelven invisibles para el sistema educativo.

La idea de Rossano ilumina no sólo la transición que ella estudia (una transición prevista por las trayectorias teóricas), sino también las que se suman en las trayectorias reales, debidas a la repitencia que separa del grupo de pares, al cambio de escuela, al abandono temporario. En estos cambios, se reproduce la “tierra de nadie” de que habla Rossano, y los niños, adolescentes y jóvenes vuelven a invisibilizarse. Esta reflexión abre el desafío de encontrar modos sistémicos de ocupar esa “tierra de nadie”, como constituir redes que contribuyan a dar visibilidad a los sujetos y los apoyen en el sostenimiento de sus recorridos escolares.

En las historias escolares de los niños y niñas con trayectorias discontinuas o inconclusas, el pasaje de un grado a otro, la repitencia, el pase a otra escuela, la salida temporaria, el reingreso a otra escuela, se han producido durante años bajo condiciones de invisibilidad. La imagen del estudiante de nivel secundario que rinde mal un examen entre varios que debía aprobar para no repetir el año escolar, y que sabe a partir de ese momento que deberá repetir, que quizás hasta deberá buscarse una vacante en otra escuela si la suya ha sido ocupada por un nuevo ingresante, es una imagen desolada donde no hay mecanismos institucionales de acompañamiento y de orientación; lamentablemente, es una imagen frecuente. La creación de procedimientos formalizados de seguimiento de las trayectorias de los chicos y chicas, a la que nos referimos antes, es sólo un ejemplo posible de la clase de iniciativas que es necesario generar para que los sujetos se vuelvan visibles.

- *Se requiere producir respuestas pedagógicas precisas a las situaciones específicamente escolares que afectan la escolaridad:*

Hemos señalado que las políticas sociales deben ser intensificadas y que se requiere su articulación concreta con las políticas educativas; que las graves situaciones

que sufren muchos niños y niñas, adolescentes y jóvenes impiden situar sólo en la escuela la respuesta a su vulnerabilidad educativa. Ahora bien, que las políticas educativas no sean suficientes no excusa a los decisores de política educativa de la obligación principal de buscar respuestas pedagógicas a la vulnerabilidad educativa.

Como hemos planteado en otra oportunidad en documentación de este Proyecto Hemisférico (Terigi, 2005b), existe una relación entre los rasgos constitutivos del dispositivo escolar y la caracterización del llamado “riesgo educativo”. Empecemos señalando que, bajo la expresión genérica “poblaciones en riesgo educativo”, la bibliografía pedagógica, los programas de política educativa y los proyectos institucionales suelen englobar situaciones muy diversas que necesitan ser diferenciadas. En primer término, señalemos que no debería tratarse de *toda* la población escolar, sino de *grupos identificados con precisión* que se encontrarían en riesgo desde el punto de vista de la inclusión escolar: los alumnos que ingresan al nivel medio con un escaso bagaje académico para afrontar los desafíos del nivel; los alumnos que trabajan; los niños y las niñas con importantes grados de sobreedad; los que tienen una relación conflictiva y hasta violenta con la escuela y con los pares, son formulaciones que refieren con precisión a grupos determinados de alumnos y alumnas.

Pero además, advirtamos que las diversas situaciones en que se encuentran estos niños y niñas “en riesgo educativo” se encuentran vinculadas con las condiciones de la escolarización. Se trata de pensar el riesgo educativo no en términos de propiedades subjetivas, no como rasgos de los sujetos (individualmente considerados, o como grupo) que los pondrían en riesgo, sino en términos de *atributos de la situación pedagógica* tal y como está organizada en nuestro sistema escolar. Ello implica caracterizar las poblaciones consideradas en riesgo en términos de la interacción entre los sujetos y las condiciones propuestas por el sistema escolar para su escolarización.

Así, como hemos señalado en otras ocasiones (Terigi, 2005b), no se trata de “los niños o adolescentes con sobreedad”, sino de “los niños o adolescentes con sobreedad en la escuela graduada”; no se trata de “las adolescentes que son madres”, se trata de “las adolescentes que son madres en escuelas con régimen presencial”. El mismo análisis debe hacerse sobre cualquier otra situación que estemos considerando como

productora de riesgo educativo. El ausentismo estudiantil, por ejemplo, es de muy diversas clases; no es lo mismo que se relacione con faltar sistemáticamente a las primeras horas por superposición entre el horario laboral y el escolar, que se produzca por períodos prolongados como consecuencia de la maternidad o de un trabajo ocasional, o que parezca responder al desinterés por la propuesta educativa. Que no es lo mismo quiere decir que estas distintas clases de ausentismo no pueden ser atendidas con una estrategia común.

La pregunta acerca de las condiciones pedagógicas bajo las cuales se constituye el riesgo educativo habilita la pregunta consecuente por las condiciones bajo las cuales podría dejar de producirse. Esas condiciones son el foco principal de esta recomendación: se requiere producir respuestas pedagógicas precisas a las situaciones específicamente escolares que afectan la escolaridad de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en “riesgo educativo”.

Esas respuestas no se encuentran fácilmente disponibles, ni han sido producidas con la misma profundidad para todas las situaciones; también es cierto que no se trata de que cada situación requiera una respuesta completamente independiente, pues muchas de las transformaciones de la propuesta educativa que son favorables a la inclusión de unos grupos podrían beneficiar también a otros. Así, por ejemplo, los programas de aceleración destinados a responder a la sobreedad de niños y niñas han definido situaciones pedagógicas en las cuales un mismo maestro trabaja con menos niños que el estándar de las aulas de primaria, donde se ponen a disposición materiales especialmente preparados, donde se fortalecen aprendizajes básicos, inclusive aprendizajes que debieron haberse producido en años anteriores de la escolaridad (Terigi, 2005b); no cabe duda de que estas modificaciones de la propuesta escolar estándar podrían beneficiar a otros grupos en “riesgo educativo”, y no sólo a los niños y niñas con sobreedad.

Finalmente, advertimos que hay situaciones institucionales que producen riesgo educativo aun si los sujetos no presentan ninguna condición específica que pudiera ponerlos en tal situación. Distintas experiencias de las escuelas desarrolladas en el marco del Proyecto Hemisférico han detectado componentes de la situación escolar que

requieren atención: la organización de la escuela, las “conductas poco profesionales” de los docentes, la falta de espacios para apoyo escolar y actividades extraclase, la ausencia de situaciones en las que los adolescentes puedan tomar la palabra, el cambio de escala de una escuela que pasó a tener una modalidad muy requerida y aumentó sustantivamente su matrícula, etc.

- *Las respuestas pedagógicas deben estar al alcance de maestros y profesores:*

Debido a que el conocimiento pedagógico- didáctico acumulado más frecuentemente por los sistemas escolares es el requerido por las trayectorias escolares teóricas, las respuestas pedagógicas que deben construirse para la inclusión educativa de alumnos y alumnas con trayectorias *no encauzadas* necesitan poner en juego e inclusive producir saberes que son diferentes a aquellos de los que disponen habitualmente los maestros y profesores. Así, por ejemplo, si en el nivel secundario una parte de la respuesta a la situación de cierto tipo de ausentismo estudiantil es la preparación de materiales que intensifiquen el aprovechamiento del tiempo cuando el alumno está presente en la escuela o que lo apoyen en su trabajo autónomo fuera de la escuela, hay que reconocer que la mayor parte de los profesores de nivel secundario no disponen de los conocimientos que se requieren para elaborar materiales de esa clase y que muchos presentan un conocimiento didáctico débil aun para el trabajo escolar estándar, lo que no les hace sencillo combinar su propia tarea con materiales producidos por otros.

Por consiguiente, se requiere que las estrategias impulsadas por las políticas de inclusión educativa no sean posibles sólo para docentes excepcionales, con características elusivas de formación, capacidad o experiencia previa. Éste es un gran requisito para las políticas, que en su oportunidad denominamos *accesibilidad didáctica*.

Al hablar de accesibilidad didáctica, nos referimos al grado hasta el cual las implicaciones didácticas de una cierta medida de política educativa se hacen accesibles para los docentes, en función de su conocimiento didáctico (Terigi, 2005a). Evidentemente algún desajuste habrá de existir, pues estamos hablando de propuestas novedosas que ponen en juego estrategias no usuales; pero se trata de plantear un

desajuste *adecuado*, porque las políticas no tienen otro modo de incluir a los alumnos y alumnas en riesgo educativo como no sea a través de las capacidades efectivas de los docentes para pensar y llevar adelante la enseñanza.

- *Las políticas de inclusión requieren combinar acciones urgentes con otras sostenidas en el tiempo:*

Las políticas orientadas a favorecer trayectorias educativas continuas y completas requieren el trabajo simultáneo y convergente en dos escalas temporales distintas. Por un lado, algunas de las acciones que se requieren son urgentes, pues las situaciones que atraviesan los sujetos son acuciantes y demandan intervenciones inmediatas. Ello abarca desde problemas que se manifiestan bajo formas agudas, como las urgencias sanitarias, hasta situaciones que, aun si aisladas, por su visibilidad, por su función de caso testigo, no admiten dilaciones, como las situaciones desembozadas de discriminación educativa.

Junto con estas situaciones que demandan intervenciones urgentes, encontramos otras que toman una forma que podríamos llamar crónica, como la sistemática insuficiencia de vacantes en ciertas zonas o la debilidad de los saberes con que cuentan maestros y profesores para dar respuesta adecuada a las necesidades de la población escolar más vulnerable. Estas situaciones requieren otra clase de respuestas sostenidas en el tiempo: la sistemática falta de vacantes requiere planes de expansión de la oferta educativa que son por lógica plurianuales; la debilidad de los saberes de maestros y profesores requieren no sólo acciones de formación sino inclusive acciones de producción de tales saberes, pues como hemos señalado pueden no estar disponibles.

Debido a que estas dos temporalidades deben ser atendidas en forma simultánea, y a que aún las situaciones agudas difícilmente se resuelvan de manera definitiva con una intervención puntual, por pertinente y exitosa que ésta sea, las políticas de inclusión educativa requieren tiempo y, con ello, presupuestos plurianuales específicos. Eso significa que es necesario entenderlas como políticas a largo plazo, y que difícilmente sea en este terreno donde los gobiernos podrán mostrar resultados contundentes en el corto plazo. La dinámica política requiere a cualquier gobierno diferenciar su propuesta

de otras y mostrar logros contundentes en tiempos relativamente breves. Independientemente de cuánto esto suceda efectivamente, es de advertir que esta dinámica es poco proclive a sostener esfuerzos de manera consistente a lo largo de los años. Para resolver las situaciones graves de exclusión educativa, se requiere que las iniciativas se sostengan en el tiempo, que se las monitoree y evalúe, que se aprenda de la experiencia, y eso supone despejar demandas relacionadas con la inmediatez, con las necesidades de los gobiernos de mostrar avances; no son estas políticas las que deberían elegirse para mostrar resultados inmediatos.

Dos prioridades de política educativa

Hasta aquí, no nos hemos pronunciado sobre políticas concretas o sobre áreas de la educación en las que intervenir de manera prioritaria. No obstante, parece valioso identificar un número pequeño de prioridades estratégicamente elegidas para que, atendíéndolas como es debido (esto es, multiplicando las iniciativas, concentrando la asignación de recursos, asegurando la convergencia de políticas de distintas áreas de gobierno y definiendo metas mensurables en el tiempo), se alcance un impacto reconocible en la modificación de las trayectorias escolares discontinuas o inconclusas de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes.

En este trabajo proponemos poner especial atención a dos situaciones de desigualdad educativa que tienen grandes efectos e impactos en las trayectorias escolares. La primera se refiere al ciclo de alfabetización de la escuela primaria; la segunda, a los niveles educativos alcanzados por los jefes y jefas de hogar a cuyo cargo se encuentran niños y niñas en edad escolar. Nos referiremos brevemente a cada una, no sin antes enfatizar que la identificación de estas prioridades no debería obrar en desmedro del sostenimiento de políticas educativas en otras áreas, pero sí llamar la atención de los decisores de política educativa sobre dos situaciones que, de no ser resueltas, difícilmente permitan revertir la desigualdad educativa.

En relación con el ciclo de alfabetización de la escuela primaria, se lo identifica como prioridad porque el análisis de las trayectorias escolares muestra que las primeras detenciones e interrupciones se experimentan en los primeros grados de ese nivel, bajo las formas de repitencia reiterada y de aprendizajes poco consolidados que producen una base endeble para la trayectoria escolar posterior de los niños y niñas concernidos. Hoy en día, se desarrollan importantes experiencias remediales sobre algunos de los efectos de estas problemáticas, como las propuestas de aceleración para atender la situación de sobreedad en que quedan muchos niños y niñas como consecuencia de la repitencia reiterada. Ahora bien, si estas experiencias remediales no se combinan con políticas que mejoren el ciclo de alfabetización, que cambien la situación que provoca la sobreedad (incluyendo políticas de mejora de la inclusión educativa en los años de la primera infancia), las propuestas de aceleración se tornarán crónicas y las trayectorias escolares continuarán encontrando en los primeros grados de la escuela primaria unos obstáculos insalvables.

En relación con el nivel educativo de los adultos que crían a los niños y niñas, se trata de priorizar a los jefes y jefas de hogar que no han completado el nivel primario. Estos jóvenes y adultos jóvenes son los desfavorecidos históricos de las situaciones que provocan trayectorias inconclusas: ellos estaban en edad escolar cuando la escolarización primaria tendía a la universalización, pero el sistema no logró asegurarles la inclusión educativa y los estudios elementales. La meta de escolarización primaria universal para la población adulta joven, a cuyo cargo se encuentran niños y niñas en edad escolar, es en este sentido un acto de justicia.

Pero, además, el cumplimiento de esta meta permitiría impactar favorablemente sobre la escolaridad de los alumnos. El clima educativo de los hogares se ha mostrado en diversos análisis como una variable que correlaciona positivamente con el éxito de los niños en edad escolar. Al priorizar a los adultos jóvenes y mejorar su nivel educativo, el Estado puede contribuir a mejorar el clima educativo en que crece la infancia escolarizada al mismo tiempo que repara una situación histórica de injusticia.

Capítulo 4

DOS REFLEXIONES QUE ABREN OTROS TANTOS PROBLEMAS

Un documento como éste se ve obligado a declarar su insuficiencia. No me refiero a esos usuales ejercicios de modestia del redactor, sino a la incertidumbre concreta en que nos encontramos y a la voluntad de proponer, de todos modos. Cuando este documento fue ideado, no había sucedido el estallido de la llamada “burbuja inmobiliaria”, la crisis mundial se cernía pero no se había desatado y -en algún ingenuo sentido- el mundo era otro. Cuando se le pone punto final, en marzo de 2009, la economía mundial se “cura en salud” proponiendo recortes preventivos que echan a cientos de miles al desempleo, el crédito desaparece, y el miedo provoca aquello que más se teme. Es un mundo donde las dificultades financieras ya están poniendo fuertes límites al financiamiento de las políticas, donde la parte de los presupuestos educativos que se financia con el esfuerzo extraterritorial (organismos de cooperación, instituciones de crédito) y privado (ONGs) se retrae, y en el que los Estados enfrentan los mismos grandes desafíos que podíamos reconocer hace un año, pero ahora con recursos inciertos.

En este mundo, en que todo parece más precario, no queremos dejar de plantear dos reflexiones que abren otros tantos problemas. Quizás dos lujos, considerarán algunos lectores, en este contexto; desde nuestro punto de vista, dos asuntos que, si resultan desconocidos, nos encontrarán dentro de unos años explicando lo que hoy podemos prever.

La primera reflexión se refiere al problema de la producción de saber pedagógico. A lo largo del documento, hemos insistido de diferentes maneras en que la formulación de políticas para lograr trayectorias educativas completas y continuas requiere producir saber pedagógico del que no disponemos en la actualidad. Nuestras genuinas preocupaciones por los derechos educativos de los niños y las niñas, y nuestra voluntad política de generar condiciones para su inclusión efectiva en la escuela, chocan

con un límite: no podemos apelar a una suerte de biblioteca donde esté producido y disponible el saber pedagógico que se requiere para encontrar, definir, producir tales condiciones. Antes bien, es necesario asumir el problema de los límites del saber pedagógico del que disponemos cuando nos proponemos diseñar programas que hagan posible la inclusión en la escuela de chicos y chicas que experimentan dificultades persistentes para ingresar, para permanecer en la escuela y para aprender en ella.

El segundo se refiere a los cambios que necesita el formato escolar. Todos sabemos que ha sido parte de la idea de educación común la extensión de un determinado formato, que durante cierto tiempo hemos llamado con inadvertida naturalidad “escolar”. En ese formato, ciertos rasgos, como el aula graduada o la separación familia/escuela, llegaron a ser la manera estándar de entender la educación. Pero hace tiempo que no puede sostenerse, ni en términos teóricos ni en términos políticos, que ese formato resista sin cambios, ni que la homogeneidad sea garantía de igualdad. La escuela común, el *curriculum* único, el aula estándar, se encuentran en discusión. La discusión no aclara, por momentos oscurece el problema; como he señalado en su momento, “cuando se analiza de cerca el problema de lo común, la formación que esperamos que promuevan las escuelas aparece como el objetopreciado de estrategias francamente antagónicas, como el *curriculum* único y la diversificación curricular, el aula estándar y los agrupamientos flexibles, la escuela común y los formatos escolares alternativos” (Terigi, 2008:219). Tal parece que deberemos mantener abierto el debate sobre el formato escolar durante los próximos años.

En todo caso, nuestra reflexión es que la inclusión educativa no puede resolverse con una prédica a favor de una mera sensibilización hacia las diferencias; la escuela centenaria deberá cambiar. Cómo hacerlo a favor de un proyecto formativo que prepare a los alumnos (a *todos* los alumnos y alumnas) para vivir en sociedades más complejas, y también más plurales, es nuestro desafío.

BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN CITADAS

ADC (Asociación por los Derechos Civiles). (2009). Obligaciones del Estado en materia educativa: un marco para la evaluación y seguimiento de las políticas públicas educativas. En su *Desigualdad en el acceso a la educación en la Provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires, ADC Programa Educación.

Almandoz, M. R. (2000). El sistema educativo. ¿Qué dicen los números? En su *Sistema educativo argentino. Escenarios y políticas*. Buenos Aires: Santillana.

Baquero, R. (2007). *Sujetos y aprendizaje*. Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación.

Benavot, A. (2002). Un análisis crítico de la investigación comparativa en educación. *Perspectivas*, XXIII (1), marzo de 2002, pp. 53/81.

Bolívar, A. (1996). El lugar del centro escolar en la política curricular actual. Más allá de la reestructuración y de la descentralización. En Pereyra, M. A. et al (comps.) *Globalización y descentralización de los sistemas educativos. Fundamentos para un nuevo programa de educación comparada*. Barcelona: Pomares- Corredor.

Borzese, D. & García, D. (2003). Construyendo comunidades de aprendizaje. Escuelas secundarias y jóvenes en situación de pobreza en Argentina. En Borzese, D., García, D., Bruzzone, M. del C. & Scafati, M. A., *La relación entre la escuela secundaria y las organizaciones sociales. Experiencias en Argentina y Uruguay*. UNESCO-IIEP, París, serie políticas y estrategias para la educación secundaria, 139 p.

Caillods, F. & Hutchinson, F. (2001). ¿Aumentar la participación en la educación secundaria en América Latina? Diversificación y equidad. En Braslavsky, C. (org.), *La educación secundaria. ¿Cambio o inmutabilidad? Análisis y debate de procesos*

Europeos y latinoamericanos contemporáneos, Buenos Aires: IPE-UNESCO sede regional Buenos Aires/ Ed. Santillana, pp. 21-64.

Schugurensky, D., Carpenter, S. & Weber, N. (2008). El impacto de las reformas educativas neoliberales en la práctica de los docentes. El caso de Ontario, Canadá. En Perazza, R. (2008), *Pensar en lo público. Notas sobre la educación y el Estado*. Buenos Aires: Aique.

Connell, R. W. (1997). *Escuelas y justicia social*. Madrid: Morata.

De Andraca, A. M. (2004). *Programas de becas estudiantiles: experiencias latinoamericanas*. Buenos Aires: IPE-UNESCO sede regional Buenos Aires.

DINIECE - UNICEF (2004). *Las dificultades en las trayectorias escolares de los alumnos. Un estudio en escuelas de nuestro país*. Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, DINIECE.

DINIECE (2003). *Definiciones básicas para la producción de estadísticas educativas*. Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, DINIECE.

Donini, A., Gorostiaga, J. & Pini, M. (2005). *Informe hemisférico comparativo de políticas y estrategias para la prevención del fracaso escolar*. OEA, Proyecto Hemisférico “Elaboración de Políticas y Estrategias para la Prevención del Fracaso Escolar”. Universidad Nacional de San Martín, Escuela de Posgrado, Programa de Investigación, Desarrollo y Asistencia en Educación.

Dussel, I. & Southwell, M. (2006). ¿De quién es la escuela? *El Monitor de la Educación*, nº 9. Disponible en: <http://www.me.gov.ar/monitor/nro9/dossier1.htm> Fecha de consulta: 1 de marzo de 2009.

EGRIS (European Group for Integrated Social Research). *Leading or misleading trajectories? Theoretical concepts and perspectives*. Traducido por Analía Weiss, Isadora Paolucci y Paula Preuss.

Consultado en: virtual.flacso.org.ar (acceso restringido). [Consulta: 10 de mayo de 2007].

Elmore, R. (1996). El cambio de la estructura en las escuelas públicas. En Elmore, R. y colaboradores (1996), *La reestructuración de las escuelas. La siguiente generación de la reforma educativa*. México: Fondo de Cultura Económica.

Esteve, J. M. (2006). Identidad y desafíos de la condición docente. En Tenti Fanfani, E. (comp.) *El oficio del docente. Vocación, trabajo y profesión en el siglo XXI*. Buenos Aires: IPE- UNESCO sede regional Buenos Aires/ Fundación OSDE/ Siglo XXI Editores.

Jackson, P. (1968). *La vida en las aulas*. Madrid: Morata.

Kaplan, C. & García, S. (2007). *La inclusión como posibilidad*. Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación.

López, N. (2005). *Informe de integración de los cuadros de situación regionales*. OEA, Proyecto Hemisférico “Elaboración de Políticas y Estrategias para la Prevención del Fracaso Escolar”, IPE-UNESCO sede regional Buenos Aires.

Lus, M. A. (1988). Fracaso escolar y lectoescritura. Análisis desde una perspectiva pedagógica. En UNESCO/ MED. *Informe preliminar del seminario- taller sobre Fracaso escolar y lectoescritura*. Buenos Aires.

Morduchowicz, A. & Duro, L. (2007). *La inversión educativa en América Latina y el Caribe. Las demandas de financiamiento y asignación de recursos*. Buenos Aires: IPE-UNESCO sede regional Buenos Aires.

Navarro, J. C. & Verdisco, A. (2000a). *Teacher Training in Latin America: Innovations and trends*. Washington DC: Inter- American Development Bank, august 2000.
<http://www.iadb.org/publications/search.cfm?pagePos=1&keywords=&searchLang=E&title=&author=&topics=ED&countries=&fromyear=&toyear=&doctype=&activity=&or derby=&language=English&page=5> [Fecha de consulta: mayo de 2006].

Neufeld, M. R. & Thisted, J. A. (2004). Vino viejo en odres nuevos: acerca de educabilidad y resiliencia. *Cuadernos de Antropología Social*, 19, julio de 2004, pp. 83-101.

Perazza, R. (2008). Lo político, lo público y lo educativo. En su *Pensar en lo público. Notas sobre la educación y el Estado*. Buenos Aires: Aique.

Rodríguez, P. (2002). De nuevo, la justicia. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, año/ vol. XXXII, número 4, pp. 5-10.

Rossano, A. (2006). El pasaje de la primaria a la secundaria como transición educativa. En Terigi, F. (comp.) *Diez miradas sobre la escuela primaria*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Serra, M. S. & Canciano, E. (2007). *Las condiciones de enseñanza en contextos críticos*. Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación.

Serulnikov, A. (2008). *Políticas públicas de inclusión: entre el gobierno de la educación y las escuelas. Reflexiones a partir de la documentación narrada de experiencias de inclusión*. OEA, Proyecto Hemisférico “Elaboración de Políticas y Estrategias para la prevención del Fracaso Escolar”, subregión MERCOSUR.

SITEAL (2006). *Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina*. OEI/ IPE – UNESCO sede regional Buenos Aires.

SITEAL (a). La transmisión intergeneracional de las desigualdades educativas. *Boletín n° 3*. <http://www.siteal.iipe-oei.org> [Fecha de consulta: 8 de febrero de 2007]

SITEAL (b). Resumen estadístico I. Totales nacionales. <http://www.siteal.iipe-oei.org> [Fecha de consulta: 20 de diciembre de 2006]

Terigi, Flavia (1997). Aporte para el debate curricular. El *curriculum* en la era de las políticas curriculares. *Novedades Educativas*, año 9, n° 78, junio de 1997.

Terigi, F. (2005a). *Collected papers: sobre las decisiones en el gobierno de la educación*. En Frigerio, G. & Diker, G. (comps.) *Educación: ese acto político*. Buenos Aires: Del estante.

Terigi, F. (2005b). La retención escolar como problema pedagógico. *Experiencias pedagógicas: voces y miradas. Estrategias y materiales pedagógicos para la retención escolar*. Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación. ISBN 950-00-0516-6.

Terigi, F. (2007). *Los desafíos que plantean las trayectorias escolares*. Paper presentado en el III Foro Latinoamericano de Educación “Jóvenes y docentes. La escuela secundaria en el mundo de hoy”. Organizado por la Fundación Santillana. Buenos Aires, 28, 29 y 30 de mayo de 2007.

Terigi, F. (2008). Lo mismo no es lo común: la escuela común, el *curriculum* único, el aula estándar, y otros esfuerzos análogos por instituir lo común. En Frigerio, G. & Diker, G. (comps.), *Pensar lo común*. Buenos Aires: Del Estante.

Terigi, F. & Baquero, R. (1997). Repensando o fracasso escolar pela perspectiva psicoeducativa. En Abramovicz, A. & Moll, J. (comps.) *Para além do fracasso escolar*. Porto Alegre: Papyrus.

Tiramonti, G. (2008). Mutaciones en la articulación Estado-sociedad. Algunas consideraciones para la construcción de una nueva agenda educativa. En Perazza, R. (comp.) *Pensar en lo público. Notas sobre la educación y el Estado*. Buenos Aires: Aique.

Vaillant, D. (2004). *Construcción de la profesión docente en América Latina. Tendencias, temas y debates*. Documento número 31 del GTD- PREAL. PREAL, diciembre de 2004.

Weaver- Hightower, M. (2008). An Ecology Metaphor for Educational Policy Analysis: A Call to Complexity. *Educational Researcher*, Vol. 37, No. 3, pp. 153- 167.

ANEXOS

Anexo 1

Listado de documentos que contienen sistematizaciones de políticas por país.

Anexo 2

Listado de experiencias escolares documentadas.

Anexo 3

Listado de fascículos sobre temas prioritarios.

Anexo 1

LISTADO DE DOCUMENTOS CONTENIENDO SISTEMATIZACIONES DE POLÍTICAS POR PAÍS

Argentina, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (2005). *Documento de la República Argentina*. Documento del Proyecto Hemisférico “Elaboración de Políticas y Estrategias para la prevención del Fracaso Escolar”. Organización de los Estados Americanos (OEA) / Agencia Interamericana para la cooperación y el desarrollo (AICD) / Ministerio de Educación, República Argentina. Buenos Aires. Disponible en:

<http://www.porlainclusionmercosur.educ.ar/documentos/Argentina1.pdf>

Bolivia, Ministerio de Educación (2005). Proyecto Hemisférico “Elaboración de Políticas y Estrategias para la prevención del Fracaso Escolar”. Documento homónimo. Organización de los Estados Americanos (OEA) / Agencia Interamericana para la cooperación y el desarrollo (AICD) / Ministerio de Educación, República Argentina.

Disponible en: <http://www.porlainclusionmercosur.educ.ar/documentos/Bolivia.pdf>

Chile, Ministerio de Educación (2005). *Sistematización de la política chilena: Programa Liceo Para Todos y su línea de planes de acción. Informe final*. Proyecto Hemisférico “Elaboración de Políticas y Estrategias para la prevención del Fracaso Escolar”. Organización de los Estados Americanos (OEA) / Agencia Interamericana para la cooperación y el desarrollo (AICD) / Ministerio de Educación, República Argentina. Santiago: Ruiz, Catalina; Vergara, Marcela. Disponible en:

<http://www.porlainclusionmercosur.educ.ar/documentos/Chile.pdf>

Maddonni, Patricia (2006). *Escuela Plural: Una escuela hecha por todos y para todos*. Documento del Proyecto Hemisférico “Elaboración de Políticas y Estrategias para la prevención del Fracaso Escolar”. Organización de los Estados Americanos (OEA) / Agencia Interamericana para la cooperación y el desarrollo (AICD) / Ministerio de Educación, República Argentina. Disponible en:

http://www.porlainclusionmercosur.educ.ar/documentos/escuela_plural.pdf

Paraguay, Ministerio de Educación y Cultura (2005). *Informe nacional del Paraguay*. Documento del Proyecto Hemisférico “Elaboración de Políticas y Estrategias para la prevención del Fracaso Escolar”. Organización de los Estados Americanos (OEA) / Agencia Interamericana para la cooperación y el desarrollo (AICD) / Ministerio de Educación, República Argentina. Asunción: Aguilar Morínigo, María Magdalena. Disponible en: <http://www.porlainclusionmercosur.educ.ar/documentos/Paraguay.pdf>

Uruguay, Ministerio de Educación y Cultura (2008). *La escuela de tiempo completo: una manera de entender la enseñanza y el aprendizaje*. Documento del Proyecto Hemisférico “Elaboración de Políticas y Estrategias para la prevención del Fracaso Escolar”. Organización de los Estados Americanos (OEA) / Agencia Interamericana para la cooperación y el desarrollo (AICD) / Ministerio de Educación, República Argentina. Montevideo: Clavijo, María Cristina; Francias, María Teresita; Retamoso, Alejandro. Disponible en: <http://www.porlainclusionmercosur.educ.ar/documentos/Uruguay.pdf>

Anexo 2

LISTADO DE EXPERIENCIAS ESCOLARES DOCUMENTADAS

Argentina, Ministerio de Educación (2008). *Narrativas educativas. Pedagogía de frontera. La experiencia de la escuela Verón*. Documento del Proyecto Hemisférico “Elaboración de Políticas y Estrategias para la prevención del Fracaso Escolar”. Organización de los Estados Americanos (OEA) / Agencia Interamericana para la cooperación y el desarrollo (AICD) / Ministerio de Educación, República Argentina. Buenos Aires: Ochoa De La Fuente, Liliana. Disponible en:

http://www.porlainclusionmercosur.educ.ar/experiencias/rel_escuelas.php

Brasil, Ministerio de Educación (2008). *Narrativas educativas. Arte-Educación en las escuelas: en busca del suceso escolar*. Documento del Proyecto Hemisférico “Elaboración de Políticas y Estrategias para la prevención del Fracaso Escolar”. Organización de los Estados Americanos (OEA) / Agencia Interamericana para la cooperación y el desarrollo (AICD) / Ministerio de Educación, República Argentina. Makino Antunes, Mitsuko Aparecida. Disponible en:

http://www.porlainclusionmercosur.educ.ar/experiencias/rel_escuelas.php

Paraguay, Ministerio de Educación y Cultura (2008). *Narrativas educativas. Dos experiencias de educación bilingüe intercultural en escuelas rurales del Paraguay. Historias entrecruzadas sobre la incorporación de innovaciones educativas y la participación de la comunidad educativa en el proceso de reflexión-acción-reflexión*. Documento del Proyecto Hemisférico “Elaboración de Políticas y Estrategias para la prevención del Fracaso Escolar”. Organización de los Estados Americanos (OEA) / Agencia Interamericana para la cooperación y el desarrollo (AICD) / Ministerio de Educación, República Argentina. Asunción: Molinier, Lila. Disponible en:

http://www.porlainclusionmercosur.educ.ar/experiencias/rel_escuelas.php

Uruguay, Ministerio de Desarrollo Social –UNICEF, Consejo de Educación Primaria (CEP/ANEP) (2008). *Narrativas educativas. Programa de maestros comunitarios*.

Documento del Proyecto Hemisférico “Elaboración de Políticas y Estrategias para la prevención del Fracaso Escolar”. Organización de los Estados Americanos (OEA) / Agencia Interamericana para la cooperación y el desarrollo (AICD) / Ministerio de Educación, República Argentina. Montevideo: Almirón Moré, Graciela. Disponible en: http://www.porlainclusionmercosur.educ.ar/experiencias/rel_escuelas.php

Anexo 3

LISTADO DE FASCÍCULOS SOBRE TEMAS PRIORITARIOS

Argentina, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación (2006). *Las condiciones de enseñanza en contextos críticos*. Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación. Disponible en:

http://www.porlainclusionmercosur.educ.ar/mat_educativos/txt_pedagogicos.htm

Argentina, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación (2006). *Sujetos y aprendizaje*. Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación. Disponible en:

http://www.porlainclusionmercosur.educ.ar/mat_educativos/txt_pedagogicos.htm

Argentina, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación (2006). *La inclusión como posibilidad*. Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación. Disponible en:

http://www.porlainclusionmercosur.educ.ar/mat_educativos/txt_pedagogicos.htm

Argentina, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación (2006). *Educación y desigualdad social*. Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación. Disponible en:

http://www.porlainclusionmercosur.educ.ar/mat_educativos/txt_pedagogicos.htm

Argentina, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación (2006). *Escuela y Comunidad: desafíos para la inclusión educativa*. Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación. Disponible en:

http://www.porlainclusionmercosur.educ.ar/mat_educativos/txt_pedagogicos.htm