

Inclusión educativa en América Latina: caminos recorridos y por recorrer

Rosa Blanco

AMÉRICA LATINA, UNA REGIÓN DESIGUAL Y DIVERSA

La exclusión social y educativa son fenómenos crecientes en muchos países del mundo y objeto de preocupación de las políticas públicas, especialmente en América Latina, que se caracteriza por ser la región más desigual del mundo, aunque empiezan a haber signos alentadores como consecuencia de, entre otros factores, los esfuerzos que vienen realizando los países en materia de protección social. La inversión en políticas sociales en esa región se ha incrementado en cinco puntos porcentuales desde 1990, llegando al 18% del producto interno bruto (PIB) en 2007-2008 (CEPAL, 2010), pero aún es insuficiente si se compara con la inversión de los países de la OCDE, que alcanza en promedio el 25% del PIB (CECCHINI y MARTÍNEZ, 2011).

Estas políticas han tenido como consecuencia una baja importante de los índices de pobreza e indigencia, una reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso en la mayoría de los países y una mayor movilidad intergeneracional. El promedio regional de personas que viven en la pobreza es de un 29,4%, incluyendo un 11,5 en condiciones de indigencia, frente a un 48,3 y un 22,5 de 1990, aunque todavía hay un conjunto de países con tasas elevadas de pobreza (CEPAL, 2012). Se estima que al menos el 40% de los hogares de la región ha ascendido de «clase socioeconómica» entre 1995 y 2010, por lo que actualmente los porcentajes de población en situación de pobreza y de clase media están prácticamente igualados (BANCO MUNDIAL, 2013).

A las desigualdades estructurales de la región es preciso sumar la creciente diversidad cultural que genera mayor complejidad a los procesos de exclusión y fragmentación social (LÓPEZ, 2008). Junto al desafío de la superación de las desigualdades, sigue pendiente la solución al problema de la exclusión social, política y cultural de gran parte de la población, particularmente de los pueblos originarios y afrodescendientes. El progresivo reconocimiento de sus derechos está teniendo como consecuencia una creciente organización de los movimientos indígenas que reivindican mayores espacios de participación en la definición, desarrollo y monitoreo de políticas públicas que consideren la diversidad cultural y lingüística y que garanticen sus derechos. De igual manera, constituye un desafío para las políticas de inclusión el creciente aumento de población migrante y el surgimiento de nuevas culturas urbanas que muestran la heterogeneidad de las nuevas generaciones.

Inclusión educativa en América Latina: caminos recorridos y por recorrer

Para enfrentar el escenario de desigualdad, exclusión y fragmentación social y cultural, es necesaria una nueva agenda que considere, no solo en el discurso, la complementariedad entre crecimiento y equidad, y entre competitividad y cohesión social, junto con el desarrollo democrático y ambiental, así como un nuevo equilibrio entre el Estado, el mercado y la ciudadanía, y pactos fiscales que involucren acuerdos políticos sobre el nivel, la composición y las tendencias en materia de financiamiento y gasto público (CEPAL, 2009).

UNA MIRADA A LA EXCLUSIÓN EDUCATIVA EN AMÉRICA LATINA

La educación es sin duda una poderosa herramienta para avanzar hacia sociedades más inclusivas y democráticas, pero no es suficiente. Pese a los esfuerzos realizados, los sistemas educativos no están logrando compensar las desigualdades de origen de los estudiantes ni ser una palanca de movilidad social. La exclusión en educación es un fenómeno de gran magnitud que no solo afecta a quienes están fuera de la escuela, porque nunca han accedido a ella o la abandonan tempranamente, sino también a quienes estando escolarizados son segregados o discriminados por su etnia, género o procedencia social, por sus capacidades o situaciones de vida, o a quienes no logran resultados de aprendizaje satisfactorios porque reciben una educación de menor calidad (BLANCO, 2009).

Existe en la actualidad un amplio consenso respecto a que el derecho a la educación va más allá del mero acceso o escolarización, sino que constituye el derecho a una educación de igual calidad para todos que debe promover el máximo desarrollo y aprendizaje de cada persona, y el derecho a educarse en las escuelas de la comunidad en igualdad de condiciones. La educación inclusiva es, por tanto, un componente del derecho a la educación.

El concepto de inclusión o de educación inclusiva suele asociarse a los estudiantes con discapacidad o con necesidades educativas especiales, o a quienes viven en contextos de pobreza, aunque progresivamente se está adoptando un enfoque más amplio concibiéndola como un medio para lograr un acceso equitativo a una educación de calidad, sin ningún tipo de discriminación. Los destinatarios de las políticas de inclusión varían de un país a otro, siendo los más frecuentes los niños y niñas con discapacidad, poblaciones indígenas y afrodescendientes, desplazados por la violencia, poblaciones rurales aisladas o estudiantes que abandonaron el sistema educativo.

Según la UNESCO (2005), la educación inclusiva es un proceso orientado a responder a la diversidad del alumnado, incrementando su participación en la cultura, el currículo y las comunidades de las escuelas, reduciendo la exclusión en y desde la educación. Está relacionada con

la presencia, la participación y los logros de aprendizaje de todos los alumnos, con especial énfasis en aquellos que, por diferentes razones, están excluidos o en riesgo de ser marginados.

En los siguientes apartados se realiza un balance de la situación en América Latina en relación con estas dimensiones.

Desigualdades en el acceso a la educación

América Latina ha tenido avances muy significativos en el acceso a los diferentes niveles educativos, pero estos logros no son iguales para todos. Los grupos sociales en situación de mayor vulnerabilidad son quienes menos acceden a la educación de la primera infancia, etapa clave para sentar las bases de la igualdad, o a la educación secundaria y superior, niveles educativos que permiten salir de la pobreza y propician la movilidad social.

Primera infancia

La educación de la primera infancia ha tenido avances alentadores, siendo la región de los países en desarrollo que muestra los mayores progresos y un futuro más promisorio. La casi totalidad de los países cuenta con políticas o planes integrales de la primera infancia, existe una mayor institucionalidad de este nivel educativo y una tendencia a incluir uno o dos años (tres en México) de la educación de la primera infancia dentro de la educación obligatoria, o a universalizar el acceso en las edades de 4 y 5 años, aunque no sea obligación para los niños y sus familias asistir a los centros o programas.

La expansión de la educación en el grupo de 3 a 6 años ha sido notable, pero aún persisten desigualdades en el acceso y la calidad de los servicios que se brindan a los grupos en situación de mayor vulnerabilidad. La tasa bruta promedio de escolarización de los niños de 3 a 6 años es de un 70% y existe paridad de género, lo cual sitúa la región detrás de los países de altos ingresos (82%) pero muy por encima del promedio de los países en desarrollo (45%) y de los de ingresos medios y altos (62%) (UNESCO, 2012).

Este promedio regional oculta grandes desigualdades entre los países, que oscilan desde tasas netas de escolarización casi universales a tasas menores al 50% o el 30% (OEI, 2012). Aunque no se dispone de información suficiente, el acceso a la educación de los menores de 3 años es mucho más bajo. Una estimación basada en las encuestas de hogares arroja tasas de escolarización que van desde un 5% de la población a cerca de un 20% (OEI, 2012).

Las desigualdades al interior de los países son muy marcadas y están dadas por el origen socioeconómico y el lugar de residencia, acentuándose en el tramo de edad de 0 a 3 años. Los menores niveles de acceso a la educación corresponden a los niños y niñas que provienen de

hogares de menores ingresos y de zonas rurales, y en la mayoría de los países la principal oferta de jornada extendida y de mejor calidad es privada, y su cobertura depende de la capacidad de pago de las familias (CEPAL, 2010).

Educación primaria

La educación primaria es la etapa donde ha habido mayores progresos en el acceso y se ha logrado una mayor equidad. Casi todos los países tienen tasas netas de matrícula superiores al 90%, y la mitad se aproxima a la universalización (OEI, 2012), pero todavía hay cerca de un 4% de estudiantes en edad de cursar este nivel que permanece excluido de la escuela (UNESCO, 2011). La no escolarización se debe al ingreso tardío o a la deserción, más que al hecho de no matricularse en la escuela.

Las diferencias en las tasas de escolarización según género, nivel socioeconómico, lugar de residencia o pertenencia étnica son muy pequeñas o inexistentes (OEI, 2012), pero se aprecian brechas importantes en el acceso de los niños y niñas con discapacidad, que se amplían en niveles educativos posteriores. En México, por ejemplo, según el censo del año 2000, solo el 62% de los niños con discapacidad de 6 a 14 años estaba escolarizado, mientras que el 91,3% de la población general asistía a la escuela. En Brasil, en tanto, el porcentaje de estudiantes de 7 a 14 años con discapacidad era de un 88,6% frente a un 94,5% en el caso de los niños sin discapacidad (STANG, 2011).

Educación secundaria

Actualmente, la educación secundaria es considerada como un piso mínimo para salir de la pobreza, o evitar caer en ella, y desarrollar las competencias básicas para acceder al mundo laboral y ejercer la ciudadanía, pero no garantiza la movilidad social porque cada vez son necesarios más años de estudio y niveles de conocimiento para acceder a los empleos más productivos. En algunos países ya se advierten señales de vulnerabilidad a la pobreza y la exclusión entre quienes completan la educación secundaria (CEPAL, 2010).

Pese a que la denominada *secundaria baja* es obligatoria en la mayoría de los países, la tasa promedio de escolarización se sitúa en torno al 85%, con diferencias importantes entre países que van desde tasas cercanas al 100% a porcentajes inferiores al 50% (OEI, 2012). Las tasas de escolarización están afectadas por factores propios de la educación secundaria, como los obstáculos económicos o la lejanía de los centros, y por los retrasos y la deserción en la educación primaria. Según datos de 2007, el 23% de los adolescentes en edad de cursar la educación secundaria estaba matriculado en primaria debido a su ingreso tardío en esta o al hecho de haberse reincorporado a la escuela después de haber desertado (UNESCO, 2010).

En esta etapa se acentúan las desigualdades según nivel socioeconómico, lugar de residencia, etnia y género. Las tasas de escolarización de los estudiantes indígenas y afrodescendientes son menores en la mayoría de los países, salvo en los que tienen una cobertura prácticamente universal. En algunos casos las diferencias son leves, pero en otros las brechas superan los 10 puntos porcentuales (OEI, 2012). En la educación secundaria y técnico profesional son los varones los que se encuentran en una situación de desigualdad (UNESCO, 2010).

Desigualdades en la permanencia y conclusión de estudios

Los avances en el acceso a la educación no han sido acompañados de medidas efectivas para que todos los estudiantes realicen trayectorias educativas satisfactorias y concluyan los años de educación obligatoria establecidos en cada país. Las tasas de conclusión de la primaria varían desde porcentajes cercanos al 100% a valores de 60% o 40%. La retención es un gran desafío en algunos países. Así, por ejemplo, en Guatemala y Nicaragua, que poseen tasas de escolarización superiores al 90%, solo concluyen la educación primaria el 40% y 62% de los estudiantes, respectivamente (OEI, 2012).

El ingreso tardío, la repetición y la deserción en los primeros grados influyen en la no conclusión de la educación primaria, afectando en mayor medida a los grupos sociales en situación de desventaja. El porcentaje de estudiantes de hogares de mayores ingresos que no finaliza este nivel es tan solo de un 2%, frente a un 12% de los niños de hogares de menores ingresos. En las zonas urbanas el 96% de los estudiantes concluye la educación primaria, mientras que en las rurales ese porcentaje disminuye hasta el 85%. El problema se agudiza entre niños pertenecientes a pueblos originarios y afrodescendientes, pues solamente un 80% de ellos culmina este ciclo (CEPAL, 2010).

Los niños de hogares de menores ingresos y de zonas rurales suelen empezar la escuela más tarde que el resto, debido a la lejanía de los centros, a problemas de salud y nutrición, a obstáculos económicos o a la falta de conciencia de los padres sobre la importancia de iniciar la escolarización a tiempo. En Colombia, por ejemplo, el 42% de los niños de hogares más pobres inició la escolaridad con dos años o más de retraso, siendo este porcentaje de un 11% en los hogares más acomodados (UNESCO, 2012a). Las probabilidades de que los niños que ingresan tardíamente abandonen la escuela en tercer grado pueden ser cuatro veces superiores a las de los niños que han ingresado a la edad adecuada (UNESCO / UIS, 2012b).

La tasa promedio de repetición se ha reducido del 12% al 8%, pero sigue siendo alta en algunos países (UNESCO, 2012a). La repetición, además de tener un alto costo económico, afecta negativamente la autoestima de los niños y sus relaciones sociales, y no ha mostrado tener efectos positivos en mejorar los niveles de aprendizaje. Los resultados del Segundo Estudio Regional

Inclusión educativa en América Latina: caminos recorridos y por recorrer

Comparativo y Explicativo de aprendizajes y factores asociados (SERCE) muestran que los niños que repiten tienen de forma consistente un menor rendimiento (OREALC / UNESCO, 2008).

En la educación secundaria los índices de atraso escolar y de no conclusión de estudios son más elevados que en la educación primaria, y se acentúan las brechas según origen socioeconómico, área geográfica u origen étnico, produciéndose una marcada estratificación. El porcentaje de atraso de los estudiantes de las zonas rurales duplica al de las urbanas (32,4% versus un 15,8) y la brecha es casi 10 veces mayor entre estudiantes de los quintiles de menores y mayores ingresos (37,9% versus 4%) (OEI, 2012). En cuanto a la conclusión de estudios, tan solo el 53,4% de la población de 20 a 24 años de menores ingresos obtiene el título de la educación secundaria frente a un 81,7% de mayores ingresos. La diferencia entre varones y mujeres es mucho menor, alcanzando 2,5 puntos porcentuales, en el caso de la población clasificada como pobre y no pobre (OEI, 2012).

Las tasas de conclusión de la educación secundaria superior son aun más bajas. En la mayoría de los países, el porcentaje de jóvenes de 20 a 24 años que ha culminado este nivel educativo se sitúa entre el 40% y el 60%, mientras que en la mayoría de los países europeos y de la OCDE este porcentaje es cercano al 100% (OEI, 2012). Las brechas en la educación secundaria superior se tornan más agudas. El promedio regional de la población de 25 a 29 años que concluyó este nivel educativo, según datos de 2005, fue de solo de un 0,6% en el quintil de menores ingresos frente a un 22% en el quintil de mayores ingresos; un 1,7% en las zonas rurales versus un 8,7 de las urbanas, y un 2% de jóvenes indígenas frente a un 4,8% no indígenas (HOPENHAYN, 2008).

Desigualdades en el aprendizaje

Aunque todavía quedan tareas pendientes para garantizar que todos los estudiantes accedan a la educación primaria y secundaria, y la concluyan, el principal desafío que enfrentan los países de América Latina, y el de mayor complejidad, es reducir las brechas en el aprendizaje. El aumento del acceso a la educación de los grupos marginados no ha supuesto un mayor acceso al conocimiento o el desarrollo de las competencias necesarias para participar en igualdad de condiciones en la actual sociedad del conocimiento, acceder a un empleo digno y ser ciudadanos de pleno derecho (BLANCO, 2011). Es necesario dar el salto desde la inclusión en la escuela a la inclusión en el aprendizaje para lograr la democratización en el acceso al conocimiento, factor clave para la construcción de sociedades más justas y democráticas.

Las evaluaciones internacionales (PISA¹, SERCE², TIMSS³) ponen de manifiesto los bajos niveles de aprendizaje y la gran desigualdad de su distribución entre los diferentes grupos sociales. Entre un 30% y un 65% de los estudiantes latinoamericanos participantes en la evaluación PISA 2009 no alcanzaron los niveles de aprendizaje considerados imprescindibles para afrontar con éxito la formación posterior, encontrar un empleo mínimamente cualificado o ejercer los derechos, las libertades y las responsabilidades que implica el ejercicio de la ciudadanía (OEI, 2012).

Los datos del SERCE muestran la misma tendencia. Con la excepción de Cuba, la mayoría de los países de América Latina tiene un importante porcentaje de la población en los menores niveles de logro. Cerca de un 32% de los estudiantes de tercer grado de primaria están en el nivel 1 o por debajo del nivel mínimo de desempeño en el área de lenguaje, y este porcentaje asciende a un 47% en la de matemáticas. En sexto grado, el porcentaje de estudiantes ubicados en los niveles más bajos de desempeño se reduce casi a la mitad, alcanzando un 17,4% en lenguaje y un 25,4% en matemáticas. No se observan diferencias significativas por género, produciéndose por lo general una ventaja promedio de 5 puntos a favor de las niñas en lenguaje y una desventaja de 10 puntos en matemáticas, a excepción de Cuba y República Dominicana, donde las niñas obtienen mayores logros en esta área (OREALC / UNESCO, 2008).

Además de las desigualdades entre los países, existe una segmentación importante al interior de los mismos según nivel de ingresos, origen étnico y lugar de residencia. El nivel socioeconómico y cultural de las familias es el factor que genera mayores diferencias en los resultados de aprendizaje, ya que los estudiantes que provienen de hogares con menor acceso a bienes materiales y culturales tienen menores logros. Asimismo, cuanto más desigual es la distribución del ingreso en los países, menores son los promedios nacionales de rendimiento.

El desempeño de los estudiantes de escuelas rurales, con excepción de un país, es menor que el de las urbanas en todas las áreas y grados evaluados, y el rendimiento de las escuelas privadas es mayor que el de las escuelas públicas en la mayoría de los países, reduciéndose las diferencias en matemáticas (OREALC / UNESCO, 2008).

¹ Program for International Student Assessment (Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes). Evalúa la adquisición de competencias básicas en las áreas de Comprensión lectora, Matemáticas y Ciencias, en estudiantes de 15 años. Participan 10 países iberoamericanos: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, España, México, Panamá, Perú, Portugal y Uruguay.

² Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo. Evaluación de Lenguaje, Matemáticas y Ciencias de tercero y sexto grado y factores asociados. Participan 16 países de América Latina y el Caribe y es coordinado por la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe, UNESCO/Santiago. A diferencia de PISA, las pruebas se elaboran a partir de los currículos oficiales de los países.

³ TIMSS—Trends in International Mathematics and Science Study. Evalúa los conocimientos de matemáticas y ciencia en 4° y 8°, en países alrededor de todo el mundo, en concordancia con la mayor parte de los currículos vigentes en los países participantes. Es desarrollada por la Asociación Internacional para la Evaluación del Rendimiento Educativo (IEA).

La brecha entre la población indígena y no indígena oscila entre 4 y 10 puntos, dándose las mayores disparidades en tercer grado, situación que se corrobora en las pruebas nacionales. En México, por ejemplo, los estudiantes indígenas que cursaron sexto grado de primaria en el curso 2003-2004 obtuvieron puntajes con una desviación estándar por debajo de sus compañeros no indígenas (TREVINO, 2004), mientras que en Guatemala los logros de aprendizaje de los niños indígenas de las zonas rurales y urbanas son inferiores en un 17% a las de los niños no indígenas (UNESCO, 2010).

La evaluación de los niveles de desempeño de los estudiantes con discapacidades es muy incipiente y no se cuenta con información desagregada que permita identificar las brechas de este colectivo respecto de la población sin discapacidad.

El balance anterior permite extraer algunas conclusiones. En primer lugar, pese a las diferencias entre países, es posible afirmar que *la educación no está logrando revertir la situación de desventaja* con la que los estudiantes llegan a la escuela, que es una de sus principales funciones. Aquellos que provienen de los hogares de menores ingresos, viven en la zona rural, pertenecen a pueblos originarios o afrodescendientes y con discapacidad se encuentran en una situación de desigualdad en todos los indicadores educativos, y las brechas se acentúan a medida que se avanza en el sistema educativo, siendo más agudas en la educación secundaria y postsecundaria.

En segundo lugar, *no todos los excluidos son igualmente visibles*. Es notoria, por ejemplo, la falta de información sobre los estudiantes con discapacidad, aunque se estima que son los más excluidos de la educación, especialmente aquellos con discapacidades más severas o discapacidades múltiples. Esta falta de información dificulta la definición y retroalimentación de políticas y la estimación de los recursos necesarios para atender sus necesidades y garantizar la igualdad de condiciones.

Un tercer elemento a destacar es la *múltiple discriminación o segregación*, es decir, la convergencia de dos más factores de exclusión que se potencian entre sí, colocando a un importante porcentaje de la población en una grave situación de desigualdad y exclusión. Los estudiantes de pueblos originarios, afrodescendientes y con discapacidad tienen índices más altos de pobreza, y si habitan en la zona rural tienen además menores opciones de acceder a la educación secundaria y superior. Con alguna excepción, los estudiantes de las zonas rurales concluyen en menor medida la educación primaria y secundaria, y esta proporción se incrementa si además pertenecen a pueblos originarios y afrodescendientes.

BARRERAS QUE GENERAN EXCLUSIÓN Y MARGINACIÓN EN EDUCACIÓN

La exclusión y marginación en educación son el resultado de una multiplicidad de factores externos e internos a los sistemas educativos (personales, sociales, culturales y económicos), algunos de los cuales han sido ampliamente documentados. Superar o minimizar este conjunto de barreras pasa necesariamente por el desarrollo de políticas intersectoriales que las aborden de manera integral.

Barreras externas a los sistemas educativos

Nivel socioeconómico y educativo de las familias

En el análisis anteriormente realizado ha quedado de manifiesto que el nivel socioeconómico influye de forma determinante en las trayectorias educativas y logros de aprendizaje, al igual que el nivel educativo de los padres. Así, por ejemplo, el porcentaje de estudiantes que concluye la educación secundaria cuyos padres tienen estudios superiores es de un 91,4%, cifra que baja al 31,7% cuando los padres no han completado la educación primaria (HOPENHAYN, 2008).

América Latina es la región de los países en desarrollo con mayor nivel de iniciativas para apoyar a las familias con el fin de asegurar el acceso y permanencia de sus hijos en la educación. Las estrategias adoptadas incluyen transferencias monetarias, campañas de concientización, ayudas para transporte o útiles escolares, becas, textos escolares gratuitos, servicios de salud y alimentación, y subsidios por hijo. La más frecuente son los programas de transferencias monetarias condicionadas, consistentes en transferir a las familias de escasos recursos cierta cantidad de dinero condicionada al uso de servicios sociales como educación y salud. Algunos programas ofrecen además apoyo psicosocial y seguimiento a las familias, capacitación y microcréditos. Tan solo tres de estos programas han incorporado de manera explícita a los pueblos indígenas, a pesar de su grave situación de exclusión (CECCHINI y MARTÍNEZ, 2011).

Es difícil contar con información comparable sobre la cantidad de familias que reciben apoyo y cuál es el tipo de ayuda, pero a modo de ejemplo podemos decir que en Costa Rica se estima que entre el 50% y el 70% de las familias con dificultades socioeconómicas reciben ayudas para la asistencia a la escuela (OEI, 2012). Las experiencias de mayor alcance son Bolsa Familia, de Brasil, que atiende a 11 millones de familias, y el programa Oportunidades, de México, anteriormente denominado Progresa, que llega a 5 millones de hogares (FISZBEIN y SCHADY, 2009). Otras experiencias destacables son el Bono de Desarrollo Humano de Ecuador, la Asignación Universal por Hijo de Argentina, el Bono Juancito Pinto de Bolivia, Familias en Acción y Red Juntos de Colombia, Chile Solidario, el programa de asignación familiar de Honduras y la red de protección social de Nicaragua.

Una evaluación realizada por el Banco Mundial muestra que, en términos generales, las transferencias condicionadas han permitido reducir significativamente la pobreza, paliar los efectos del desempleo y aumentar el acceso a servicios de salud, como exámenes preventivos y vacunación, así como el acceso y la permanencia en la escuela, siendo menor el impacto en los resultados de aprendizaje y la nutrición. En algunos casos, estos programas han servido además para generar una mayor institucionalidad y desarrollo de políticas sociales con un abordaje intersectorial (FISZBEIN y SCHADY, 2009).

Las principales críticas a estos programas se relacionan con la excesiva importancia otorgada a la focalización y con los criterios de condicionalidad, ya que estos pueden generar una distinción entre «pobres merecedores» y «pobres no merecedores» de asistencia, lo que sería contradictorio con el principio de universalidad de la política social y violaría derechos humanos básicos con relación al aseguramiento de un nivel mínimo de vida, máxime cuando no existen evidencias contundentes sobre la efectividad de introducir condiciones a las prestaciones sociales (CECCHINI y MARTÍNEZ, 2011).

El trabajo infantil. Es una consecuencia de la pobreza que limita el acceso, la permanencia y los logros de aprendizaje. Muchos estudiantes, especialmente en la educación secundaria, abandonan la escuela ante la necesidad de contribuir a la economía familiar. Los niños y niñas que trabajan, aunque a menudo lo combinan con la escuela, obtienen menores puntuaciones en lenguaje y ciencias, y en menor medida en matemáticas (OREALC / UNESCO, 2008).

Un estudio realizado en 2005 por CEPAL y UNICEF / TACRO (MONTAÑO y MILOSAVJLEVIC, 2009), basado en encuestas de hogares, evidenció que el porcentaje de niños varones de 10 a 14 años que declaraba trabajar era mayor al de las niñas, con diferencias muy importantes entre países, que iban desde un 2% hasta un 32%, versus un 1% a un 25% en el caso de las niñas. Estas suelen realizar trabajos domésticos en hogares ajenos o en el propio hogar que suelen compatibilizar con la escuela, mientras que los varones trabajan mayormente fuera del hogar y en trabajos remunerados (16% frente a un 8,2% de las niñas). Con frecuencia acceden a trabajos informales, sin ningún tipo de regulación ni protección, o trabajan en condiciones inadecuadas, de gran riesgo y explotación, que afectan su salud y les exponen a sufrir accidentes.

Algunos países están desarrollando diferentes iniciativas para erradicar el trabajo infantil y garantizar el acceso y permanencia de los niños y niñas en la escuela. Un ejemplo es el programa Abrazo, de la Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia de Paraguay, en el que las transferencias económicas a las familias se complementan con otras medidas de apoyo, como visitas periódicas a los hogares, seguimiento de casos y talleres de formación para restablecer los vínculos familiares y lograr una mayor responsabilidad y participación

de los padres en el proceso de reincorporación de sus hijos al sistema educativo. El programa también impulsa una mayor responsabilidad de la sociedad y de las empresas.

Condiciones inadecuadas de vida, salud y nutrición. Las condiciones inadecuadas de vida (falta de agua potable y servicios de saneamiento, hacinamiento e insalubridad) y la falta de una alimentación y atención médica adecuadas, influyen en la supervivencia, el desarrollo y el aprendizaje de los niños y niñas.

La desnutrición afecta en mayor medida a los niños que viven en la pobreza y en las zonas rurales. Algunos países, como Brasil y México, han logrado eliminar o reducir de forma significativa las brechas en materia de nutrición entre la zona rural y urbana, mientras que en otros, como Perú, Guatemala y el Estado Plurinacional de Bolivia, los progresos no han sido los esperados dados los niveles de ingreso (UNESCO, 2012a). Los avances en Brasil y México obedecen a una combinación de medidas como el incremento del nivel educativo de las madres, el acceso a servicios de salud materno-infantil, el abastecimiento de agua y saneamiento, la dotación de alimentos enriquecidos con micronutrientes y transferencias monetarias para beneficiarios específicos.

Desigualdades estructurales y procesos discriminatorios muy arraigados

Existen estereotipos, falsas creencias y prejuicios muy arraigados hacia ciertos grupos sociales, que conducen a la marginación. La pobreza es la principal causa de exclusión y de discriminación de las personas, limitando sus posibilidades de desarrollo e inclusión social. Quienes viven en situación de pobreza tienen menores niveles de acceso a servicios básicos como educación, vivienda y salud, residen en zonas marginales que no cuentan con las condiciones mínimas de salubridad, tienen viviendas muy precarias o viven hacinados, tienen más hijos y acceden en mayor medida a empleos informales y sin ningún tipo de protección. Son además objeto de actitudes discriminatorias por parte del resto de la población, como el rechazo, la desconfianza o el temor.

Los pueblos originarios y afrodescendientes han sido históricamente discriminados, estigmatizados y excluidos, incluso en países donde no son minorías. A pesar del mayor reconocimiento de sus derechos, todavía es escasa su participación en la definición de las políticas y programas que los afectan. Además, tienen niveles más altos de pobreza, condiciones deficientes de salud y nutrición y menor acceso a la educación y los servicios de salud. La migración se ha convertido en una de las características estructurales de los pueblos indígenas, que empujados por la difícil situación de sus comunidades se insertan en las zonas urbanas en condiciones muy precarias. Por otra parte, el desarrollo de políticas asimilacionistas ha generado procesos de asimetría y de subordinación cultural.

Inclusión educativa en América Latina: caminos recorridos y por recorrer

Los factores de desventaja como la pobreza y la condición de indígena se suelen reflejar en el lugar de residencia, dando lugar a desigualdades entre estados, provincias o municipios de un país. En México, por ejemplo, la duración de los estudios es menor en el caso de los estados del sur del país, mientras que en Brasil eso ocurre en el nordeste (UNESCO, 2010). En las zonas rurales, la escasa densidad de población, la pobreza y la ausencia o distancia de servicios de educación y salud, son factores que generan exclusión y marginación. Las barriadas urbanas marginales también son focos de exclusión, aunque estén más cerca de los servicios básicos, debido a la pobreza y condiciones inadecuadas de vida; en estas barriadas suelen concentrarse además personas que han emigrado de la zona rural o de otros países, que reúnen varios factores de discriminación.

BARRERAS INTERNAS A LOS SISTEMAS EDUCATIVOS

Procesos de privatización creciente y debilitamiento de la escuela pública

Los obstáculos económicos son de las principales barreras que generan exclusión y constituyen un aspecto especialmente sensible en algunos países, donde la privatización es creciente y se está debilitando la escuela pública. El modelo de financiamiento que traslada la responsabilidad del Estado a las localidades y familias está reproduciendo la exclusión y segmentación social, y contradice el requisito de universalizar las obligaciones gubernamentales como contrapartida del derecho a la educación (TOMASEVSKI, 2006).

La contribución económica de las familias a la educación de sus hijos está aumentando, y es comparativamente más onerosa en el caso de los hogares de menores ingresos. En algunos casos, ni siquiera la escuela pública es gratuita o, aun siendo gratis la matrícula, hay costos indirectos como uniformes, útiles escolares o transporte que son muy elevados para las familias de menores recursos. A modo de ejemplo, en el Estado de Sao Paulo las familias del quintil de menores ingresos gastan más de una cuarta parte de su presupuesto en la educación, y no perciben que este esfuerzo se traduzca en mayores oportunidades para sus hijos porque los logros educativos de estos no suelen culminar en un buen empleo o en una mayor movilidad social (UNICEF, 2012).

Los modelos de subvención por alumno y la modalidad de financiamiento compartido, presentes en algunos países, están contribuyendo a la segmentación, aumentando la brecha de la calidad de la educación que se ofrece a los estudiantes de los sectores medios y altos de menores recursos, entre ellos la población rural indígena o afrodescendiente. En Perú, las familias del quintil de mayores ingresos gastan en la educación de sus hijos trece veces más que las de escasos recursos, lo cual explica, en buena medida, las diferentes condiciones de

las escuelas de zonas pobres y rurales, en términos de materiales educativos, construcciones escolares y calidad del servicio educativo. En Chile, en tanto, aunque el gasto público por estudiante se ha triplicado en los últimos quince años, la política de financiamiento compartido ha beneficiado principalmente a las familias de clase media y alta, quienes pueden enviar a sus hijos a colegios más caros y en los cuales existen menores restricciones en la selección de estudiantes (CONTRERAS y ELACQUA, 2005).

Segmentación de los sistemas educativos

La fragmentación social, cultural y espacial de los países latinoamericanos se reproduce en los sistemas educativos, que se caracterizan por un alto grado de segmentación que da lugar a circuitos educativos muy diferenciados, donde existen escuelas muy homogéneas en cuanto a la composición de su alumnado y de muy desigual calidad en términos de recursos, procesos pedagógicos y resultados de aprendizaje. Las escuelas públicas, sobre todo las que están en la zona rural o en contextos muy desfavorecidos, suelen contar con menores recursos y con personal menos cualificado, a pesar de tener mayores necesidades. Es decir, a las desventajas con que llegan al sistema educativo los estudiantes de menores recursos, se suma su acceso a escuelas de menor calidad respecto de los estudiantes de mayores recursos, lo que se traduce en una desigualdad en las trayectorias educativas y los logros de aprendizaje (CEPAL, 2010).

Si bien el nivel socioeconómico tiene una influencia determinante en los resultados de aprendizaje, los factores asociados a la escuela –en términos de procesos pedagógicos y recursos humanos y materiales– pueden contribuir de forma significativa a reducir las disparidades de aprendizaje asociadas a las desigualdades sociales.

En el estudio del SERCE, las diferencias entre escuelas son la segunda variable que influye en los logros de aprendizaje, explicando entre el 40% y el 50% de la variación en los resultados (OREALC / UNESCO, 2008). Esto significa que la escuela puede contribuir a romper el determinismo social y hacer la diferencia si se dan una serie de condiciones, como un buen clima escolar, una adecuada proporción docente/estudiantes, disponibilidad de libros, materiales y computadoras, acceso a internet, currículos y métodos de enseñanza pertinentes, liderazgo pedagógico, un proyecto educativo compartido o la colaboración con las familias, por citar algunos aspectos.

La segmentación de los sistemas educativos, además de reproducir la desigualdad y la fragmentación social y cultural, limita el encuentro entre estudiantes de distintos contextos sociales, culturas y experiencias de vida, atentando contra una de las finalidades de la educación: la de contribuir a la cohesión social y al fortalecimiento de la democracia y de la ciudadanía.

Inclusión educativa en América Latina: caminos recorridos y por recorrer

La homogeneidad de las escuelas también influye negativamente en los resultados de aprendizaje. Diferentes estudios han mostrado que los grupos heterogéneos favorecen no solo las relaciones interpersonales sino también el rendimiento académico, debido al efecto de los pares en el aprendizaje. La mezcla de estudiantes de diferentes contextos socioculturales es la segunda variable, después del clima escolar, que explica los logros de aprendizaje, sobre todo en el área de lenguaje (OREALC / UNESCO 2008).

Procesos discriminatorios: sistemas educativos homogeneizadores y asimétricos

La discriminación es una característica estructural de los sistemas educativos que, además de atentar contra la dignidad de los estudiantes, genera una gran desigualdad y segmentación. Se discrimina a los estudiantes por su origen étnico o socioeconómico, por sus capacidades, por situaciones de vida, condiciones personales o por motivos religiosos. El hecho de que determinadas escuelas excluyan, conlleva que aquellas que aceptan a todos, que suelen ser las públicas de contextos más desfavorecidos, terminen concentrando un alto porcentaje de estudiantes con mayores necesidades educativas que no pueden ser atendidas de manera adecuada con los recursos disponibles, dándose así la paradoja de que las escuelas inclusivas, que acogen a todos y hacen efectivo el derecho a la educación, se encuentran en una situación de desventaja, especialmente en aquellos países donde los sistemas de incentivos están asociados a los resultados de aprendizaje (BLANCO, 2008).

Los avances en el plano legal en cuanto a los derechos de los pueblos originarios y afrodescendientes no han sido suficientes para generar transformaciones educativas de carácter más integral, que incluyan cambios significativos en el acceso al conocimiento y las relaciones de poder. En los países con mayor porcentaje de población de pueblos originarios ha habido un desarrollo importante de políticas de educación intercultural bilingüe, pero estas no han tenido la cobertura necesaria ni el impacto deseado, especialmente en la educación secundaria, y un alto porcentaje de estudiantes no tiene garantizado el derecho a aprender en su lengua materna. Sylvia Schmelkes (2005) señala que la educación que se ofrece a las poblaciones indígenas continúa siendo de mala calidad, pobre en recursos y resultados, y no ha logrado constituirse en una respuesta pertinente, sustentada en la cultura propia.

La casi totalidad de los países cuenta con políticas que promueven la participación de los estudiantes con discapacidad en las escuelas comunes; sin embargo, los avances en esta materia son muy dispares. El porcentaje de estudiantes con discapacidad escolarizado en la escuela común es menor al 10% en siete países, llegando en algunos casos al 50% o al 75%, con situaciones intermedias que oscilan entre el 20% y el 30% (OEI, 2012). El principal argumento para no aceptar a estos estudiantes suele ser la falta de formación y de condiciones para atenderlos adecuadamente. Las barreras que suelen enfrentar continúan una vez que acceden a

la escuela, debido a los estereotipos y las bajas expectativas del profesorado, la rigidez curricular, y la carencia de docentes formados, e sistemas de apoyo, materiales y equipamientos.

En América Latina no existe discriminación en el acceso de las niñas a la educación; incluso en algunos países su participación es mayor en la educación secundaria que la de los varones. Pero si se cruza esta variable con situación de pobreza y origen étnico, se observan desigualdades. En Perú, por ejemplo, el promedio de estudios de una mujer indígena y pobre es inferior en cuatro años al promedio nacional, mientras que el de los varones en su misma situación es dos años menor (UNESCO, 2010). La escuela reproduce los estereotipos de género a través del currículo oculto y las prácticas educativas que se reflejan en los libros de texto, la asignación de tareas, la segregación en juegos o deportes y las expectativas diferenciadas que influyen en el aprendizaje, ya que suele esperarse que las niñas sean mejores en lenguaje y los niños en ciencias.

Rigidez y falta de pertinencia del currículo y de los procesos de enseñanza

Muchos estudiantes experimentan dificultades para permanecer en la escuela y tener éxito en su aprendizaje debido a la rigidez y homogeneidad del currículo y de los procesos de enseñanza y de evaluación. La tendencia de los países en las últimas décadas ha sido elaborar currículos abiertos y flexibles, en los que se deja un cierto margen para que se puedan concretar y ajustar a la diversidad del alumnado y de contextos. Sin embargo, estos diseños suelen tener un sesgo cultural hegemónico del pensamiento occidental sobre otros tipos de conocimientos, y hacia ciertas áreas curriculares o tipos de aprendizaje. Por otro lado, la excesiva carga de contenidos de los currículos deja un escaso margen para incorporar aprendizajes relevantes desde el punto de vista de las necesidades de los estudiantes y del contexto local.

Algunos países han avanzado en la producción de textos bilingües, aunque en algunos casos solo dispone de ellos un 5% de los estudiantes (OEI, 2012); pero la tendencia homogeneizadora del conocimiento y de los modos de aprender se transfiere también a los textos y materiales educativos, que suelen consistir en una mera traducción del castellano a las lenguas indígenas. Las prácticas pedagógicas también suelen caracterizarse por estrategias de enseñanza uniformes y transmisoras que no consideran el bagaje cultural, las experiencias previas ni los diferentes niveles, motivaciones, intereses y estilos de aprendizaje de los estudiantes. La desvalorización de los conocimientos, valores y experiencias que aportan los alumnos puede generar dificultades de aprendizaje y de participación, al no sentirse acogidos ni valorados en la escuela.

Sistemas de evaluación de la calidad de la educación

Los sistemas de evaluación que se están implementando en América Latina están generando exclusión, especialmente en aquellos países donde los resultados se asocian a determinados incentivos (subvenciones a las escuelas o salarios de los docentes), o cuando se usa la información para establecer un *ranking* o comparaciones entre establecimientos, con el fin de que los padres puedan elegir la escuela que quieren para sus hijos. Estas prácticas conllevan que los centros educativos, presionados por tener mejores puntajes, tiendan a excluir a los estudiantes que pueden bajar el promedio de la escuela o sean más «difíciles o costosos de educar» (BLANCO, 2008).

El uso de los resultados de las evaluaciones con fines de rendición de cuentas otorga a las pruebas estandarizadas un papel central en las oportunidades educativas, y sus efectos son perniciosos en los estudiantes más pobres, de pueblos originarios o inmigrantes, quienes muestran menores rendimientos; además, las escuelas tienden a poner en marcha medidas que castigan a los estudiantes más desaventajados y enfatizan la práctica repetitiva de ejercicios similares a los que incluyen las pruebas estandarizadas (TREVIÑO, 2004).

Estas pruebas no suelen considerar la diversidad cultural y lingüística ni las necesidades de los estudiantes con discapacidad, lo cual puede enmascarar el verdadero grado de aprendizaje alcanzado por diferentes grupos sociales. Otro efecto adverso es que la causa de los bajos logros de aprendizaje suele atribuirse a los estudiantes, eliminando el análisis de los factores de la enseñanza y del contexto educativo que limitan el aprendizaje y participación de los alumnos.

Falta de formación del profesorado y distribución inequitativa de los docentes más cualificados

La falta de competencias para enseñar a una diversidad creciente de estudiantes en contextos de gran complejidad y la desigual distribución de los docentes más cualificados son dos de las principales barreras para garantizar la igualdad en los logros de aprendizaje. Los datos del estudio Teaching and Learning International Survey (TALIS) muestran que entre el 50% y el 75% de los docentes reclaman mayor formación para enseñar en contextos socioculturalmente diversos y con sectores excluidos.

Los docentes también manifiestan que no cuentan con la formación necesaria para atender los requerimientos de los niños y niñas con necesidades educativas especiales (ONU, 2007). La falta de docentes cualificados es mayor en las zonas más pobres, rurales o aisladas, aumentando así la brecha en el acceso al conocimiento entre los más y menos desfavorecidos. A esto es preciso añadir las difíciles condiciones en las que trabajan muchos docentes, como son las

clases muy numerosas, los bajos salarios, la necesidad de trabajar en más de una escuela o la ausencia de horas sin estudiantes para formarse, reunirse con los colegas, las familias y preparar las clases.

Es posible observar una tendencia progresiva a incorporar en la formación inicial asignaturas relacionadas con la inclusión, la atención a la diversidad o la educación intercultural, así como el desarrollo de especializaciones y formación de posgrado en esas materias. Perú cuenta con un diseño curricular experimental para la formación de docentes en las carreras de educación inicial y primaria intercultural bilingüe, y en Chile se ha elaborado un conjunto de estándares orientadores para las carreras de pedagogía⁴, entre los cuales se considera el de «estar preparado para atender la diversidad y promover la integración en el aula» (MINEDUC, 2011).

La escasez de docentes que dominen la lengua oral y escrita, y conozcan y respeten la cultura de origen de los estudiantes es un factor determinante en la falta de pertinencia de la educación, que se traduce en el abandono temprano de la escuela y en menores logros de aprendizaje. Aunque es escasa la disponibilidad de información, el porcentaje de docentes que hablan la lengua de sus estudiantes no alcanza el 5% en algunos países como Costa Rica y Panamá, llegando a cerca de un 70% en Colombia, Nicaragua y Paraguay (OEI, 2012).

Es prioritario que la formación proporcione a los docentes las competencias necesarias para dominar la lengua, conocer y comprender la cultura de origen de los estudiantes y ser capaces de incorporar la dimensión intercultural en el currículo y los métodos de enseñanza para hacer posible la relación pedagógica (SMELKES, 2005).

LA HOJA DE RUTA HACIA SISTEMAS EDUCATIVOS INCLUSIVOS EN AMÉRICA LATINA

El panorama descrito en los anteriores apartados muestra que sin duda ha habido avances en materia educativa, pero también evidencia la persistencia de importantes brechas que plantean enormes desafíos a las políticas educativas y sociales para alcanzar el objetivo de garantizar el derecho una educación de calidad a todos los ciudadanos, que asegure la igualdad en el acceso al conocimiento.

Avanzar hacia una mayor inclusión es una tarea compleja porque implica un cambio sistémico que afecta a los diferentes niveles y componentes de los sistemas educativos –porque el

⁴ Se refieren al núcleo esencial de conocimientos, habilidades y disposiciones profesionales que se espera alcancen los estudiantes al finalizar su formación para ser efectivos en el ejercicio de su profesión. Esta encuesta solo incluye a España y Portugal.

Inclusión educativa en América Latina: caminos recorridos y por recorrer

mismo sistema que excluye no puede incluir- y un cambio cultural que implica al conjunto de la sociedad.

Si bien la situación de los países es muy diferente, es posible identificar un conjunto de desafíos comunes que pueden constituir una hoja de ruta compartida en la que cada país, según sea su realidad y punto de partida, hará su propio recorrido.

Aumentar la cobertura y mejorar la calidad de la educación de la primera infancia que se brinda a los grupos en situación de mayor vulnerabilidad

Los beneficios de la educación en los primeros años, sobre todo para quienes están en situación de desventaja, y su alto retorno económico y social, están ampliamente documentados. Una educación de calidad en la primera infancia, además de favorecer el desarrollo de los niños y reducir tempranamente las desigualdades, tiene una influencia positiva en las trayectorias educativas al reducir las brechas en los índices de repetición, deserción y resultados de aprendizaje en niveles educativos posteriores, siendo mayor el impacto cuanto más años participan en los programas y cuanto mayor es su calidad. Los países que logran mejores resultados y con mayores niveles de equidad (posibilidades de aprendizaje iguales para todos) son también aquellos que ofrecen una educación preescolar a una mayor proporción de alumnos (UNESCO, 2012a).

En países con grandes desigualdades, como los de América Latina, el acceso equitativo a una educación de calidad en la primera infancia es un factor crítico, porque las políticas de equidad que se están implementando no están logrando los resultados deseados en términos de reducir las desigualdades educativas, ya que los niños empiezan la educación obligatoria en condiciones muy desiguales.

El desafío es avanzar hacia la universalización de la educación en el ciclo de 3 a 6 años y aumentar de forma significativa la atención a los menores de 3 años, tal como fue establecido en el Proyecto Metas Educativas 2021, aprobado por los ministros de Educación de Iberoamérica en Buenos Aires, en 2010, y en el Compromiso Hemisférico por la Educación de la Primera Infancia (OEA, 2007). La universalización no implica que la educación sea obligatoria para los niños y sus familias, sino que los estados aseguren plazas suficientes para la educación de todos los niños y niñas que lo requieran, lo cual implica un incremento significativo de la inversión. Aumentar el acceso de los menores de 3 años es un desafío mayor, dados los niveles actuales de cobertura, que exige una mayor responsabilidad del Estado en términos de políticas, inversión y recursos humanos.

La expansión de la cobertura ha de ir de la mano de la mejora de calidad de la educación, en especial la que se brinda a los niños en situación de vulnerabilidad, para reducir tempranamente las desigualdades. Este desafío requiere, entre otras medidas, el desarrollo de planes integrales de la infancia; la articulación entre diferentes sectores e instituciones; el diseño de currículos amplios, relevantes e inclusivos, que aseguren la continuidad y coherencia del aprendizaje y la respuesta a la diversidad; la formación de docentes y otros profesionales que intervienen en estas edades; la provisión de juegos y materiales, y la generación de ambientes educativos acogedores y protectores.

Asegurar la progresión oportuna y la conclusión universal de la educación primaria y secundaria

Garantizar las condiciones para que el alumnado en situación de desventaja concluya la educación secundaria es una prioridad para los sistemas educativos porque, como ya se ha visto, se trata de un piso mínimo para superar la pobreza, o evitar caer en ella, y desarrollar las competencias básicas requeridas para la vida productiva y el pleno ejercicio de la ciudadanía. Para afrontar este desafío, además de realizar cambios significativos en este nivel educativo, hay que adoptar medidas en la educación primaria orientadas a cerrar las brechas en la conclusión de estudios y los logros de aprendizaje, así como desarrollar iniciativas que permitan el ingreso al sistema educativo en cualquier momento de la vida para completar estudios, como por ejemplo los programas de segunda oportunidad.

Los cambios en la composición demográfica de las sociedades latinoamericanas, con una reducción de la población infantil y un egreso cada vez mayor de la educación primaria, abren la posibilidad de liberar recursos e invertir más en la educación secundaria con el fin lograr la universalización en la conclusión de este nivel educativo (CEPAL, 2010). Junto con aumentar la inversión es preciso mejorar la calidad de la educación, de manera que sea más pertinente a las nuevas exigencias sociales y del mundo productivo y conecte con las preocupaciones de los jóvenes. Esto implica el desarrollo de currículos más diversificados, que respondan a una variedad de aptitudes e intereses y consideren de manera equilibrada el desarrollo de competencias básicas y transferibles al mundo del trabajo; el uso de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) y métodos de enseñanza participativos; la formación de docentes y directivos; una mayor vinculación de la escuela con el mundo del trabajo, y la ampliación de las ayudas a las familias de los estudiantes de la educación secundaria con el fin de evitar el abandono.

Para asegurar la equidad y superar la segmentación educativa, la opción entre la educación técnico profesional y la educación secundaria general no ha de realizarse a edades tempranas, porque esto puede acentuar las desigualdades y afectar las expectativas de carrera (UNESCO,

Inclusión educativa en América Latina: caminos recorridos y por recorrer

2012a), especialmente cuando la educación técnico profesional se concibe como una opción de segunda categoría para los estudiantes de bajo rendimiento, que suelen proceder de medios desfavorecidos.

Eliminar las diferentes formas de discriminación para hacer efectivo el derecho a la educación

Los avances legislativos en América Latina han sido significativos como consecuencia de la ratificación de la Convención de los Derechos del Niño y otras convenciones internacionales sobre los derechos de los grupos minoritarios o con menor poder dentro de la sociedad; sin embargo, existe una brecha importante entre el ámbito declarativo o legal y la realización efectiva de los derechos. La creación o fortalecimiento de los sistemas de protección y garantía para la exigibilidad y justiciabilidad del derecho a la educación es un desafío pendiente en la mayoría de los países.

Un aspecto que amerita especial atención es la revisión y adopción de medidas legales para que no se haga discriminación alguna en la admisión de los alumnos en las escuelas públicas, o financiadas con fondos públicos, de forma que haya una distribución equilibrada de aquellos estudiantes con mayores necesidades.

La distribución equitativa de las escuelas y hacerlas accesibles a todos es un requisito para hacer efectivo el derecho a la educación. Acercar los servicios a las comunidades marginadas, eliminar los costos de la escuela pública y diversificar la oferta educativa, ofreciendo diversas modalidades equivalentes en calidad, pueden contribuir de manera importante a garantizar el pleno acceso y permanencia en la educación.

Mejorar la calidad de los procesos educativos y entornos de aprendizaje para cerrar las brechas en el acceso y la apropiación del conocimiento

La centralidad de los procesos pedagógicos y de los docentes, junto con el fortalecimiento de las instituciones educativas son temas cruciales en la agenda educativa de la región. Es necesario mejorar de forma sustantiva los procesos pedagógicos para satisfacer las necesidades de aprendizaje de todas las personas a lo largo de la vida, porque las reformas educativas emprendidas en las últimas décadas no han logrado transformar de manera significativa la cultura y prácticas educativas de las escuelas, ni han tenido el impacto deseado en lograr mejores aprendizajes.

El principal desafío que enfrentan los docentes es el de enseñar a aprender a una diversidad creciente de estudiantes. Esto requiere diseñar situaciones de aprendizaje accesibles a todos,

considerando los diferentes niveles, ritmos y estilos de aprendizaje, los múltiples intereses y motivaciones de los estudiantes, la variedad de códigos de comunicación y las visiones y concepciones de las culturas de origen (Blanco, 2009). Se trata de una tarea compleja que requiere el desarrollo de una serie de competencias y disposiciones en los docentes, como la valoración de la diversidad y altas expectativas respecto del aprendizaje de todos, la diversificación del currículo y la adaptación de la enseñanza a las necesidades y características de los estudiantes.

Para enfrentar este desafío es necesario poner en marcha un conjunto de acciones. Una de ellas es el diseño de currículos menos sobrecargados, que contemplen el desarrollo de los distintos tipos de capacidades y tengan un equilibrio entre lo mundial y lo local y lo común y lo diverso. También es preciso potenciar una educación intercultural y bilingüe, en especial en secundaria, que promueva el conocimiento de las diferentes culturas y de sus aportes, y el aprendizaje de valores de respeto y comprensión mutua, y favorezca el logro de los objetivos educativos nacionales, el pleno bilingüismo y el conocimiento y la valoración de la propia cultura (SMELKES, 2005). Es necesario también adoptar medidas de desarrollo curricular orientadas a apoyar los procesos de investigación e innovación, y modalidades de formación en servicio estrechamente vinculadas a las prácticas pedagógicas, una adecuada proporción de docente/estudiantes, la disponibilidad de materiales y equipamientos que consideren las necesidades de los alumnos de pueblos originarios o con discapacidad, la generación de redes entre escuelas y sistemas de apoyo a las escuelas.

Invertir más en los docentes y desarrollar políticas que integren la formación inicial y en servicio, la inserción laboral y condiciones adecuadas de trabajo

Diferentes estudios muestran la capital importancia de los docentes para avanzar hacia el desafío de ofrecer una educación de calidad a la diversidad del alumnado. Las competencias y disposiciones de los docentes, y las interacciones que establecen con sus estudiantes son factores clave para que estos participen y aprendan, por lo que es necesario invertir más en el profesorado y otros profesionales para fortalecer sus capacidades, compromiso y motivaciones y generar condiciones de trabajo adecuadas.

Un primer desafío es que todos los docentes cuenten con la titulación y formación requerida para su desempeño, especialmente en la educación de la primera infancia, donde es mayor el porcentaje que no cuenta con los niveles de cualificación necesarios. La atención a la diversidad debería ser una de las competencias centrales y el eje articulador de los procesos de formación inicial, un requisito para la titulación de los docentes, con independencia del nivel educativo o área curricular que vayan a impartir, y un estándar para la certificación de la calidad de las instituciones formadoras de docentes. Estas debieran ser espacios abiertos a la

diversidad, implementando medidas de acción afirmativa que garanticen el acceso y la conclusión de estudios de los estudiantes que provienen de los grupos marginados para contar con un número suficiente de docentes representativos de la diversidad.

En cuanto a la formación continua, dado que la educación inclusiva implica una transformación de la cultura y las prácticas de las escuelas, es necesario privilegiar modalidades de formación orientadas al equipo docente y estrechamente relacionadas con las prácticas educativas y los problemas reales de la escuela, generando conocimientos desde y para la práctica. El desarrollo emocional de los docentes y directivos ha de ser objeto de especial atención, porque enseñar a aprender a una diversidad creciente de estudiantes y en contextos de gran complejidad es una tarea exigente.

Asignar los docentes más calificados a las escuelas y contextos con mayores necesidades es una medida necesaria para compensar las desigualdades de origen de los estudiantes, así como la contratación de docentes pertenecientes a los grupos marginados es una vía fundamental para promover una identidad positiva, contrarrestar la discriminación y garantizar que los niños aprendan en su lengua materna.

Desarrollar sistemas de apoyo que colaboren con las escuelas y docentes en la atención a la diversidad del alumnado

La atención a la diversidad es una tarea compleja que requiere el trabajo conjunto de los equipos docentes y la colaboración de otros profesionales que puedan contribuir con su experiencia y conocimientos especializados a dar respuesta a la diversidad de necesidades de aprendizaje del alumnado, en especial aquellas asociadas a las distintas discapacidades. En un estudio reciente sobre las reformas educativas con mejores resultados, uno de los tres factores que explican su éxito es la disponibilidad de sistemas de apoyo que colaboren con los docentes para que todos los estudiantes se beneficien de una enseñanza de alta calidad (BARBER y MOURSHED, 2008).

Los países de América Latina presentan situaciones muy diferentes en términos del alcance, la cantidad y la variedad de profesionales que realizan funciones de apoyo a las escuelas, siendo en general insuficientes para atender las necesidades. El desafío es desarrollar sistemas integrales de apoyo que incluyan diversos perfiles profesionales, con funciones complementarias, diferentes modalidades de apoyo y una estrecha coordinación con servicios de otros sectores, como salud o bienestar social. La combinación de instancias de apoyo de carácter sectorial con apoyos fijos en las escuelas con mayores necesidades ha mostrado ser una estrategia muy efectiva para favorecer la inclusión (UNESCO, 2004). Esto requiere desarrollar planes intersectoriales en los que se planifiquen las funciones y responsabilidades del conjunto de servicios

en un determinado territorio o área geográfica, que puedan contribuir a dar respuesta a la diversidad de necesidades de aprendizaje de todos los estudiantes en los distintos niveles educativos.

Los profesionales de apoyo deberían colaborar con los docentes –y no sustituirlos– en el análisis de los procesos educativos, identificando y promoviendo los cambios necesarios para remover las barreras que enfrenta el alumnado para participar y aprender, de manera que se beneficie el conjunto de docentes y estudiantes de la escuela y previniendo así las dificultades que tienen su origen en una enseñanza inadecuada.

Fortalecer los sistemas integrales de protección y promoción social

Las políticas educativas por sí solas no pueden reducir la exclusión en educación, siendo necesario desarrollar políticas intersectoriales que intervengan sobre los factores externos que generan exclusión y marginación, como la pobreza, la segmentación social y cultural, las desigualdades en las condiciones socioeconómicas y el capital cultural en los hogares, o la discriminación histórica de ciertos grupos sociales.

El fortalecimiento de políticas y sistemas integrales de protección y promoción social que incluyan a los excluidos es una prioridad para avanzar hacia sociedades más justas y sistemas educativos más inclusivos que garanticen el derecho de todos a una educación de calidad. Un sistema integral implica el desarrollo de políticas que garanticen niveles socioeconómicos y de bienestar mínimos para todos los miembros de la sociedad, el desarrollo de capacidades de las personas a lo largo de la vida, a través de la educación, y la promoción de entornos más saludables y el mejoramiento de la calidad de vida de las personas (salud, vivienda). El diseño de estos sistemas requiere la participación y articulación de distintos sectores y actores donde todos se sienten partícipes y asuman las responsabilidades y costos que les corresponden (CECCHINI y MARTÍNEZ, 2011).

Para garantizar la igualdad de derechos en países con desigualdades muy arraigadas es necesario combinar políticas universales que aseguren unas prestaciones básicas para toda la población, con estrategias focalizadas y recursos y servicios diferenciados para atender los requerimientos específicos de los grupos sociales en situación de mayor vulnerabilidad, asegurando la igualdad con cohesión social. Este equilibrio implica que las políticas de focalización no tengan un enfoque asistencialista, sino de desarrollo de capacidades, que estén estrechamente articuladas con las políticas generales, que no se perpetúen en el tiempo y que se personalicen las ayudas (BLANCO, 2008).

Democratizar el acceso al uso de las TIC

La brecha digital que afecta a los estudiantes de menores ingresos, de pueblos originarios y que habitan zonas rurales constituye un factor de exclusión en la actual sociedad del conocimiento. Algunos países están haciendo importantes esfuerzos para incorporar masivamente las TIC en las escuelas, como es el caso de Chile, con el programa Enlaces, o los programas Conectar Igualdad, de Argentina, y Ceibal, de Uruguay, consistentes en la dotación de un computador portátil por alumno, y que en el caso uruguayo alcanza al 100% de los estudiantes de educación primaria y secundaria (OEI, 2012).

Reducir la brecha digital de las nuevas generaciones y compensar la situación de desventaja de aquellos que no tienen la oportunidad de acceder a las TIC en sus hogares, exige democratizar el acceso a las mismas en la escuela. Para avanzar en este desafío es necesario adoptar un conjunto de medidas: ampliar la dotación de recursos tecnológicos y la conexión a redes virtuales, así como reducir el número de estudiantes por computador; incorporar en el currículo competencias relacionadas con la alfabetización digital y uso de las TIC para el aprendizaje, lo cual depende de la mediación pedagógica de los educadores y de la producción y disponibilidad de recursos informáticos, y formar a los docentes y elaborar materiales de apoyo para que puedan integrar el uso de las tecnologías en los procesos de enseñanza y en su propio proceso de aprendizaje (HOPENHAYN, 2011). La respuesta a la diversidad requiere asimismo disponer de recursos tecnológicos en diferentes lenguas y que sean pertinentes para distintas culturas, así como dispositivos y adaptaciones para asegurar el acceso de los estudiantes con discapacidades a las TIC.

Aumentar la inversión y hacer más equitativo el gasto público en educación

El gasto público en educación ha aumentado en la última década, a pesar de momentos de crisis económica, con incrementos en torno al 30% en algunos países como Brasil (UNESCO, 2009); sin embargo el gasto por alumno es bajo en todos los niveles educativos, en especial en la educación de la primera infancia, la etapa con mayor retorno económico y social. El gasto promedio por estudiante en la educación primaria y secundaria alcanza apenas a la mitad del gasto del país de la OCDE que menos gasta, ampliándose la brecha hasta 17 veces en el nivel primario y 44 veces en secundaria si se compara el gasto latinoamericano más bajo con el más alto de la OCDE (BRUNER, 2011).

Cerrar las brechas existentes pasa necesariamente por aumentar la inversión pública en educación y en políticas sociales, estimando el costo de incluir a todos los estudiantes actualmente excluidos, llevando a cabo pactos sociales o acuerdos fiscales e incrementando la carga tributaria, que en América Latina es muy baja. Es preciso también revisar los actuales niveles de inversión en las distintas etapas para destinar mayores recursos a la educación

de la primera infancia y secundaria, y hacer una redistribución equitativa según los costos, lo que supone ofrecer una educación de calidad a distintos contextos y grupos de población. Otras medidas urgentes son la eliminación de los costos de las escuelas públicas o subvencionadas con fondos públicos, la revisión de los modelos de financiamiento y la reducción de los índices de repetición y rezago, por el alto costo que suponen y su bajo impacto en mejorar los logros de aprendizaje.

Desarrollar sistemas de información desagregada por factores de exclusión

Un problema crítico en la mayoría de los países es la falta información desagregada que permita identificar los grupos de población en situación de mayor exclusión o desigualdad, así como cruzar datos para conocer la cantidad de estudiantes que reúnen varios factores de vulnerabilidad. La desagregación por zona de residencia, género y nivel socioeconómico es más frecuente, pero existen carencias importantes en relación con la población indígena y afrodescendiente, los estudiantes con discapacidad, portadores de VIH/SIDA o los niños que trabajan, entre otros.

Es urgente contar con sistemas integrales de información que incluyan datos estadísticos desagregados por factores de exclusión y conocer en qué medida están siendo atendidas las necesidades de los grupos marginados, con el fin de establecer prioridades, formular políticas, asignar los recursos necesarios y hacer un seguimiento de los avances y dificultades.

Es necesario conocer el porcentaje de estudiantes de pueblos originarios o afrodescendientes, y si están recibiendo una educación de calidad, recabando información sobre la existencia de un currículo intercultural, materiales didácticos en la lengua materna, y el porcentaje de docentes que hablan en su mismo idioma originario (OEI, 2012).

En el caso de los estudiantes con discapacidad, es preciso disponer de información sobre la cantidad de personas escolarizadas según diferentes discapacidades, el porcentaje que asiste a la escuela regular, sus trayectorias educativas, los niveles de aprendizaje y si están recibiendo los apoyos y recursos que necesitan.

Junto con la información estadística es necesario realizar estudios e investigaciones que permitan comprender los factores que generan exclusión y desigualdad, dentro y fuera de los sistemas educativos, así como la efectividad e impacto de las medidas que se adoptan en relación con los grupos marginados para fundamentar la toma de decisiones de las políticas y prácticas educativas.