
INCLUSIÓN EDUCATIVA Y GOBIERNOS PROGRESISTAS EN EL CONO SUR: UNA MIRADA AL CONTENIDO DE PROGRAMAS SELECCIONADOS (2005-2010)

María Ester Mancebo – Universidad de la República (UdelaR)

Guadalupe Goyeneche – Universidad de la República(UdelaR)

RESUMEN

El presente artículo estudia algunos programas de inclusión educativa desarrollados en Argentina, Chile y Uruguay en el período 2005-2010, período en el cual los países del Cono Sur contaron con gobiernos de orientación “progresista”. El análisis adopta una perspectiva comparativa y se centra en el contenido de las iniciativas, considerando sus objetivos y modalidades de intervención, y evaluando en qué medida ellas significaron un avance en términos de inclusión.

PALAVRAS CLAVE

Inclusión educativa, políticas educativas, gobiernos progresistas.

INCLUSIVE EDUCATION AND PROGRESSIVE GOVERNMENTS IN THE SOUTHERN CONE: A LOOK INTO THE CONTENT OF SELECTED PROGRAMMES (2005-2010)**ABSTRACT**

The article considers some inclusive education programmes developed in Argentine, Chile and Uruguay in the period 2005-2010 when the three countries shared “progressive” governments. The analysis, carried on with a comparative perspective, focuses on the content of the selected programmes (purposes, type of intervention, main instruments) and evaluates them in the light of the accepted definition of “inclusive education”.

KEYWORDS

Inclusive education, educational policies, progressive governments.

1. INTRODUCCIÓN

El presente artículo se centra en las estrategias de inclusión educativa desarrolladas en el Cono Sur en el período 2005-2010, años en los cuales Argentina, Chile y Uruguay han estado regidos por gobiernos de talante “progresista”. Además de esta introducción, el trabajo contiene tres apartados: en el primero de ellos se presentan los programas seleccionados¹ y se los inscribe en su contexto macropolítico; en el segundo se profundiza en el contenido de las iniciativas de inclusión, para lo cual se analizan sus objetivos y sus modalidades de intervención; finalmente, se incluye una sección de cierre en la que se calibra la distancia entre la utopía de inclusión educativa y la realidad hasta hoy alcanzada en nuestros países.

2. INCLUSIÓN EDUCATIVA Y GOBIERNOS PROGRESISTAS EN EL CONO SUR

Los gobiernos encabezados por Kirchner-Fernández en Argentina, Bachelet en Chile y Vázquez en Uruguay se inscriben en la llamada “tercera ola” de izquierdas latinoamericanas (LANZARO, 2008) caracterizada por el impulso de políticas públicas con énfasis en la igualdad y la inclusión social.

El gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) tuvo como precedente el profundo proceso de inestabilidad política e institucional que experimentó Argentina entre 1999 y 2001, proceso que desembocó en la realización de las elecciones nacionales del 2003 que llevaron a Kirchner a la presidencia con el 22% de los votos ciudadanos, luego que Carlos Menem decidiera retirarse antes de la segunda vuelta presidencial. Cuatro años después, la elección presidencial del 2007 dio como ganadora a la fórmula Cristina Fernández-Julio Cobos y aseguró la continuidad del Kirchnerismo² al frente del gobierno de la Nación (2008-2011). Esta fórmula ganó la elección con el 45,3% de los votos (BONVECCHI, 2008).

¹ La información sobre los programas proviene de tres fuentes: las páginas *web* oficiales de los tres países, un total de 44 entrevistas a informantes calificados realizadas entre abril y julio del 2010, y documentos recabados a lo largo del trabajo de campo.

² Las elecciones legislativas del 2005 fueron catalogadas por el gobierno como un plebiscito en apoyo a la gestión de Néstor Kirchner. Los resultados de estas elecciones significaron una predominancia del Kirchnerismo frente a los legisladores del Partido Justicialista no alineados y la Unión Cívica Radical, principal oposición al Partido Justicialista (CALVO, 2005).

En Chile el gobierno de Michele Bachelet (2006 a 2010) supuso un “cambio en la continuidad” respecto a los gobiernos concertacionistas que venían administrando Chile desde la salida de la dictadura, por dos factores: por ser ésta la primera presidenta mujer en la historia de ese país y por la apuesta a la inclusión y participación de algunas de las políticas públicas de su gobierno (NAVIA; IZQUIERDO, 2007). Luego de ganar la segunda vuelta electoral en enero de 2006, Bachelet llegó al gobierno con el 53,5% de los votos, frente al 46,5% obtenido por Sebastián Piñera, candidato por la Alianza. Los resultados de las parlamentarias de diciembre de 2005 dieron la mayoría absoluta en ambas cámaras a la Concertación Democrática, que logró 65 Diputados y 11 Senadores³.

A diferencia de Argentina y Chile, en Uruguay el gobierno de Tabaré Vázquez (2005-2010) significó la alternancia en el gobierno respecto a los llamados “partidos tradicionales” que históricamente habían gobernado el país. Vázquez, candidato por el Frente Amplio, fue electo Presidente con 50,5% de los votos, frente a Jorge Larrañaga, candidato por el Partido Nacional, quien logró el 34,3%. El descontento popular a raíz de la crisis económica desatada en el 2002, una de las más profundas de la historia nacional, contribuyó al apoyo por parte de la ciudadanía a una propuesta política diferente a las que habían desarrollado los partidos Colorado y Nacional hasta el momento. Las elecciones supusieron no sólo la alternancia partidaria en el Ejecutivo sino también que éste contara con mayorías parlamentarias (52 bancas en la Cámara de Diputados y 17 en la de Senadores), lo cual dio al gobierno la posibilidad de aprobación de leyes que no necesitara de un quórum calificado, sin necesidad de negociar con la oposición.

En este marco político es que se inscriben las iniciativas de inclusión educativa llevadas adelante por las Administraciones de Kirchner y Fernández, Bachelet y Vázquez, en un intento de dar respuesta a algunos de los preocupantes desafíos de desigualdad educativa que enfrentan los tres países y en sintonía con iniciativas de similar talante desarrolladas en la región y el mundo en la última década (MANCERO, 2010; MANCERO;GOYENECHE, 2010; TERIGI; PERAZZA; VAILLANT, 2010).

³ La Alianza obtuvo 54 Diputados y 8 Senadores. La composición de las cámaras devendría un aspecto sumamente importante a la hora de aprobar leyes con quóruns calificados dado que la mayoría parlamentaria con la que contaba la Concertación no sería suficiente. De la misma forma, la coordinación dentro de la coalición de gobierno sería un aspecto central en la aprobación de leyes de mayorías simple ya que cualquier legislador tiene el poder de hacer fracasar una ley.

Concretamente, en Argentina, se desarrollaron el Programa Nacional de Inclusión Educativa, el Programa Integral para la Igualdad Educativa, El Programa Nacional de Becas Estudiantiles y el Programa de Alfabetización “Encuentro Alfabetización”. En Chile el Ministerio de Educación (MINEDUC) aplicó, a través de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), varios programas de becas: la Beca de Apoyo a la Retención Escolar y la Beca Práctica Técnico Profesional; por otro lado, el Mineduc - a través del Plan de Fortalecimiento de la Escolaridad - ejecutó el Programa Intersectorial de Re-escolarización. Finalmente, Uruguay lanzó el Programa de Maestros Comunitarios (PMC), el Programa de Aulas Comunitarias (PAC), el Programa de Impulso a la Universalización del Ciclo Básico (PIU), el Programa de Formación Profesional de Base (FPB), el Programa Uruguay Estudia (UE) y el Plan Nacional de Educación y Trabajo (PNET-CECAP). Se trata en todos los casos de programas de pequeña escala, tal como consta en el Cuadro 1.

Cuadro 1. Cobertura de los programas en el 2009 y matrícula del nivel educativo al que están dirigidos

Programa	Cobertura	Matricula
Argentina		
Programa Nacional de Inclusión Educativa	135.994	8.127.561
Programa Integral para la Igualdad Educativa	1.200.000	4.651.255
Programa Nacional de Becas	500.000	8.127.561
Programa Encuentro Alfabetización	227.113	770.000
Chile		
Beca de Apoyo a la Retención Escolar	19.017	600.733
Beca Práctico Técnico-Profesional	72.000	397.673
Programa Intersectorial de Re-escolarización	1.252	998.406
Uruguay		
Programa Maestros Comunitarios	16.166	317.520
Programa Aulas Comunitarias	1.324	153.179
Programa Impulso a la Universalización del Ciclo Básico	18.000	153.179
Programa Formación Profesional de Base	2.814	153.179
Programa Uruguay Estudia	1.230	133.598
Programa Nacional de Educación y Trabajo	1.286	153.179

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Informes de programas y el Instituto de Estadísticas de UNESCO (2005).

Nótese que estos programas no conforman un listado exhaustivo de todas las estrategias de inclusión educativa desarrolladas en los tres países en el período de referencia. La investigación que dio lugar a este artículo se concentró en programas de carácter nacional impulsados por la autoridad educativa central: el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (MECT) en Argentina, el Ministerio de Educación (MINEDUC) en Chile y la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) en Uruguay⁴.

En tanto políticas públicas, estos programas podrían ser analizados desde diversos ángulos. Se podría profundizar en su proceso de gestación y desarrollo, caracterizándolos en sus fases de diseño y ejecución y sopesando cuáles fueron los apoyos que recibieron y la oposición que encontraron. También cabría considerar su institucionalidad, esto es las “reglas de juego” con las que operaron, su forma de funcionamiento interno y vinculación con el medio exterior (NORTH, 1995). Este artículo, sin embargo, no abordará ni los aspectos procesuales ni los institucionales de las referidas políticas de inclusión educativa sino que se focalizará en su contenido, prestando particular atención a dos dimensiones: los objetivos que se propusieron y las modalidades de intervención que incluyeron.

3. EL CONTENIDO DE LOS PROGRAMAS DE INCLUSIÓN

3.1 Los objetivos sociopedagógicos de los programas

Los documentos fundacionales de los programas seleccionados constituyen una interesante fuente de información respecto a sus objetivos. La sistematización que se presenta en el Cuadro 1 permite visualizar, en primer lugar, su vocación de inclusión específicamente educativa (no social en un sentido amplio), reflejada en el uso constante de los términos “reingreso”, “reinserción”, “retención”, “permanencia” por parte de nueve de los trece programas.

En segundo lugar, se constata un objetivo de apoyo al trabajo de la escuela que va de la mano con el reconocimiento que esta institución no puede asumir en soledad, aislada de otras

⁴ En Argentina y Chile se desarrollan otra amplia serie de iniciativas pro-inclusión en las unidades subnacionales (Provincias, Regiones, Municipios). No existe, sin embargo, una base de información sistematizada sobre estas estrategias, con lo cual resulta muy difícil su selección rigurosa para una investigación.

instituciones sociales, el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad. Ejemplos de esta postura son los enunciados de PIIE y PNIE en Argentina, Programa Intersectorial de Re-escolarización en Chile, PMC en Uruguay.

En tercer término, el cumplimiento con el derecho a la educación consagrado en las diversas normativas nacionales, en particular en lo relacionado con la obligatoriedad de la escolaridad básica, aparece como un propósito explícito en varios de los programas: Encuentro Alfabetización en Argentina, BPTP y BARE en Chile, FPB en Uruguay.

En cuarto lugar, la “empleabilidad” es mencionada en cuatro de los nueve programas, tres de ellos uruguayos (FPB, Uruguay Estudia y CECAP) y uno chileno (Beca Práctico Técnico-Profesional).

Además de estas notas convergentes, la mirada transversal a los tres países arroja algunos énfasis diferenciales por país. En particular, en los programas argentinos se incluye entre los fines la promoción de la calidad educativa a través del “fortalecimiento de los procesos de enseñanza y aprendizaje” (PIIE) o “el acompañamiento a las jurisdicciones y las escuelas en el desarrollo de propuestas pedagógicas institucionales” (PNIE).

Cuadro 2. Objetivos de los programas de inclusión educativa seleccionados

Programas por país	Objetivos
Argentina: Programa Integral para la Igualdad Educativa	● Implementar acciones pedagógicas y comunitarias que apunten al fortalecimiento de los procesos de enseñanza y aprendizaje. ● Acompañar el desarrollo de iniciativas pedagógicas escolares como oportunidades de acción y reflexión de las propuestas institucionales y de aula. ● Fortalecer el lugar central de la enseñanza a través de propuestas de profesionalización docente.
Argentina: Programa Nacional de Inclusión Educativa	● Facilitar y apoyar a los niños, niñas y jóvenes entre 6 y 18 años en su reinserción, inclusión y permanencia en la escuela a través de las propuestas pedagógicas y del otorgamiento de becas. ● Acompañar a las jurisdicciones y las escuelas en el desarrollo de propuestas pedagógicas institucionales destinadas a facilitar la reinserción, inclusión y retención de estos alumnos, a través de instancias de capacitación y asistencia técnica. ● Promover la realización de actividades complementarias que incentiven a los alumnos en el proceso de inclusión y retención al sistema. • Reducir los niveles de abandono de aquellos alumnos y alumnas que se encuentran en situación de alta vulnerabilidad .
Argentina: Programa Nacional de Becas	● Incrementar los niveles de permanencia y promoción de los alumnos, así como la calidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje de las escuelas participantes del Programa.

Argentina: Programa Encuentro Alfabetización	● Garantizar la erradicación del analfabetismo y el cumplimiento de la educación obligatoria para la población mayor de 18 años de edad.
Chile: Beca Práctico Técnico Profesional	● Mejorar las competencias laborales de los jóvenes egresados de la educación media para generar mayor empleabilidad. ● Contribuir a la promoción de los derechos de los estudiantes de enseñanza media técnico profesional a través del apoyo económico para la finalización de su ciclo de educación media.
Chile: Beca de Apoyo a la Retención Escolar	● Contribuir a la retención escolar de esos estudiantes para que puedan culminar los 12 años de escolaridad obligatoria.
Chile: Programa Intersectorial de Re-escolarización	● Promover procesos de reinserción educativa de población infanto-adolescente que se encuentra fuera del sistema escolar y en situación de alta vulnerabilidad.
Uruguay: Programa Maestros Comunitarios	● Mejorar la interrelación entre escuela y comunidad de forma de reducir la deserción escolar. ● Brindar apoyo pedagógico específico a los niños con bajo rendimiento escolar.
Uruguay: Programa Aulas Comunitarias	● Inserción educativa de 2500 adolescentes de entre 12-15 años del primer año del Ciclo Básico.
Uruguay: Programa de Impulso a la Universalización del Ciclo Básico	● Mejorar los resultados de aprendizaje de los alumnos y disminuir los índices de deserción y repetición.
Uruguay: Programa Nacional de Educación y Trabajo (PNET-CECAP)	● Propiciar la continuidad educativa y la integración de los jóvenes en el sistema educativo formal. ● Formar a los jóvenes para integrarse al mundo del trabajo con mejores posibilidades.
Uruguay: Sistema de Formación Profesional de Base	● Completar la formación media básica integral que habilite su acceso a la educación media superior. ● Satisfacer la demanda de una calificación profesional específica. ● Lograr una mejor inserción social y una certificación laboral que contribuya al crecimiento personal de los adolescentes
Uruguay: Uruguay Estudia	● Contribuir a la formación de personas jóvenes y adultas para su inclusión y participación social, activa e inteligente, en los procesos de desarrollo humano del Uruguay democrático, social, innovador, productivo e integrado.

Fuente: Elaboración propia.

3.2 Las modalidades de intervención

Resulta interesante visualizar cuáles fueron las modalidades diseñadas para avanzar hacia los objetivos trazados. La sistematización presentada en el Cuadro 2 revela, en primer lugar, que en

los tres países hay una particular atención a la educación media básica, aunque también hay programas orientados a la finalización de la escuela primaria como PNIE de Argentina o PMC de Uruguay.

En segundo lugar, varios de los programas seleccionados presentan líneas de acción orientadas a la formación y capacitación docente, entendiéndola como una piedra angular de la estrategia de inclusión (PIIE y EA en Argentina; PIU, PMC, FPB en Uruguay).

En tercer lugar, se registra un fuerte énfasis en el desarrollo de “iniciativas pedagógicas”, en la búsqueda innovaciones respecto a la enseñanza curricular tradicional que resulten efectivas para motivar a los estudiantes (PIIE, PNBE y PNIE en Argentina, Programa Intersectorial de Re-escolarización en Chile, PAC, FPB y PNET en Uruguay). El testimonio de los entrevistados permite captar la importancia asignada a estas iniciativas:

Entonces daban lengua a la mañana de una manera como siempre, y a la tarde hacían un fantástico taller de literatura y escritura. Y nosotros decíamos “metan eso dentro de la escuela” porque queríamos mejorar la escuela. (Entrevistado N° 20)

Y esto se definía en la Mesa Local, en general tenía mucho que ver con el contexto. En Jujuy hubo un proyecto de música andina, hubo proyectos de música local, proyectos de armado de orquestas, proyectos de bailes típicos [...] También había como microemprendimientos [...] de muchos espacios puentes salieron cooperativas de trabajo de los jóvenes. (Entrevistado N° 21)

Además, en concordancia con los objetivos fijados, una línea de intervención frecuente en los programas de inclusión fue el fomento del vínculo entre la escuela y la comunidad. Al respecto un responsable de programa señaló:

[Para que la escuela ingresara al Programa] el requisito era que se conformara una mesa local. Esa mesa local estaba conformada por dos organizaciones de su propio barrio, la parroquia de dos cuadras, un centro comunitario, un centro de salud, bueno. Y esa mesa local era la que coordinaba el programa, era donde venían los fondos del programa desde el nivel nacional. (Entrevistado N° 21)

En quinto lugar, algunos de los programas instrumentaron transferencias de recursos tales como alimentos, vestimenta, buscando paliar la vulnerabilidad socioeconómica de los estudiantes (PIU de Uruguay, PIIE y PNBE de Argentina).

Cuadro 2: Líneas de acción de los programas de inclusión educativa seleccionados

Programas por país.	Líneas de acción.
Argentina: Programa Nacional de Igualdad Educativa	• Apoyo a través de iniciativas pedagógicas desarrolladas en espacios puentes a niños de 6 a 14 años y jóvenes de 11 a 18 años que se encuentren fuera de los circuitos educativos que ofrece el sistema. • Becas: se otorga a cada niño, niña o joven una beca de \$ 400 anuales. • Facilitador pedagógico: docente de la escuela de acuerdo al número de alumnos becados definidos según la línea de acción. • Proyectos de inclusión, para cuya implementación y desarrollo se destina un apoyo financiero anual.
Argentina: Programa Integral de Igualdad Educativa	• Apoyo a las Iniciativas Pedagógicas: diseño e implementación de “iniciativas pedagógicas”, entendiendo por tales aquellas prácticas, acciones, proyectos que las escuelas definen y desarrollan colectivamente a partir de una problemática, un interés, o una necesidad en vinculadas directamente con procesos de enseñanza y aprendizaje. • Apoyo al ejercicio de la profesión docente, a través de acciones de formación y aprovechamiento de documentos pedagógicos y recursos didácticos. • Fortalecimiento del vínculo de la escuela con la comunidad a través de la ampliación del entorno educativo y la formación de comunidades de aprendizaje. • FOPIIE: incorporación y utilización de las TIC en los procesos de enseñanza aprendizaje, subvencionando proyectos que trabajen en la conectividad entre escuelas. • Recursos materiales para las escuelas.
Argentina: Programa Nacional de Becas	• Asignación de becas • Desarrollo de proyectos institucionales • Provisión de textos de estudio.
Argentina: Programa Encuentro Alfabetización	• Organización de Centros de Alfabetización: convenios con organizaciones sin fines de lucro, asociaciones gremiales, organismos del Estado, a fin de crear Centros de Alfabetización en todo el territorio nacional. • Propuesta educativa: convocatoria a personas que no saben leer y escribir a iniciar un proceso de aprendizaje desde la perspectiva de la educación permanente. • Capacitación de los alfabetizadores.
Chile: Beca de Apoyo a la Retención Escolar	• Asignación de becas a través de un modelo de focalización
Chile: Beca Práctico Técnico-Profesional	• Asignación de becas dirigidas a egresados de la Enseñanza Media Técnico Profesional.
Chile: Programa Intersectorial de Re-escolarización	• Fondo concursable para la realización de proyectos de re-escolarización por parte de organizaciones públicas o privadas que trabajen con adolescentes en situación de vulnerabilidad social.
Uruguay: Programa Maestros Comunitarios	• Estrategias de alfabetización comunitaria: procedimientos a través de los cuales se refuerza el vínculo entre el hogar y el centro educativo desarrollando procesos de aprendizaje tanto en la escuela como en el hogar, trabajándose en dos ejes: a) “alfabetización de hogares” y b) “grupos de padres y madres”. • Dispositivos grupales para favorecer los desempeños educativos: dos componentes: i) “aprendizaje para la integración” y ii) “aceleración escolar”.
Uruguay: Programa Aulas Comunitarias	• Modalidad A: reinserción educativa en primer año de ciclo inicial.

	• Modalidad B: dirigida a adolescentes que se encuentran desvinculados de la educación y necesitan de un proceso de más larga duración para reinserirse en el sistema educativo. • Modalidad C: apoyo curricular dirigido a egresados de las aulas que se encuentran cursando segundo año de ciclo inicial en liceos o escuelas técnicas de la zona. • Acompañamiento al egreso⁵: seguimiento de los egresados del PAC con el propósito de asegurar su efectiva reincorporación y continuidad educativa. • Talleres Temáticos: dirigidos a todos los estudiantes del PAC y generados por las Organizaciones de la Sociedad Civil, contemplando diferentes áreas como la educación física, comunicación, plástica, entre otras.
Uruguay: Programa Impulso a la Universalización del Ciclo Básico	• Fortalecimiento Técnico-Pedagógico de los Liceos: desarrollo de capacidades en el equipo docente del Liceo para el trabajo con poblaciones vulnerables. • Fortalecimiento de los equipos técnicos de atención psico-social a través de la creación de Equipos Multidisciplinarios en los liceos. • Transferencia de recursos de ejecución local. Fondos de Contingencia que tienen por objetivo la transferencia de recursos no económicos destinados a los alumnos que presentan serias dificultades • Apoyo material a los alumnos vulnerables al fracaso escolar. • Participación social y comunicación social. Formas de participación comunitaria con actores institucionales locales en los Equipos Departamentales y de comunicación social de los objetivos del Proyecto.
Uruguay: Programa de Formación Profesional de Base	• Creación de “Trayectos formativos” para facilitar la finalización de la educación media básica. • Capacitación docente.
Uruguay: Programa Uruguay Estudia	• Reinserción y finalización de la Educación General Básica a través de finalización de la Educación Primaria y la Educación Media Básica. • Finalización de la Educación Media Superior a través de un sistema de tutorías. En esta modalidad los interesados pueden elegir a un docente-tutor, en los centros educativos habilitados, para que los acompañe en el proceso de preparación de los exámenes pendientes. • Finalización de la Educación Técnica Profesional: mediante diferentes cursos según áreas
Uruguay: Programa Nacional de Educación y Trabajo	• Propuesta curricular flexible y abierta, de una duración de 4 semestres, donde se articulan los contenidos desarrollados en diferentes áreas y se atienden los intereses de los participantes.

Fuente: Elaboración propia.

Una referencia especial merecen las becas que aparecen como un instrumento de política educativa extendido en Chile⁵, usado en Argentina y tímidamente ensayado en Uruguay. A la hora de explicar por qué se han aplicado las becas los entrevistados chilenos destacaron, en primer lugar,

⁵ En el sistema educativo chileno las becas aparecen como un importante instrumento de política. En este estudio se han considerado específicamente dos (Beca Práctica Técnico Profesional, Beca de Apoyo a la Retención Escolar) pero en las últimas décadas han estado vigentes otras becas tales como las Becas de Mantención, la Beca Indígena, la Beca Presidente de la República, la Beca de Alimentación Educación Superior y la Beca Prueba de Selección Universitaria, entre otras.

el legado histórico, esto es la recurrencia en el pasado a este mecanismo como forma de asegurar la asistencia a la escuela:

Lo que pasa es que eso es una historia en Chile muy antigua... La Junaeb⁶ es de los años 60 me parece [...] estamos hablando de 40 años, 50 años casi. Está muy metida en el sistema chileno la idea de garantizar la asistencia a la escuela y que la asistencia a la escuela es algo más que la escuela gratis, supone el transporte, la alimentación, etc. [...] Y la Junaeb tiene esta batería de becas desde que yo tengo memoria. (Entrevistado N° 39)

Además del legado histórico, la propia experiencia de distribución de becas fue mostrando su contribución a la equidad educativa y social:

A mí me tocó por casualidad participar durante un par de años en el Consejo de una beca... los resultados son muy espectaculares en términos de que producen un efecto muy alto no solamente de retención sino de responsabilización de los estudiantes [...] Yo creo que es un mecanismo del cual obviamente no se debe abusar, pero que tiene resultados importantes. (Entrevistado N° 40)

Un tercer factor que ha operado a favor de la utilización de las becas como instrumento de política educativa se menciona la eficiencia que el país ha conseguido en su gestión, a través de la Junaeb:

Junaeb dispone de recursos y de información que probablemente ningún otro servicio tiene; dado que tiene que hacer la alimentación, tiene bases de datos muy actualizadas. Tiene unas muy buenas plataformas para ofrecer servicios y tiene muy buenos sistemas logísticos para la entrega de esos servicios porque todo funciona diariamente. Entonces se tomó la decisión de concentrar en Junaeb todos estos sistemas de becas. Y todo este sistema de distribución, útiles escolares, por sus capacidades. (Entrevistado N° 28)

Desde este enfoque, para la mayoría de los entrevistados las becas no se asocian al proceso de privatización de la provisión del servicio educativo iniciado con Pinochet y mantenido hasta el presente en Chile, sin perjuicio de lo cual para algunos informantes sí es posible marcar la vinculación de las becas escolares con el modelo de *vouchers*:

⁶ La Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas fue fundada en 1964; es un organismo estatal responsable de administrar recursos estatales brindados a niños, niñas y jóvenes chilenos.

[Las becas se usan] para justificar la menor inversión en educación [...] Entonces toda la política han sido becas, esa ha sido la política. Llámese los planes de 900 escuelas, llámese [...] Es la recomendación absoluta del Banco Mundial, del Fondo, de las condiciones de los préstamos. Forma parte de la política de compensaciones, de asistencialismo a la educación y por eso es que las becas muchas veces terminan siendo reproductores de la desigualdad. (Entrevistado N° 31)

En Argentina las becas también han constituido un instrumento de política educativa en varios de los programas en estudio, como el PNBE y el PNIE, y algunos de los motivos de su incorporación coinciden con los mencionados para Chile. Según los entrevistados, en Argentina las becas han sido un mecanismo efectivo para la retención de estudiantes, fundamentalmente en la escuela media, en tanto han actuado como como un desincentivo al trabajo en el momento en que el adolescente y su familia evalúan el costo de oportunidad entre el trabajo y estudio:

Pero no hay duda de que también hay un cálculo que hace la familia de costo beneficio, de cuánto me sale mandar un chico a la escuela y cuánto podría ganar en el mercado informal, y ahí se termina definiendo muchas veces la cosa. Si vos das un incentivo como para que las familias hagan una opción escolar me parece que es un instrumento de la política que es legítimo y que ayuda a aumentar la escolarización. (Entrevistado N° 25)

Además, como buen ejemplo de “*policy feedback*” en el sentido de Pierson (1996), la implementación de la política de becas a partir de 1997 generó dificultades para su eliminación en la situación post-crisis, por los costos políticos que ello implicaba:

Entonces, lo que siempre ha habido y ha durado hasta ahora, es que aunque la beca no es tan sustantiva o no tiene el impacto esperado, se convierte en una gran política social. Nadie se anima a cortar ese caudal porque eso le significa a la escuela un conflicto con la familia que viene recibiendo la beca, un conflicto a las escuelas con la administración provincial y un conflicto entre la provincia y la Nación. Nadie quiere montar ese conjunto de conflictos. (Entrevistado N° 18)

En suma, tanto en Argentina como en Chile las becas escolares son visualizadas como un importante instrumento de política importante para retener a los estudiantes en el sistema educativo. Debe notarse, sin embargo, que son muy escasas evaluaciones del impacto que las becas efectivamente consiguen en términos de inclusión educativa.

4. ENTRE LA UTOPIA Y LA REALIDAD EN MATERIA DE INCLUSIÓN EDUCATIVA

En este artículo se ha analizado el contenido de algunos de los programas de inclusión educativa de los gobiernos progresistas del Cono Sur en el período 2005-2010. En todos los casos se trata de programas de pequeña escala que se propusieron enfrentar el complejo fenómeno de la exclusión educativa que viven nuestros países. Sabido es, sin embargo, que en educación -como en otros campos de la vida social- las políticas públicas no siempre consiguen las transformaciones deseadas y encuentran muchas dificultades para implementar exitosamente las líneas de acción formuladas, por la llamada “brecha de la implementación” (GRINDLE, 2009). Cabe preguntarse entonces si, en su marcha, estos programas avanzaron en las cuatro dimensiones de cambio previstas en la definición de inclusión educativa elaborada por UNESCO: contenidos, enfoques, estructuras y estrategias de trabajo:

[La inclusión educativa implica] cambios y modificaciones en los contenidos, los enfoques, las estructuras y las estrategias, con una visión común que abarca a todos los niños según su rango de edad y una convicción según la cual es responsabilidad del sistema regular educar a todos los niños. (UNESCO, 2007: 6).

De acuerdo a la opinión de los responsables de los programas seleccionados, la transformación fundamental se dio en materia de enfoque, de visión respecto a los procesos de enseñanza y aprendizaje. En un segundo nivel de cambio aparecieron las estrategias de trabajo y las estructuras, al tiempo que los contenidos educativos aparecen como el aspecto de más difícil modificación.

Cuadro 3. Opinión de los responsables de los programas sobre los cambios de sus programas respecto al formato escolar clásico (*)

		Aspectos de cambio			
		Contenidos	Enfoques	Estructuras	Estrategias de trabajo
Argentina	PNIE	Ns/Nc	Si	Si	Ns/Nc
	PIIE	Si	Si	No	Si
	PNBE	No	Si	No	Si
	PEA	Ns/Nc	Si	Si	Si
Chile	BARE	No	Si	No	No
	BPT	No	Si	No	No
	PIR	Si	Si	Si	Si
Uruguay	PMC	No	Si	Si	Si
	PAC	No	Si	Si	Si
	PIU	No	Si	Ns/Nc	Si
	FPB	Si	Si	Si	Si
	CECAP	Si	Si	Si	Si
	UE	Ns/Nc	Si	Si	Si
Menciones		4/13	13/13	8/13	10/13

Fuente: Elaboración propia. (*) Desde su punto de vista, ¿en qué medida el programa ha significado cambios en...?

El análisis de la documentación recabada sobre los programas muestra que las transformaciones en los “enfoques” estuvieron claramente presentes a través de la introducción de mecanismos para enfrentar la ausencia de los alumnos, atender la sobre edad de los estudiantes y mejorar la convivencia en los centros educativos.

Similarmente, aunque menos frecuentes que las modificaciones en los “enfoques”, hubo variaciones en las “estrategias de trabajo” tradicionales en tanto los programas incluyeron tutorías y acciones de orientación a los estudiantes, actividades de compensación de aprendizajes, reformulación didáctica de las clases presenciales, clases en modalidad de taller y mayor vinculación de la escuela con la comunidad.

Las alteraciones de “estructuras” que aparecieron estuvieron ligadas a la reformulación de los tiempos de instrucción y/o el régimen académico, la creación de nuevas figuras como los Facilitadores Pedagógicos, los Maestros Comunitarios, los Educadores Referentes, los Tutores, así como como también la articulación con otras organizaciones sociales y la generación de estrategias de carácter “puente” con la escuela tradicional.

Finalmente, entre los cambios en el “contenido” puede ubicarse un componente de “formación para el trabajo” en el FPB y CECAP de Uruguay y el PNIE de Argentina.

REFERENCIAS

BONVECCHI, A. Argentina: victoria presidencial oficialista y tensiones en el esquema macroeconómico. **Revista de Ciencia Política** (Scielo). Vol. 28. Santiago de Chile. 2008. pp. 35-59 <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/324/32414668003.pdf>

Consultada el 12/12/2010

CALVO, E. Argentina elecciones legislativas 2005: consolidación institucional del kirchnerismo y territorialización del voto. **Revista de Ciencia Política** (Scielo). Santiago de Chile. 2005. pp. 153-160. http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2005000200007&script=sci_arttext

Consultada el 12/12/2010.

GRINDLE, M. La brecha de la implementación. In: MARÍÑEZ NAVARRO, F. (Coord). **Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación**. México D.C.: Porrúa. 2009. pp. 33-51

LANZARO, J. **La tercera ola de las izquierdas latinoamericanas: entre el populismo y la social-democracia**. Estudio/Working Paper 91/2008. VI Seminario de Investigación. Master en Democracia y Gobierno. Departamento de Ciencia Política. Universidad Autónoma de Madrid. 2008.

http://portal.uam.es/portal/page/portal/UAM_ORGANIZATIVO/Departamentos/CienciaPoliticaRelacionesI

[nternacionales/publicaciones%20en%20red/working_papers/Lanzaro%20WP%2091_2008.pdf](#) Consultada el 10/10/2010

MANCEBO, M. E. La inclusión educativa: un paradigma en construcción. **IV Encuentro Internacional de investigadores de políticas educativas**. Rosario (Argentina): Universidad Nacional de Rosario – AUGM. 2010, pp. 109-113.

MANCEBO, M. E; GOYENECHE, G. Las políticas de inclusión educativa: entre la exclusión social y la innovación pedagógica. Presentado en **IX Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales de la Udelar**. Montevideo, 2010 (inédito).

NAVIA, P; IZQUIERDO, J. Cambio y continuidad en la elección de Bachelet. **América Latina Hoy**. Vol.46. Universidad de Salamanca. Salamanca-España. 2007, pp. 75-96.

NORTH, D. (1995). **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico**. México: FCE. 1995

PIERSON, P. The new politics of Welfare State. **World Politics** Nro. 48, 2. Baltimore: The John Hopkins University Press. 1996. pp.143-179.

TERIGI, F.; TERAZZA, R.; VAILLANT, D. **Segmentación urbana y educación en América latina. El reto de la inclusión escolar**. Madrid: OEI. 2010.

UNESCO-BIE. **Issues and challenges on inclusive education from an inter-regional perspective**. Ginebra: mimeo, UNESCO-BIE. 2007.

UNESCO. **Compendio mundial de la educación en el mundo 2005**. Montreal: Instituto de Estadística de la UNESCO, 2005.

MARÍA ESTER MANCEBO

Doctora em Ciencias Humanas, opción Educación. Profesora e investigadora del Departamento de Ciencia Política (Grado 4, Dedicación Total), Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay. Especialista en políticas educativas.
E-mail: memancebo@gmail.com

GUADALUPE GOYENECH

Licenciada en Ciencia Política. Ayudante de Investigación (Grado 1), Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay.
E-mail: lupeg1986@hotmail.com