

# INCLUSIÓN EDUCATIVA EN ARGENTINA: NO HAY CAMINO, SE HACE CAMINO AL ANDAR...

Isabel María Álvarez  
Docente Investigadora  
Ministerio de Educación (Chubut-Argentina)

*Estaré preparando tu llegada  
como el jardinero prepara el jardín  
para la rosa que se abrirá en primavera.*  
Paulo Freire<sup>4</sup>

## Punto de partida

Responder adecuadamente a la amplia diversidad de diversidades que puebla las escuelas de América Latina del Siglo XXI no es tarea sencilla. El camino no está exento de avances y retrocesos, de marchas y contramarchas, de consolidaciones y debilitamientos. Los marcos normativos internacionales y las políticas públicas procuran acompañar ese caminar. En el pasado se ensayaron fracasos, el presente transita por el sendero de la incertidumbre y, el futuro prorroga la esperanza de una transformación en los sistemas educativos caracterizados por un modelo homogeneizador.

Por lo expuesto, la inclusión educativa sigue siendo un desafío actual y crucial; preocupante y perentorio. Repasemos algunos antecedentes:

La Declaración Mundial sobre Educación para Todos de Jomtien<sup>5</sup> (Tailandia, 1990) y el Marco de Acción de la Conferencia Mundial sobre necesidades educativas especiales en Salamanca<sup>6</sup> (España, 1994) inspiraron experiencias a

---

4 Del poema "Canción obvia", 1971 en "Pedagogía de la indignación".

5 Reforzó la idea de una educación para todos/as que satisfaga las necesidades básicas de aprendizaje posteriormente incorporada a los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas (2000) para la Educación Primaria.

6 Estipuló que "todas las escuelas deben atender a niños y niñas independientemente de sus condiciones personales, culturales o sociales; discapacitados y bien dotados; de la calle, de minorías étnicas, lingüísticas o culturales, de zonas desfavorecidas o marginales, planteando un reto importante para los sistemas educativos". Otras estableciendo el marco de acción para la "inclusión del alumnado con Necesidades Educativas Especiales". Esta "etiqueta" tuvo poco arraigo en el sistema educativo argentino, tanto en la normativa como en el lenguaje, prevalece el uso del concepto de "discapacidad" pese a su procedencia del ámbito de la salud.

escala internacional que buscaron dar cumplimiento a los preceptos emanados de las mismas.

Apostando a una nueva ética, la UNESCO (2006) en sus Orientaciones para la Inclusión la define como “un proceso que permite abordar y responder a la diversidad de las necesidades de todos los educandos a través de una mayor participación en el aprendizaje, las actividades culturales y comunitarias y reducir la exclusión dentro y fuera del sistema educativo” (p.14).

Esto implica mejorar las condiciones de enseñanza y de aprendizaje a través de “cambios y modificaciones de contenidos, enfoques, estructuras y estrategias basados en una visión común y la convicción de que es responsabilidad del sistema educativo regular educar a todos los niños y niñas” (ibid.).

Partiendo de la idea de que somos parte de lo común y de que lo común contiene a lo diverso, se propone la educación inclusiva buscando que la “diversidad no se perciba como un problema, sino como un desafío y una oportunidad para enriquecer el entorno de aprendizaje. Se trata pues de promover una cultura educativa en la que todos/as puedan participar en una escuela de todos/as, para todos/as y para cada uno, aprendiendo juntos a vivir juntos” (ibid.).

Despejando el espectro de aseveraciones dispares y epistemológicamente contradictorias sobre la inclusión educativa que abundan en la literatura académica, colegimos que, el paradigma que sustenta la UNESCO basado en el constructo de diversidad y que cada país interpreta y aborda de un modo diferente generando consecuencias políticas y pedagógicas diversas no supera su carácter de *postulado* admitido para :

- Identificar, eliminar y minimizar las barreras<sup>7</sup> (Booth y Ainscow, 2000) que limitan el aprendizaje, la participación y el beneficio de una educación de calidad.
- Preparar al sistema escolar ordinario y a la docencia para atender las necesidades<sup>8</sup> y las diferencias<sup>9</sup> del estudiantado en su conjunto y en sus particularidades.

---

7 Se considera que las barreras surgen de la interacción del estudiantado y su contexto; las personas, las políticas, las instituciones, las culturas y las circunstancias sociales y económicas que afectan sus vidas.

8 Las necesidades del estudiantado pasan a ser percibidas como necesidades de la Institución.

9 Las diferencias están dadas por los estilos, los ritmos y las motivaciones para el aprendizaje.

- Considerar con especial cuidado al estudiantado en mayor riesgo de vulnerabilidad educativa.<sup>10</sup>
- Complementar los procesos de integración<sup>11</sup> cuando corresponda.

## La inclusión como principio en la Ley de Educación Nacional

En Argentina, la Ley de Educación Nacional N° 26.206 del año 2006 (a partir de ahora, LEN) responde al mandato de la Constitución Nacional que, en su Artículo 14, establece el derecho de enseñar y de aprender.

Sancionada bajo el precepto “hacia una educación de calidad para una sociedad más justa”, la LEN prescribe que “la educación y el conocimiento son un bien público y un derecho personal y social”. Esto constituye un pilar fundamental para la conformación de una sociedad más justa, equitativa, inclusiva y democrática, en donde, el Estado asume una responsabilidad indelegable en materia educativa.

En ese marco, el concepto de inclusión educativa emerge como parte de los fines y objetivos de la política educativa nacional:

“Garantizar la inclusión educativa a través de políticas universales y de estrategias pedagógicas y de asignación de recursos que otorguen prioridad a los sectores más desfavorecidos de la sociedad” (LEN, Art. 11 e).

Y se complementa con varios incisos del Artículo 11:

“Asegurar condiciones de igualdad, respetando las diferencias entre las personas sin admitir discriminación de género ni de ningún otro tipo” (inc. f).

“Brindar a las personas con discapacidades temporales o permanentes una propuesta pedagógica que les permita el máximo desarrollo de sus posibilidades, la integración y el pleno ejercicio de sus derechos” (inc. n).

“Asegurar a los pueblos indígenas el respeto a su lengua y a su identidad cultural, promoviendo la valoración de la multiculturalidad en la formación de todos/as los/as educandos/as” (inc. ñ).

“Promover en todos los niveles educativos y modalidades la comprensión del concepto de eliminación de todas las formas de discriminación” (inc. v).

Como lo evidencia el articulado precedente, el derecho a la educación y a una educación de calidad concebida como un bien público y un derecho

---

<sup>10</sup> Entendida como el conjunto de condiciones materiales y simbólicas, de orden objetivo y subjetivo, que debilitan el vínculo de escolarización del alumnado.

<sup>11</sup> La integración paradigma de la Educación Especial es un medio estratégico-metodológico que garantiza la admisión y en la que el estudiantado con discapacidad debe adaptarse mientras la institución permanece intacta. Por el contrario, la educación inclusiva, requiere de un marco institucional en el cual la educación en general y la Educación Especial deben ser concurrentes como parte de un sistema único.

personal y social, está garantizado. Sin embargo, el acceso a la educación no se corresponde necesariamente con una escolarización equiparable.

De hecho, los postulados de la LEN visibilizan un espacio representacional involuntariamente restringido, fragmentado y segregador de la diferencia que encarna en la implementación de la Educación Especial<sup>12</sup> y de la Educación Intercultural Bilingüe (EIB) como modalidades educativas, en donde el Estado se erige como el agente inclusor de dos colectivos a ser incluidos de manera diferencial: las personas con discapacidad y los pueblos indígenas<sup>13</sup>, respectivamente.

Un riesgo asecha: disminuir los obstáculos en el acceso educativo, no implica el fin de las barreras discriminatorias, sino su tránsito a las instituciones escolares (Parrilla, 1998).

Por otra parte, el principio de inclusión históricamente asociado en exclusividad a la Educación Especial aparece en el texto de la LEN ampliando el horizonte a *otras diversidades* agrupadas como “políticas de promoción de la igualdad educativa destinadas a enfrentar situaciones de injusticia, marginación, estigmatización y otras formas de discriminación, derivadas de factores socioeconómicos, culturales, geográficos, étnicos, de género o de cualquier otra índole, que afecten el ejercicio pleno del derecho a la educación” (LEN Art. 79).

En este último caso, la inclusión se orienta a una diversidad con semblante de desigualdad que reúne a los colectivos vulnerables de ser sujetos de exclusión.

## **Un sistema educativo con señales ambiguas**

Para posibilitar los servicios y acciones educativas regulados por el Estado que posibiliten el ejercicio del derecho a la educación, la LEN estructura al Sistema Educativo Argentino en cuatro (4) niveles y 8 (ocho) modalidades.

---

12 Históricamente, los planteos de integración e inclusión educativa se han asociado exclusivamente a la Educación Especial.

13 Coincidentemente, el Censo Nacional 2010 hizo el mismo recorte selectivo. En dicha encuesta se incluyeron, por primera vez, preguntas de especificidad para conocer el porcentaje de personas con dificultad o limitación permanente (DLP) y para visibilizar las identidades indígenas en un país que, hasta entonces, sostenía el mito de que “la población argentina viene de los barcos”.

Son niveles:

- Educación Inicial.<sup>14</sup>
- Educación Primaria.<sup>15</sup>
- Educación Secundaria.<sup>16</sup>
- Educación Superior.<sup>17</sup>

Las modalidades están definidas como aquellas opciones organizativas o curriculares de la educación común dentro de uno o más niveles educativos que procuran dar respuesta a requerimientos específicos de formación y atención a particularidades permanentes o temporales, personales o contextuales, para garantizar la igualdad en el derecho a la educación y cumplir con las exigencias legales, técnicas y pedagógicas de los diferentes niveles educativos.

Son modalidades:

- Educación Técnico Profesional.
- Educación Artística.
- Educación Especial.
- Educación Permanente de Jóvenes y Adultos.
- Educación Rural.
- Educación Intercultural Bilingüe.
- Educación en Contextos de Privación de la Libertad.
- Educación Domiciliaria y Hospitalaria (LEN Art. 17).

Por otra parte, “la obligatoriedad escolar en todo el país se extiende desde la edad de cinco (5) años hasta la finalización del nivel de la Educación Secundaria” (LEN Art. 16).

Desde la sanción de la LEN, tres indicadores caracterizan al sistema educativo argentino:

---

14 En la actualidad, obligatorio a partir de la sala de 4 y 5 años.

15 Es el nivel más voluminoso y el que exhibe menor dinamismo en la evolución de su matrícula debido a la universalización de su cobertura y a un contexto de estabilización en el volumen de población con edad de asistir al mismo.

16 Obligatoria en su totalidad desde 2006.

17 Conformada por dos redes de instituciones: los Institutos Superiores de Formación Docente y los de Formación Técnico-Profesional.

- Alta cobertura en la educación primaria.
- Dificultades en la trayectoria escolar.
- Desigualdad en el rendimiento escolar.

Reflexionemos a continuación respecto de cada uno de ellos:

En cuanto al primero la alta cobertura en la educación primaria cabe señalar que, pese al avance, se siguen desplegando estrategias para que, quienes aún no acceden logren ingresar, permanecer y tener trayectorias escolares satisfactorias con una oferta educativa que permita el logro de resultados comunes respetando la diversidad existente en todo el país.

El segundo indicador las dificultades en la trayectoria escolar si bien es generalizado, se focaliza, particularmente, en el nivel secundario, en donde se registran altas tasas de no promoción y de abandono. En ese sentido, hay que considerar los cambios generados por la universalización y obligatoriedad de este nivel hasta entonces, antesala de los estudios universitarios o superiores que, al ampliarse, pasó a convertirse en el último tramo de la trayectoria escolar obligatoria. Esta dimensión cualitativa generó el ingreso al sistema de grupos que antes estaban excluidos produciendo un cambio en la morfología social de la matrícula de destinatarios/as.

Sin embargo, ni la expansión ni la obligatoriedad son suficientes para garantizar la terminalidad de la escolaridad con su inherente adquisición de nuevos aprendizajes de saberes y competencias. De hecho, el alto desgranamiento en el Nivel Secundario<sup>18</sup>, es uno de los desvelos de la educación argentina en donde el abandono, generalmente, obedece a la necesidad de incorporación temprana al mercado laboral para contribuir al sostenimiento familiar o bien, a una maternidad precoz (Cerrutti y Binstock, 2005).

El tercer indicador la desigualdad en el rendimiento escolar determinada por el origen social del estudiantado supedita la inclusión educativa a la justicia y a la inclusión social: una relación que transita entre la fatalidad y la resignación, en un sistema educativo en donde cunden las representaciones<sup>19</sup> de que el capital cultural de origen del estudiantado es determinante. Desde esta lógica, quienes pertenecen a los sectores de menores recursos tienen un rendimiento más bajo.

Por otra parte, la actitud de las instituciones frente a la desigualdad no es homogénea: en los contextos urbanos se la percibe como un problema que, a veces, alcanza violencias discriminatorias y que se enfrenta con soluciones

---

18 Las mayores tasas de abandono se dan en los casos en donde la oferta del primer y segundo ciclo del nivel se encuentra fragmentada en instituciones diferentes.

19 Entendemos por representaciones a las construcciones simbólicas y maneras subyacentes de entender el mundo (Moscovici, 1991, Souza Minayo (1994).

paliativas; mientras que, en los contextos marginales urbanos o rurales, prevalecen experiencias satisfactorias de inclusión basadas, en la mayoría de los casos, en la eficacia pedagógica y ética de los/las docentes.

## La inclusión en la Modalidad Educación Especial

En la LEN, “la Educación Especial es la modalidad del sistema educativo destinada a asegurar el derecho a la educación de las personas con discapacidades, temporales o permanentes<sup>20</sup>, en todos los niveles y modalidades del Sistema Educativo.

[...] se rige por el principio de inclusión educativa [...],

[...] brinda atención educativa en todas aquellas problemáticas específicas que no puedan ser abordadas por la educación común. [...]” (LEN Art. 42).

Se alienta la articulación interministerial para la aplicación de la Ley N° 26.061<sup>21</sup> a fin de “identificar tempranamente las necesidades educativas derivadas de la discapacidad o de trastornos en el desarrollo, con el objeto de darles la atención interdisciplinaria y educativa para lograr su inclusión desde el Nivel Inicial” (LEN Art.43).

Por otra parte, para asegurar el derecho a la educación, la integración escolar y favorecer la inserción social de los destinatarios de la modalidad, la LEN establece que las jurisdicciones dispongan de medidas tales como:

- a. “Posibilitar una trayectoria educativa integral con acceso a saberes tecnológicos, artísticos y culturales.
- b. Contar con personal especializado que trabaje en equipo con docentes de la escuela común.
- c. Asegurar la cobertura de los servicios educativos especiales: transporte, recursos técnicos y materiales para el desarrollo del currículo.
- d. Propiciar alternativas de continuidad para la formación a lo largo de toda la vida.
- e. Garantizar la accesibilidad física de todos los edificios escolares” (LEN Art. 44).

Asimismo, propone “mecanismos de articulación entre ministerios y otros organismos del Estado que atienden a personas con discapacidades, temporales

---

20 El Censo Nacional de Población, Viviendas y Hogares de 2010 arrojó que un total de 5.114.190 personas (2.263.175 varones y 2.851.015 mujeres) que representan el 12,9 % de la muestra padecen alguna dificultad o limitación permanente (DLP). Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

21 Ley Nacional N° 26. 061de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (2005).

o permanentes, para garantizar un servicio eficiente y de mayor calidad” (LEN Art. 45) algo que dista mucho de concretarse.

Cabe señalar que, tras la sanción de la Ley N°26.378<sup>22</sup> de 2008, la Argentina incorporó a su ordenamiento jurídico los preceptos de la Convención Internacional de los Derechos de las Personas con Discapacidad que reconoce el derecho de los/las niños/as, adolescentes y adultos con alguna o varias discapacidades a una educación inclusiva en todos los niveles. Esto significa la necesidad de una escuela para todos y todas.

A partir de ese momento, se registró un incremento paulatino de la matrícula integrada en las escuelas comunes<sup>23</sup> particularmente en la Educación Primaria dado que la Educación Secundaria sigue siendo una deuda pendiente.<sup>24</sup>

En 2013, un relevamiento realizado por el Sistema Regional de Información Educativa del Estudiantado con Discapacidad (SIRIED) de la UNESCO concluyó que un porcentaje del 56% no estaba incluido en el sistema común.

En efecto, desde la implementación de la Modalidad Educación Especial y, en sintonía con el Índice de la Inclusión (Booth y Ainscow, *op.cit.*) la idea de discapacidad como déficit tiende a cambiar por la percepción de que esa situación es “resultado de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad y en igualdad de condiciones con las demás”.<sup>25</sup>

Esta mutación generó también una mayor propensión a la integración a la escuela común. Todas las personas con discapacidad o que presentan dificultades de aprendizaje deberían poder ser incluidas en la escuela común, siempre con el apoyo y el trabajo conjunto con una escuela especial.

Sin embargo, las dificultades de inclusión educativa del colectivo al que se orienta la Educación Especial siguen siendo considerables.

La principal dificultad es el rechazo institucional: alegando no estar preparadas para la integración, las escuelas “comunes” suelen ofrecer resistencia o renuencia a la inclusión y, cuando en el mejor de los casos esta se concreta, se presentan inconvenientes tales como la falta de recursos humanos para el apoyo o para realizar las adaptaciones curriculares pertinentes.

Los datos del Relevamiento Anual (RA)<sup>26</sup>2015 la última estadística consolidada para esta modalidad disponible arrojaron para la Educación

---

22 Ley N° 26.378 de Adhesión de Argentina a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. (2008).

23 Según la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE), entre el 2007 y 2010, la inclusión en escuelas comunes se incrementó un 47%.

24 Solo el 15% de los/las jóvenes con discapacidad asisten a un colegio común.

25 Preámbulo, inc. e) - Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. (2008).

26 Operativo censal de corte anual basado en las escuelas que reúne al 30 de abril de cada año,



Especial una matrícula total de 124.829 alumnos/as (Educación Inicial: 22.569; Educación Primaria: 57.125; Educación Secundaria: 45.135). No encontramos información actualizada disponible en cuanto a la integración.

Ante las puertas que se cierran, es el tesón de madres y padres que asumiendo la inclusión como lucha van de escuela en escuela enfrentando negativas el que, finalmente, logra la vacante en el nivel educativo que corresponde.

Los principales problemas que enfrenta el sistema educativo argentino en esta modalidad refieren principalmente a la creación de oferta en el nivel medio; al avance sostenido y equilibrado de la integración en todo el país que reclama la lectura territorial y al vacío legal en cuanto a apoyos cuya afectación se realiza a través del sistema de salud con poca o nula articulación con el sistema educativo. Esto requiere la adaptación de instalaciones, la formación de más y mejores docentes y la implementación de formas de trabajo escolar articulado, pero además y, por sobre todas las cosas, de un proceso de concientización de la población escolar y no escolar, porque la voluntad es clave.

## La inclusión en la Modalidad Educación Intercultural Bilingüe

La LEN define la Educación Intercultural Bilingüe<sup>27</sup> como:

[...] la modalidad del sistema educativo de los niveles de Educación Inicial, Primaria y Secundaria que garantiza el derecho constitucional de los pueblos indígenas,<sup>28</sup> conforme al art. 75 inc. 17 de la Constitución Nacional, a recibir una educación que contribuya a preservar y fortalecer sus pautas culturales, su lengua, su cosmovisión e identidad étnica; a desempeñarse activamente en un mundo multicultural y a mejorar su calidad de vida. Asimismo, promueve un diálogo mutuamente enriquecedor de conocimientos y valores entre los pueblos indígenas y poblaciones étnica, lingüística y culturalmente diferentes, y propicia el reconocimiento y el respeto hacia tales diferencias. (LEN Art.52)

---

la información consolidada y homologada a nivel nacional sobre las principales variables del sistema educativo.

27 En el marco de la EIB, en Argentina, el bilingüismo engloba una multiplicidad de matices que incluye desde hablantes fluidos de dos o más lenguas maternas hasta quienes tan solo manejan un léxico básico y actos de habla simples y que, en la escuela, aprenden su lengua patrimonial como lengua segunda.

28 Existen 31 pueblos indígenas distribuidos a lo largo y ancho de la Argentina lo que evidencia una enorme diversidad de realidades locales y regionales. Esos pueblos son: Atacama, Chane, Charrua, Comechingón, Diaguita (Calchaquí/Kakano), Guaraní (Ava o Tupi), Guaycuru, Huarpe, Iogys, Iyojwaja (Chorote), Kolla, Lule, Mapuche, Mbya Guaraní, Mooquit (Mocoví), Nivackle (Chulupi), Ocloya, Omaguaca, Pilaga, Qom (Toba), Quechua, Rankulche (Ranquel), Sanaviron, Sel'nam (Ona), Tapiy (Tapiete), Tastil, Tehuelche (Aoniken/ Günün a küna), Tilián, Tonocote, Vilela, Wichi. Fuente: Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI). El Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas arrojó una población de 955.032 (481.074 varones y 473.958 mujeres) se autorreconoce como descendiente o perteneciente a un pueblo indígena. Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

Para favorecer el desarrollo y fortalecimiento de la Educación Intercultural Bilingüe, el Estado asume la responsabilidad de:

- a. Crear mecanismos de participación permanente de los/as representantes de los pueblos indígenas en los órganos responsables de definir y evaluar las estrategias de Educación Intercultural Bilingüe.
- b. Garantizar la formación docente específica, inicial y continua.
- c. Impulsar la investigación sobre la realidad sociocultural y lingüística de los pueblos indígenas.
- d. Promover la generación de instancias institucionales de participación de los pueblos indígenas.
- e. Propiciar la construcción de modelos y prácticas educativas propias de los pueblos indígenas (LEN Art. 53).

Por otra parte, “se promueve el respeto a la multiculturalidad y el conocimiento de las culturas originarias” así como “la valoración y comprensión de la diversidad cultural como atributo positivo de nuestra sociedad” (LEN Art. 54).

Con la implementación de la EIB, se superó la invisibilización de los pueblos indígenas, el Estado asumió sus matices étnicos y, en las jurisdicciones se adoptaron distintas versiones de EIB o EBI<sup>29</sup> acordes a las diversas realidades socioculturales y lingüísticas. Así, saberes y actores históricamente marginados ingresaron al sistema educativo.

En los espacios geopolíticos en donde la EIB se inscribe, el empoderamiento por parte de las comunidades de pueblos indígenas es dispar:

Una mayoría percibe la modalidad como una *conquista* y la acompaña. De esto dan cuenta las múltiples experiencias de participación efectiva tanto en los procesos consultivos que se dieron a nivel nacional y en las jurisdicciones<sup>30</sup> como en instancias pedagógicas ampliamente documentadas<sup>31</sup>. En contraste, desde algunas Organizaciones Indígenas y centros especializados<sup>32</sup> se cuestiona

---

29 Educación Bilingüe Intercultural: opción elegida en las provincias en las que se asigna mayor relevancia al componente lingüístico.

30 La creación del Consejo Educativo Autónomo de Pueblos Indígenas (CEAPI) en sus instancias Nacional y provinciales como órgano de consulta, es un buen ejemplo de ello.

31 Véase: “Educación Intercultural Bilingüe en Argentina – Sistematización de experiencias” en <http://eib.educ.ar/2015/06/educacion-intercultural-bilingue-en.html>; “Colección plurilingüe Con nuestra voz” en <http://eib.educ.ar/2015/11/con-nuestra-voz-textos-plurilingues.html>; Producción Editorial de la Modalidad EIB – Ministerio de Educación de la Provincia del Chubut en: <http://www.chubut.edu.ar/nuevachubut/autoridades/coordinacion-tecnica-operativa-de-instituciones-educativas-y-supervision/modalidad-educacion-intercultural-y-bilingue-eib/4/>.

32 Particularmente, desde el Centro de Educación Popular e Intercultural (CEPINT) en la Provincia de Neuquén.

el andamiaje hegemónico que la EIB sustenta, reprochándole a la modalidad el no cuestionamiento reflexivo al legado colonial del que la escuela es heredera; la ilegitimidad de algunos interlocutores en el ámbito nacional y la relación asimétrica que encubre la pareja pedagógica<sup>33</sup> conformada por un docente (occidental) y una figura indígena antes inexistente en el sistema educativo que adquiere distintas denominaciones<sup>34</sup> y que es propuesta por la comunidad en donde está inserta la escuela para transmitir los repertorios culturales, lingüísticos y éticos de su pueblo indígena de pertenencia en las aulas.

Por otra parte, al interior de los sistemas educativos, se cuestiona la no incidencia de la EIB en la población educativa en su conjunto y, que la modalidad no tenga alcance a la diversidad cultural sin filiación indígena.

Los datos del Relevamiento Anual (RA) 2016 última estadística consolidada y disponible para esta modalidad arrojaron para la EIB una matrícula total de 109.636 alumnos/as (Educación Inicial: 26.238; Educación Primaria: 58.832; Educación Secundaria: 24.566).

De lo expuesto, emerge la necesidad de que la EIB avance hacia una mayor inclusión en el marco de una *educación Intercultural para todos* cuyos fines trasciendan lo pedagógico hacia la construcción de un nuevo tipo de sociedad intercultural en donde, todas las culturas y todas lenguas presentes en un país dado tengan su lugar. Solo este salto cualitativo permitirá ese diálogo mutuamente enriquecedor que la misma EIB propone en el marco de la LEN.

## La lupa sobre las rupturas y continuidades

En los apartados anteriores resumimos sucintamente el alcance del principio de inclusión educativa en las Modalidades Educación Especial y Educación Intercultural Bilingüe a la luz de la LEN. A continuación, contextualizaremos su implementación en el conjunto del sistema educativo durante la década y media que lleva la sanción de la norma.

Buscamos hacer comprender la incidencia de la oscilación de su aplicación durante dos períodos políticos disímiles y marcados por la tensión centralización/descentralización del sistema educativo: desde mayo de 2003 a diciembre de 2015 y, desde diciembre de 2015 al presente.

---

33 Formato incorporado al aula como modelo construcción dialógica del conocimiento y para garantizar la convivencia de dos educaciones.

34 Es el caso de los/as Auxiliares Docentes Aborígenes (ADA) en la Provincia de Chaco; de los/as Auxiliares Docentes Indígenas (ADI) en la Provincia de Misiones; de los/as Maestros/as Especiales de Modalidad Aborígen (MEMA) de la Provincia de Formosa; de los/as Ancianos/as Sabios/as (Kimche) y de los/las Transmisores/as de saberes (Kimeltuchefe) del Pueblo Mapuche de la Provincia del Chubut.

### **Período: 2003-2015**

Luego de la devastadora crisis económica, social, cultural y política que deterioró las condiciones de vida de la mayoría de la población argentina, en el año 2003, un gobierno de centroizquierda buscó poner en marcha la reconstrucción política del país.

Así fue que, en la arena educativa, los esfuerzos se focalizaron en rehacer el resquebrajado tejido social y en revertir la indiferencia a la desigualdad y a la exclusión. Se generaron entonces un conjunto de decisiones orientadas a garantizar las condiciones necesarias para el ejercicio del derecho a la educación; en particular; de las poblaciones de contextos de mayor vulnerabilidad social.

En esta etapa se sostuvo y se reforzó la función inclusiva de las propuestas pedagógicas de los sistemas educativos de todo el país. Una serie de leyes acompañó esta transformación<sup>35</sup> que alcanzó su expresión superlativa en la sanción de la LEN fortalecida luego por un importante andamiaje normativo<sup>36</sup>; base para la profunda reformulación del sistema educativo que amplió el derecho social a la educación y a la inclusión digital<sup>37</sup>. Una quincena de programas socioeducativos<sup>38</sup> centrados en la enseñanza y en el sostenimiento de las trayectorias escolares fueron claves para abordar a nivel federal “esas zonas grises entre el adentro y el afuera, entre la inclusión y la exclusión social y educativa” (Díez, 2011, p.153). Además, en 2008 y, con el propósito de garantizar la obligatoriedad de la Educación Secundaria de Jóvenes y Adultos, se aprobó el Plan de

---

35 Ley N° 25.864: 180 días de clase (2003), Ley N° 25.919: Fondo Nacional de Incentivo Docente (2004), Ley N° 26.075: Financiamiento Educativo (2005), Ley N° 26.058: Educación Técnico-Profesional (2005), Ley N° 26.061: Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (2005), Ley N° 26.150: Educación Sexual Integral (2006).

36 Decreto N° 1.602: Asignación Universal por Hijo (2009), Decreto N° 459: Programa Conectar Igualdad (2010), Decreto N° 76: Cesión de computadoras (2011), Ley N° 26.877: Centro de Estudiantes (2013), Ley N° 28.892: Promoción de la convivencia y el abordaje de la conflictividad social en las instituciones educativas (2013), Decreto N° 84: Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos PROGRESAR (2014).

37 Entrega de 7000 Aulas Digitales Móviles en la Educación Primaria y de 5.300.000 netbooks en Educación Secundaria y Formación Docente desde la creación del Programa Conectar Igualdad hasta 2015.

Otra acción relevante fue la creación de las señales Encuentro (2007) y Paka Paka (2010) cuyos contenidos debían ser producidos por el Ministerio de Educación.

38 Programa Integral para la Igualdad Educativa (PIIE) (2003), Programa Nacional de Inclusión Educativa (2005), Centro de Actividades Infantiles (CAI) y Centro de Actividades Juveniles CAJ (2001), Programa Nacional de Orquestas y Coros Infantiles para el Bicentenario (2008), Parlamento Juvenil del Mercosur, Programa de Turismo Educativo, Programa de Mejora Institucional, Plan Nacional de Lectura, Becas de apoyo a la escolaridad de alumnos bajo protección judicial, Becas de Apoyo a la escolaridad de alumnos pertenecientes a Pueblos Originarios, Programa Nacional de Educación Solidaria, Programa de Ajedrez Educativo. Por otra parte, en 2009, se implementó en Proyecto para el Mejoramiento de la Educación Rural (PROMER) que cuenta con una línea de financiamiento para EIB.

Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (FinEs) y se creó el Instituto Nacional del Formación Docente (INFD).

Hacer frente a las deudas históricas del sistema, operar sobre la urgencia y atender simultáneamente los problemas estructurales, implicó un esfuerzo de inversión sin precedentes del Estado en la educación pública.

Cabe destacar también el rol que cumplió el Consejo Federal de Educación<sup>39</sup> (CFE) como instancia de autoridad educativa que regula el trabajo de construcción federal con decisiones políticas que democratizan el sistema educativo.

De hecho, los avances concertados a partir de 2003 a partir de los ejes que estructuraron el Plan 2009-2011 arrojaron datos satisfactorios que animaron al gobierno de entonces a dar continuidad y a profundizar las transformaciones operadas, con énfasis en la mejora de las trayectorias escolares particularmente, en el nivel secundario.

Precisamente, esa lectura crítica y prospectiva fue el germen del nuevo Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente (PNEOyFD, en adelante) para el quinquenio 2012-2016<sup>40</sup> que fue construido tras un amplio proceso de consulta y discusión federal y nacional. El PNEOyFD expresó necesidades e intereses colectivos, a la vez que tradujo y se hizo cargo de las realidades de la educación nacional en torno a tres objetivos básicos, intrínsecamente relacionados, de alta densidad política y de capacidad transformadora:

- La mejora de las condiciones de cobertura y ampliación en el acceso, el tránsito y el egreso de cada nivel y modalidad del sistema educativo.
- El fortalecimiento de las trayectorias escolares con foco en los procesos de enseñanza y aprendizaje.
- El fortalecimiento de la gestión de las instituciones desde su conducción hasta su organización.

Algunos de los ejes estratégicos de este plan fueron:

- Profundizar las políticas de inclusión.
- Privilegiar la primera infancia.
- Brindar horizontes de realización a jóvenes y adultos.
- Jerarquizar el trabajo docente.
- Sostener la inversión para garantizar el derecho de todos/as a una educación más justa y de calidad.

---

<sup>39</sup> Es el organismo de concertación, acuerdo y coordinación de la política educativa nacional para asegurar la unidad y articulación del Sistema Educativo Nacional. Es de carácter permanente y está integrado por el Ministro de Educación de la Nación, los ministros de las 23 provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y tres representantes del Consejo de Universidades. Sus decisiones se orientan a democratizar la sociedad a través de la democratización del sistema educativo y sus instituciones.

<sup>40</sup> Aprobado por el CFE por Resolución N° 188/12.

El PNEOyFD contó con una matriz organizadora para la planificación definida por una lógica que reconocía las particularidades y responsabilidades de cada nivel en torno a los ejes antedichos y que incorporaba transversalmente las líneas de acción específicas de las modalidades y programas a través de toda la educación obligatoria.

Con la aplicación del PNEOyFD durante este período, la población escolar que involucra a las Modalidades Especial y EIB, así como los otros colectivos que la LEN busca incluir, se vieron favorecidos por la integralidad de las políticas.

### ***Período 2015 al presente***

Desde diciembre de 2015, con una Argentina inclinada hacia la derecha y un gobierno de ideología neoliberal, se inició un ciclo regresivo en el campo social. De hecho, se tomaron decisiones y se desarrollaron acciones que impactaron y siguen impactando en el sistema educativo. Si bien la LEN valga recordarlo, sigue vigente, se advierten significativas rupturas con respecto a la política anterior en cuanto a oportunidades y a reconocimiento de derechos.

Una de las primeras medidas que se tomaron en materia educativa fue la de modificar la Ley de Ministerios y crear el Ministerio Nacional de Educación “y Deportes” área que, hasta entonces, funcionaba en la esfera del Ministerio de Desarrollo Social. Tras este cambio de denominación que prontamente quedó sin efecto llegó otro más estructural: la reorganización ideológica del organismo. Se eliminó la Subsecretaría de Equidad y la de “Calidad” y se asoció a la “innovación educativa”. Como consecuencia, un tendal de bajas de convenios con universidades y organismos internacionales dejó “en libre disponibilidad” a cientos de trabajadores de los equipos centrales y territoriales.

Cabe recordar que, en el texto de la Declaración de Purmamarca<sup>41</sup> (Jujuy) rubricada en febrero de 2016 por el CFE se afirma la unánime voluntad de “construir sobre lo construido a lo largo de los años precedentes en pos de concretar los desafíos pendientes que requiere la República Argentina”.

Sin embargo, pese a ese compromiso, se inició el vaciamiento de políticas y la extirpación de varias áreas clave del Ministerio de Educación, Direcciones Nacionales de Nivel y Coordinaciones Nacionales de Modalidad<sup>42</sup>, respectivamente con su correlato de despidos masivos. A esto se sumó el desmantelamiento o redefinición de los objetivos de varios programas socioeducativos<sup>43</sup> cuya continuidad quedó sujeta a la decisión de las administraciones jurisdiccionales.

---

41 La Declaración de Purmamarca retoma lo enunciado en la Ley 26.206 respecto a la educación como política de Estado y explicita considerar al docente como agente estratégico para el cambio cultural.

42 Abundan en Internet artículos de prensa denunciando este atropello a la LEN.

43 La LEN, a lo largo de todo su articulado, hace referencia a la responsabilidad indelegable del Estado Nacional respecto de las políticas. Las desapariciones de Direcciones y Coordinaciones Nacionales deja sujeta a las jurisdicciones la decisión de dar continuidad o no, a esas líneas políticas.

En el mismo esquema de descentralización del sistema educativo<sup>44</sup>, sin escenarios de contención ni de articulación para los acuerdos federales, los fondos comenzaron a transferirse directamente a las provincias.

En este período de ofensiva neoliberal, el Estado cumple el rol de planificador: controla pero no garantiza ni financia. Se desliga y apela a la inversión privada<sup>45</sup>. Inexorablemente, el Ministerio de Educación perdió su función pedagógica y la mercantilización de la educación es cada vez más latente.

Las ideas de calidad desde el punto de vista economicista, de meritocracia sin contemplar los puntos de partida desiguales y de evaluación como criterio todopoderoso que enaltece la medición y el ranking pasaron a ser medulares en el devaneo vanguardista de una política en donde, la inclusión educativa, parece quedar relegada a la exclusiva responsabilidad de los/las docentes.

En este contexto y, coincidente con el año del Bicentenario de la Declaración de Independencia Nacional, se presentó el Plan Estratégico Nacional 2016-2021 “Argentina Enseña y Aprende”<sup>46</sup> que sin hacer referencia alguna a aquello que continuará o quedará sin efecto de lo ya construido se reconoce enmarcado en los principios establecidos en la LEN y en los compromisos asumidos por el CFE en la Declaración de Purmamarca.

Este plan expresa la intención de revertir los problemas detectados considerando las particularidades, necesidades e identidades jurisdiccionales y buscando una educación de calidad, centrada en los aprendizajes, que brinde a la totalidad de los/las destinatarios/as saberes socialmente significativos y capacidades para su desarrollo integral en condiciones de igualdad y respeto por la diversidad.

Asimismo, busca promover una educación acorde a las demandas de la sociedad contemporánea y a las transformaciones culturales, económicas y tecnológicas que la dinamizan.

El Plan “Argentina Enseña y Aprende” establece cuatro ejes centrales prioritarios:

---

44 Desde los sindicatos, se denunció el desmantelamiento de la Dirección Nacional de Información y Estadística Educativa. Los servidores, bases de datos y archivos que funcionaban en el Ministerio fueron ubicados en sitios externos y los trabajadores de esa dependencia fueron trasladados a otras áreas. De hecho, al momento de escribir este artículo, la dificultad en el acceso a los datos es un problema irresuelto.

45 Se desfinanció la entrega de netbooks a las provincias. Conectar Igualdad modificó sus orientaciones teóricas y pedagógicas. Se creó el Proyecto Escuelas del Futuro bajo la órbita de la Secretaría de Innovación y Calidad Educativa, orientado a propiciar la alfabetización digital a través de la integración de áreas de conocimiento emergentes, como la programación y la robótica con la colaboración de diferentes empresas nacionales e internacionales y previendo la contratación directa de equipos, programas, manuales y licencias, entre otros, sin disponer la obligación de que sean de origen nacional.

46 Resolución CFE N° 285/16.

- Aprendizaje de saberes y capacidades fundamentales.
- Formación docente, desarrollo profesional y enseñanza de calidad.
- Planificación y Gestión educativa.
- Comunidad educativa integrada.

Y cuenta con tres ejes transversales:

- Innovación y tecnología.
- Políticas de contexto.
- Evaluación e información.

Entre sus características distintivas el Plan “Argentina Enseña y Aprende” presenta una mirada integral del sistema educativo sin dividirlo por niveles o modalidades y de la trayectoria escolar promoviendo la educación obligatoria como una unidad pedagógica desde los primeros años del Nivel Inicial hasta el ingreso a los estudios superiores o al mundo del trabajo, extendiéndola a lo largo de “toda la vida”. Además, establece indicadores para el seguimiento del logro de sus objetivos.

En lo que respecta a las Modalidades creadas en la LEN como principio de inclusión para dar respuesta a la diversidad, el plan solo menciona “la implementación de estrategias socioeducativas y pedagógicas contextualizadas para garantizar la permanencia con progreso de los aprendizajes en la educación obligatoria, incluyendo propuestas específicas y apropiadas para las poblaciones que habitan en zonas rurales, comunidades hablantes de lenguas indígenas, en situación de vulnerabilidad social, enfermedad, con discapacidades y en contexto de privación de la libertad”.

Por otra parte, se intenta promover una cultura del uso de datos que, todavía requieren actualización.<sup>47</sup>

Una evidencia: la impronta declarativa que impregna el Plan “Argentina Enseña y Aprende” no se condice con una política educativa que, ante la desigualdad distributiva y la exclusión fáctica de amplios sectores de la población, da la espalda a la inclusión.

## Conclusiones

Los sistemas educativos en tanto reflejo de las sociedades y vector de su transformación pueden favorecer o limitar la inclusión.

Hemos visto de modo muy sucinto **cómo en** el espacio-tiempo de una década y media durante el cual la Argentina osciló de la estadolatría a la meritocracia, el sistema educativo no pudo resolver la inclusión educativa.

En efecto, la creación de normas no es suficiente: la sanción de la LEN aunque de manera restringida y sesgada instaló el tema en la agenda nacional,

---

47 Sin embargo, hay atraso en la consolidación de los datos y falta de difusión de los mismos.



formuló líneas de política educativa y puso en acto algunas alternativas instaurando un nuevo horizonte de derechos. Sin embargo, la lectura de la realidad, devela que las barreras del desconocimiento, la desinformación y los prejuicios mediatizan el proceso.

Un dato revelador nos pone en alerta: la barrera simbólica más limitante resulta ser la de las concepciones y decisiones políticas que condicionan léase *determinan* el fluir de la inclusión educativa como principio legal, proceso pedagógico y acción social; es decir, como camino posible para la transformación.

En el escenario de la Argentina del Siglo XXI, el principio de inclusión educativa, mutó en una *aspiración* que, como declaración de intención, sobrevive al amparo de la LEN. Instalarla, afianzarla y desarrollarla como paradigma requiere de un Estado que deje de postergar su responsabilidad como garante y protagonista estratégico de este desafío con inversión, acompañamiento, asistencia y gestión cotidiana en todas y cada una y todas las jurisdicciones del país.

### **¿Podremos caminar una educación con y para todos y todas?**

Entendemos que la transformación del mundo implica la dialéctica entre la denuncia de la situación y el anuncio de su superación. Desde esa óptica pensamos tal como se dijo en el primer apartado que, el paradigma de inclusión educativa por el que clama la UNESCO, perpetúa su estancamiento como *postulado* admitido por la comunidad internacional como parte de la batalla que libra este organismo para contribuir un mundo más justo pero sin lograr encontrar formas estructurales y multidimensionales eficientes de realización.

Para el cumplimiento de los acuerdos internacionales y la legitimación y consolidación en los sistemas educativos de las tres dimensiones interrelacionadas, que Booth y Ainscow nos ofrecen como camino para mejorar la escuela: “crear culturas, elaborar políticas y desarrollar prácticas inclusivas”, se hace imprescindible un abordaje holístico y sistémico que tenga como base una macro estrategia de comunicación planetaria susceptible de generar el complejo cambio de conciencia necesario y, por ahora, difícil de imaginar.

Sostenemos, sin embargo, que todo puede cambiar y que, un desafío semejante, no puede darse aisladamente sino en un marco de consenso y de participación. Por eso, y haciendo nuestra la metáfora del jardinero del poema de Paulo Freire, tenemos la responsabilidad de preparar cada jardín (el hogar, la escuela, el ministerio, etc.). Así, cuando en una próxima primavera, la inclusión educativa llegue para quedarse con la precisión teórica que se reclama a la ciencia educativa actual pueda ser *bien percibida y bien vivida*.

Esa posibilidad de elegir, de decidir, de intervenir, de caminar con vocación y pasión por aprender juntos para vivir juntos, es el reto que hoy nos convoca.

## Referencias

- Aguilar Montero, L. (2000). *De la integración a la inclusividad - La atención a la diversidad: Pilar básico en la Escuela del Siglo XXI*. Buenos Aires: Editorial Espacio.
- Booth, T. y M. Aisncow (2000). Índice de Inclusión - Desarrollando el aprendizaje y la participación en las escuelas. Versión en castellano. Recuperado de: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001381/138159so.pdf>
- Brener, G. (2015). *Hacia la reconstrucción del sistema educativo federal en Argentina*. En M. Poggi (Coord.), *Mejorar los aprendizajes en la educación obligatoria: políticas y actores*. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IPE). UNESCO.
- Cantero, G. y S. Celman. (2001). *Gestión escolar en condiciones adversas - Una mirada que interpela*. Buenos Aires: Aula XXI. Santillana.
- Cerrutti, M. y G. Binstock (2005). *Carreras truncadas. El abandono escolar en el nivel medio en la Argentina*. Buenos Aires: UNICEF.
- Díaz, R. y G. Alonso. (2004). *Construcción de espacios interculturales*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Díez, M. L. (2011). "Biografías no autorizadas en el espacio escolar - Reflexiones en torno a los migrantes en la escuela". En G. Novaro (Comp.): *La interculturalidad en debate - Experiencias formativas y procesos de identificación en niños indígenas y migrantes*. 1ra. Ed. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Freire, P. (2012). *Pedagogía de la indignación - Cartas pedagógicas en un mundo revuelto*. Buenos Aires: Siglo veintiuno editores.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC): *Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010*. Buenos Aires.
- Ministerio de Educación de la Nación. (2007). *Ley de Educación Nacional N° 26.206*. Buenos Aires.
- Ministerio de Educación de la Nación. (2016). *Plan de Educación Obligatoria y Formación Docente 2012-2016*. Resolución N° 188 y anexos. Buenos Aires.
- Ministerio de Educación y Deportes de la Nación. (2016). *Consejo Federal de Educación*.
- Ministerio de Educación y Deportes de la Nación. (2016). *Declaración de Purmamarca (Jujuy)*. Recuperado de: [http://www.me.gov.ar/consejo/resoluciones/res16/purmamarca\\_16.pdf](http://www.me.gov.ar/consejo/resoluciones/res16/purmamarca_16.pdf)
- Ministerio de Educación y Deportes de la Nación (2016). Consejo Federal de Educación. *Plan Estratégico Nacional 2016-2021 - Argentina Enseña y Aprende- Resolución N° 285 y anexos*. Buenos Aires.
- Ministerio de Educación de la Nación (2009). *Educación Especial, una modalidad del sistema educativo en Argentina: orientaciones I*. Buenos Aires.
- Ministerio de Educación de la Nación (2011). *La Modalidad de Educación Intercultural Bilingüe en el Sistema Educativo Argentino. Serie Documentos EIB N° 1*. Buenos Aires.
- Ministerio de Educación y Deportes de la Nación (2015). *Relevamiento Anual de la Dirección Nacional de Información y Estadística Educativa*. Buenos Aires.
- Ministerio de Educación y Deportes de la Nación (2016). *Argentina Enseña y Aprende - Plan Estratégico Nacional 2016-2021*. Recuperado de: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan\\_estrategico\\_y\\_matriz\\_v9.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_estrategico_y_matriz_v9.pdf)

Parrilla, A. (1998): *Creación y Desarrollo de Grupos de Apoyo entre profesores*. Bilbao: Mensajero.

UNESCO. (2008). *Revista Perspectivas*, vol. 38 N° 1. Recuperado de: [http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user\\_upload/Publications/Prospects/Prospects145\\_spa.pdf](http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/Publications/Prospects/Prospects145_spa.pdf)

UNESCO. (2008). Conferencia Internacional de Educación: *La educación inclusiva: el camino hacia el futuro*. Recuperado de: [http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user\\_upload/Policy\\_Dialogue/48th\\_ICE/General\\_Presentation-48CIE-4\\_Spanish\\_.pdf](http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/Policy_Dialogue/48th_ICE/General_Presentation-48CIE-4_Spanish_.pdf)

