



## OBSTÁCULOS PARA EL LOGRO DE UNA EDUCACIÓN DEMOCRÁTICA INCLUSIVA<sup>1</sup>

Javier Corvalán

Juan Eduardo García-Huidobro

### Resumen

Se postula -- como meta ineludible de la educación inclusiva -- que ella “incluya” a todos los ciudadanos en la sociedad democrática. Desde esta óptica exigente, se conectan las preguntas por la igualdad con las relativas a la inclusión e integración en los sistemas educativos. Enseguida se constata que esta exigencia democrática, que debe lograr la convivencia e integración de estudiantes de los diversos grupos sociales en las mismas escuelas, puede aceptarse en el discurso, pero muy difícilmente se materializa.

Con trasfondo, el artículo analiza los mecanismos que obstaculizan que, un aparente acuerdo sobre la igualdad y la inclusión educativa, se concrete en la práctica. Entre ellos, se constata la poca discusión existente sobre las grandes orientaciones de los sistemas educativos contemporáneos. También se describe tres modalidades de segregación ligadas al ingreso a las escuelas: el cobro por el servicio educacional, la selección de estudiantes por las escuelas y la utilización de incentivos económicos para preferir a alumnos vulnerables. Por último, tercera parte, se muestra las posibles consecuencias segregadoras de dos orientaciones pedagógicas en boga: la autonomía escolar y la flexibilidad curricular. Si bien los mecanismos analizados poseen un carácter general, el referente empírico más directo del artículo es el sistema educacional chileno.

### Problemática

Hay un persistente discurso que liga democracia e igualdad educativa y un acuerdo relativamente amplio sobre el hecho de que esta igualdad debe garantizar una distribución tal de la educación, que asegure a todos los logros educativos necesarios para su plena participación política en la sociedad. Es la exigencia que Guttman (2001) llamó “umbral democrático” de la educación.

También es compartido el concepto de “integración”. Como lo señalara Walzer “los niños son, entre otras cosas, recursos educacionales mutuos”<sup>2</sup>. Siguiendo este criterio los sistemas educativos contemporáneos han buscado persistentemente distintos mecanismos para favorecer el encuentro de estudiantes de distintas clases sociales en la escuela. Tal vez la política más tradicional en esta dirección ha sido el mapa o carta

<sup>1</sup> Una versión ligeramente modificada de este artículo fue publicada en la revista de la UNESCO IBE *Prospects* (2009) 39: 239-250.

<sup>2</sup> *Spheres of Justice*, p.215. Citado por Guttman, p.198.

escolar francés. Se trata de un dispositivo a través del cual, por más de cuatro décadas, Francia ha intentado gestionar la oferta y demanda pública por educación secundaria y que, con el paso del tiempo, ha terminado siendo inefectivo para evitar la segregación social y étnica en las actuales sociedades inmersas en un mundo globalizado. Para hacer frente a ello, el actual gobierno francés ha apostado por la libre elección, pero cautelando que ella no aumente aún más la segregación<sup>3</sup>.

Recientemente, reconsiderando la educación inclusiva, con ocasión de la cuadragésima octava reunión de la Conferencia Internacional de Educación de la UNESCO, realizada en Ginebra en noviembre pasado, intentamos relacionar el nuevo concepto de inclusión educativa que está sirviendo hoy para pensar y empujar una educación conforme a los derechos humanos (Operti y Belalcázar, 2008) y que asegure el acceso de todos a los aprendizajes necesarios para vivir en sociedad (Aguerrondo, 2008) con la exigencia que la educación “incluya” a la totalidad de los ciudadanos en la sociedad democrática. En concreto, postulamos que no basta con examinar el grado de inclusión a la escuela que se logra (avances de cobertura), ni tampoco el acceso al conocimiento que procura (niveles de aprendizaje) sino que es preciso examinar también si las características de las escuelas permiten afirmar que el paso por la escuela -la inclusión en la escuela- posee la virtualidad de incorporar a los niños y jóvenes a algo mayor que ella, que es la sociedad (García-Huidobro, 2008).

Reflexionar sobre la relación entre educación y democracia en las sociedades modernas implica recuperar el sentido más fundamental de la idea democrática que consiste en la igualdad, al menos un mínimo de ella, entre los individuos de una misma comunidad o nación. Para constituir este anhelo y desafío en sociedades crecientemente diferenciadas, heterogéneas y segmentadas por la acción del mercado, la democracia ha consolidado el mecanismo fundamental del Estado como regulador y constitutivo de lo público y, dentro del mismo, la educación bajo tutela estatal ha tenido el protagonismo de esta misión igualizadora y creadora de lo colectivo. Por ello no es indiferente la manera en que se permita o promueva la organización de los sistemas educativos. Bajo determinadas formas, estos pueden aportar decisivamente a la constitución de igualdad y comunidad; bajo otras pueden directamente atentar contra tales objetivos.

En efecto, en nuestras sociedades democráticas la educación obligatoria debería ser la ocasión de una primera y fuerte experiencia social de democracia – una especie de “rito de pasaje” hacia la democracia- que permita, por primera vez en la vida, encontrarse entre individuos diferentes y distintos (social, económica, culturalmente) y aprender a tratarlos como iguales, en una escuela que se relaciona igual con todos y todas. Ahora bien, esta experiencia de inclusión, fundamental para la educación democrática, requiere escuelas que sean socialmente lo más representativas posibles de la comunidad nacional y no segregadas. Ya que si en las escuelas los estudiantes se distribuyen según su nivel socioeconómico o si la elite educa a sus hijos separados del resto de la sociedad, nuestras escuelas no podrán ser camino hacia una democracia incluyente.

Desde esta óptica, mucho más exigente, se complica y replantea el tema de las “metas” y del sentido actual de los sistemas educativos en las sociedades democráticas y se conectan las preguntas por la igualdad a las relativas a la inclusión e integración. La igualdad educativa no sólo requiere educación para todos y exige que esta educación universalmente repartida sea de calidad; la igualdad educativa democrática reclama también que todos y todas se eduquen juntos y postula, por tanto, “la misma” educación para todos. Esta educación común para todos no significa necesariamente una educación

---

<sup>3</sup> Se trata, en todo caso, de un tema controversial hoy en Francia. Ver: Van Zanten (2009)

idéntica para todos, pero sí implica un nivel suficiente de homogeneidad en cuanto al tipo de vivencia escolar, a socialización y a integración de conocimientos, todo esto con el fin de generar comunidad nacional y cohesión social.

Esta educación plenamente inclusiva está lejos de materializarse. En los países más ricos, que de hecho han tenido sistemas educativos más democráticos, se observa como diversas características del actual capitalismo globalizado, más desigual, con menos sentido colectivo, con experiencias de individuación más potentes y con masivos procesos de inmigración, llevan a la materialización de procesos de segmentación y creciente desigualdad en la educación aún en contextos donde no existe mercado ni cuasimercado educativo<sup>4</sup>. En los países emergentes, por ejemplo en América Latina, la masificación de la educación popular se ha logrado manteniendo instituciones privadas de educación especiales para las élites, lo que da lugar a que estos países posean una educación fuertemente segregada<sup>5</sup>.

En suma, estamos enfrentados a una exigencia democrática que si bien puede aceptarse en el discurso muy difícilmente se materializa. La educación democrática, para ser no solo inclusiva sino también incluyente en la sociedad, debe lograr tanto la integración de estudiantes de las diversas clases y grupos sociales en las mismas escuelas como también la convivencia de alumnos con diferentes capacidades y aspiraciones individuales.

Con este telón de fondo, en este artículo pretendemos indagar por los mecanismos que impiden o dificultan que, un aparente acuerdo acerca de la igualdad y de la inclusión educativa, no se concrete en la práctica dando lugar y muchas veces legitimando una educación excluyente y segregada. Si bien los mecanismos analizados poseen un carácter general, el referente empírico más directo es el sistema educacional chileno.

Con este propósito nos referiremos, en primer lugar, a la poca discusión que se desarrolla en la actualidad sobre las grandes orientaciones de los sistemas educativos contemporáneos, recurriendo a las categorías de horizonte normativo y de modo de regulación. En una segunda parte se expondrá tres modalidades importantes de segregación ligados a mecanismos de ingreso a los establecimientos educacionales; uno – el cobro por el servicio educacional es claro y directo; otro –la selección de ingreso a las escuelas- suele vestirse de “meritocracia” o de necesidad de respetar las legítimas diferencias; por último, un tercero –incentivo económico para preferir a alumnos en situación de vulnerabilidad- se reviste de “equidad”. En una tercera parte, nos haremos cargo de las consecuencias segregadoras de dos discursos pedagógicos muy en boga: la autonomía escolar y la flexibilidad curricular.

## 1.- Horizonte normativo y modo de regulación

### a. Carencia de un horizonte normativo.

---

<sup>4</sup> Al respecto Maroy (2008) analiza seis espacios urbanos situados en Bélgica, Francia, Hungría, Inglaterra y Portugal y muestra los efectos de la interdependencia competitiva entre establecimientos sobre las segregaciones y las desigualdades educativas, pese a las diferencias de las formas de organización escolar en esos países.

<sup>5</sup> En América Latina más del 80% de los niños, niñas y jóvenes del decil superior de ingresos asisten a establecimientos privados pagados (SITEAL, 2006)

Las políticas educativas deben ser la expresión de un sentido compartido sobre las características y el rol de la educación en la sociedad, el cual se fragua –o debiera fraguarse– en un debate societal deliberativo sobre qué educación queremos para qué sociedad. Es posible llamar **horizonte normativo** a esta apelación necesaria de toda educación a una perspectiva de sentido. Se trata de una doble referencia: indicación, por una parte, a un referente utópico que permite tensar la lectura de la realidad presente con la visión de un futuro mejor deseado; llamada, por otra parte, a una energía moral compartida que enriquece la acción individual en la perspectiva de la construcción solidaria de un bien común. En suma, nos referimos a la discusión sobre los fines buscados para la educación, tanto en su institucionalidad y modo de regulación, como en las metas formativas que deben guiar la acción de educar. Hoy este debate de filosofía política de la educación suele o estar ausente o encararse de modo oblicuo, pasando de contrabando las grandes orientaciones, con ocasión de la discusión sobre la oportunidad y/o sobre la calidad técnica de políticas determinadas.

La opción por una sociedad democrática y por una educación con inclusión democrática es una preferencia ético-política difícil, cercada de obstáculos y, por tanto, debe descansar en acuerdos fuertes y explícitos. Es posible afirmar que, en general, la discusión actual sobre educación escamotea este nivel del debate, por lo que este horizonte normativo está desdibujado. Como consecuencia, se carece de herramientas para hacer frente tanto a las tendencias comprensibles de las familias de mirar el bien de su prole sin atención al bien general, como a un cierto pragmatismo que suele situar la discusión sobre política educativa a nivel de los medios y no de los fines.

Las familias - y todos son/somos familias - si tienen medios, ven en la posibilidad de asegurar una educación mejor para sus hijos un modo de hacerlos partícipes de los privilegios que ellos han logrado en sus vidas. Esta tendencia ha encontrado defensores teóricos en lo que se ha dado en llamar sistema de libertad natural, que niega la relevancia de la igualdad de oportunidades y considera normal que los individuos usen todas sus características, incluida su riqueza familiar, para alcanzar la mejor educación que les sea posible. En claro, para esta posición, no tiene nada de malo dar más y mejor educación a los estudiantes más ricos y más listos. Para el resto basta con políticas de focalización que aseguren mínimos (Atria, 2007). Las posiciones mayoritarias, que propician la “igualdad de oportunidades” en educación poseen en su interior diferencias que también deben ser discutidas si se quiere llegar a una opción única y compartida. En efecto, hay momentos, por ejemplo, con mucha claridad durante la educación básica, donde hay que asegurar la igualdad de resultados de modo que todos cuenten con las destrezas culturales que hoy se requieren para vivir en sociedad. Por supuesto que esta igualdad de resultados supone medidas de “discriminación positiva” hacia los más débiles. En el otro extremo, cuando se trata de elegir a los/las mejores para puestos claves en la sociedad la igualdad de resultados puede aconsejar una selección meritocrática. Al medio, caben muchos aspectos de la educación donde lo igualitario implique lo mismo para todos (igualdad de oportunidades universal)<sup>6</sup>.

Además, hoy suele predominar la discusión sobre las políticas específicas por sobre la discusión acerca de “la” política que las debe orientar y contener. Esta supremacía tiene una cara pragmática y otra tecnocrática. El consenso sobre las finalidades políticas de la educación –notoriamente ausente hoy en día– permitiría despejar la discusión sobre igualdad y diferenciación en educación puesto que el debate sobre igualdad se establecería en torno a la vivencia escolar común y niveles de aprendizaje mínimamente aceptables (lo que no es lo mismo que aprendizajes minimales) y la diferenciación estaría

---

<sup>6</sup> Sobre el tema remitimos al texto de Fernández Mellizo-Soto (2003).

dada sobre todo en los métodos y en la contextualización del curriculum para lograr tales objetivos.

Al pragmatismo político le bastan los consensos fácticos y no espera ni trabaja por consensos de sentido, de mediano y largo plazo, generados de manera deliberativa. Se trata además de consensos de rango medio, es decir, productos de la búsqueda de un camino intermedio ante la confrontación entre dos o más posiciones, lo que impide que la decisión final en política educativa represente claramente una sólida opción normativa y valórica, acercándose más bien a una amalgama de criterios y postulados distintos.

Actualmente la investigación empírica y la investigación científica están entregando antecedentes numerosos y de gran valor al diseño de políticas sociales y el campo de la educación no es una excepción. Sin embargo, esto ha llevado a excesos. Así, suele ser hegemónica una vertiente tecnocrática, muy influida por cánones economicistas, que ha privilegiado lo que muestra resultados cuantificables aunque no sea siempre ni lo más urgente ni lo más importante. La discusión sobre la calidad y la efectividad de los medios silencia el debate sobre los fines. Y cuando se discute sobre fines, estos se encogen para que puedan expresarse en fórmulas y medirse a través de pruebas estandarizadas. Carentes de un horizonte normativo compartido, al pragmatismo se le hace imposible orientar las políticas hacia fines igualitarios y democráticos y el tecnócrata carece de criterios para dirimir sobre cuáles medios son más y cuáles son menos deseables para los propósitos buscados. Se llega de esta manera a determinar un conjunto de opciones en política educativa con claridad respecto de sus instrumentos y elementos intermedios de evaluación, pero sin reflexión respecto de qué y para qué, en términos de la sociedad democrática, exigimos a la educación.

#### b. Modos de regulación competitiva.

El “modo de regulación” refiere a la forma en la que la sociedad organiza a los sistemas educacionales, a sus instituciones y actores y a los mecanismos que dispone para favorecer las conductas pro-sistémicas y disminuir las anti-sistémicas. Las conductas pro-sistémicas al interior de un sistema educacional son aquellas que contribuyen ya sea directa o indirectamente a las finalidades últimas exigidas a tal sistema y, por lo tanto, requieren un consenso de base respecto de aquello que la sociedad demanda a tal sistema.

También el concepto modo de regulación se ha entendido como los “modos de orientación, coordinación y control de los sistemas educativos”(Dutercq y Van Zanten, 2002; citado en Maroy, 2004, p. 15) y como el “conjunto de acciones dispuestas por una instancia (gobierno, jerarquía de una organización) para orientar las acciones y las interacciones de los actores sobre los cuales tiene una cierta autoridad” (Maroy y Dupriez, 2000). Con esta categoría se busca mostrar que las instituciones y actores de un sistema educativo poseen dinámicas distintas según sean los modos de regulación de ese sistema.

Todo sistema educativo tiene una manera de regularse, es decir, de lograr que la conducta de las instituciones y actores sea acorde a las finalidades que la sociedad propone para la educación. Estos modos de regulación pueden situarse en dos tipos polares, la regulación de tipo burocrática - cuyos ejemplos más clásicos son los sistemas estatales y centralizados y la regulación competitiva o de mercado. Un caso arquetípico de esta última es el chileno, sistema en el cual se impulsa el desarrollo de las escuelas y la regulación de la calidad del sistema a partir de la competencia por recursos entre

instituciones y a la competencia entre las familias para ingresar a los establecimientos. Dicho de otra manera, la competencia es el principio rector de la dinámica de todo el sistema y su consecuencia lógica y esperable es la marginación de los individuos con capitales culturales más débiles de las instituciones educativas de mejor desempeño. Esto se produce dado que las familias tienden a postular a las instituciones de más alto prestigio y que éstas en consecuencia son sobredemandadas con lo que pueden seleccionar a los estudiantes de más alto rendimiento lo que, a su vez, tiende a correlacionarse con el nivel socio-económico y/o capital cultural de las familias.

La consecuencia sistémica de este fenómeno es la agudización de la segmentación del sistema educativo creando al menos tres tipos de establecimientos, los altamente selectivos generalmente de buen rendimiento, una capa intermedia que mantiene un cierto equilibrio entre la oferta y demanda de vacantes y que solo puede llevar a cabo un pequeño grado de selección y, finalmente, las que terminan relegadas al triste rol de “escuelas basurero”, es decir escuelas que reciben a los alumnos que no son admitidos en las dos primeras o a aquellos alumnos que debido a su autopercepción deficitaria y/o su lugar de residencia no postulan a las dos primeras.

Si bien nos hemos referido al sistema educativo chileno por la nitidez con que en él se muestran estos rasgos, hoy ellos tienden a replicarse en muy distintos sistemas.

Es así como investigaciones recientes en Europa (Maroy, 2008) hacen ver que los “modos de regulación” con los que la sociedad ordena el funcionamiento de los establecimientos escolares poseen efectos sobre las escuelas que van más allá de lo que ellos buscan explícitamente; en concreto, los establecimientos responden activamente a la regulación y a su entorno con una « regulación autónoma de los establecimientos ». A su vez, los establecimientos situados en un mismo espacio escolar están sometidos a « regulaciones interorganizacionales », productos de la interdependencia competitiva que se desarrolla entre ellos. Esta interdependencia competitiva suele tener como efecto segregaciones y desigualdades educativas.

Maroy, en el trabajo aludido, observa que la noción de interdependencia competitiva (y de espacio de competencia) es más abierta y más amplia que las nociones de « mercado » o « cuasi mercado ». Así, pone de manifiesto espacios de competencia entre escuelas en países como Francia, o Portugal donde no existe ni mercado ni cuasimercado educativo. Al parecer, en sociedades de mercado, las familias más orientadas a la búsqueda de una educación de calidad para sus hijos actúan como « consumidores » de bienes escolares sobrepasando muchas veces la regulación explícita no mercantil del sistema escolar. El análisis de las interdependencias competitivas en distintos contextos permite a Maroy constatar las limitaciones de la regulación pública en la mayoría de ellos, cuando se trata de limitar o evitar la segregación.

## 2.- Mecanismos de segregación: selección, pago y cuotas de alumnos en situación de vulnerabilidad

### c. La selección de alumnos por las escuelas.

Varios países dan libertad a las familias para elegir las escuelas a las que asisten sus hijos. Son ejemplares los casos de Holanda y Bélgica, donde este modo de hacer ha facilitado la convivencia democrática, pese a fuertes diferencias religiosas y culturales. Se

ha visto como contravalor de esta “elección” la mayor tendencia que se da en sistemas que la aceptan a la concentración de estudiantes con características homogéneas en los establecimientos. Sin embargo, desde un punto de vista teórico se sostiene que esa consecuencia no es necesaria y, más aún, que una política “que privilegia la libertad de los padres de elegir el establecimiento educacional para sus hijos (...) es, en la medida en que es perseguida consecuentemente, la mejor garantía para la igualdad en la educación” (Atria, 2007,39).

La situación se complica y la consecuencia se acaba cuando las escuelas al estar en una relación competitiva, para facilitarse la tarea o para lograr más prestigio o por motivos de “identidad” de la escuela en el caso de algunas escuelas religiosas, seleccionan a los estudiantes que atienden y además expulsan a los alumnos con problemas (repitentes o quienes no logran niveles de rendimiento exigidos por el colegio). Se proveen así de los estudiantes más capaces entre sus pares, y evitan los alumnos con problemas de aprendizaje o conducta. De esto modo se acoplan dos procesos de selección: la elección de escuelas por parte de los padres y la selección de alumnos por parte de las escuelas, lo que da lugar a un potente dispositivo de segmentación escolar.

Es importante notar que en este acoplamiento una libertad limita a la otra. En efecto si verdaderamente se quiere dar a los padres la oportunidad de “elegir” establecimiento, más aún si esta libertad se considera un derecho, no se puede dar al mismo tiempo a los establecimientos la facultad de seleccionar a los alumnos.

#### d. El cobro por educación.

Si a estos dos mecanismos se suma el cobro a los alumnos, las consecuencias de segregación y segmentación escolar se amplifican.

En el mundo, el cobro en educación varía como proporción del PIB y también según el nivel de educación considerado. La educación primaria es casi universalmente gratuita, sin embargo el gasto privado destinado a la educación primaria supera el 0.4% del PIB en cinco países: Paraguay (0.4%), la RPD Lao (0.4%), Chile (0.6%), India (0.6%) y Nicaragua (1.2%). En general, mientras que la proporción más alta de gasto privado en educación primaria se encuentra en los países menos desarrollados, los niveles más altos de gasto privado en educación terciaria son característicos de los países más desarrollados<sup>7</sup>. Entre los países, se observan grandes diferencias en el gasto combinado que asume el hogar a nivel primario, secundario y post secundario no terciario. Nicaragua reporta la más alta proporción de aportes privados a la educación primaria, secundaria y post secundaria no terciaria (48%), seguido de Chile (31%), India (28%), Indonesia (25%) y RPD Lao (21%). Por otra parte, en Lituania, Portugal y Suecia la proporción de gasto privado es marginal – inferior al 1% (UNESCO, 2007).

¿Cuáles son las implicancias del cobro desde el punto de vista de la función de inclusión democrática de la educación? La incorporación de mecanismos de cobro por el servicio educativo transforma profundamente la función social y política de la educación, al cambiar el criterio a partir del cual se distribuye la educación.

En un sistema educativo democrático, la educación se concibe como un mecanismo de inclusión en esa democracia y, por tanto, el criterio de asignación de la educación es el hecho de pertenecer a esa sociedad, vale decir, la ciudadanía. Basta ser parte de la sociedad para tener automáticamente derecho a la educación. Cuando existen

---

<sup>7</sup> En las consideraciones que siguen nos situamos a nivel de la educación obligatoria, que según los países cubre la educación primaria o la primaria y secundaria, pero no la terciaria.

paralelamente mecanismos de pago el criterio anterior se quiebra y la pauta de asignación pasa a ser mercantil, ya que el acceso a la mejor educación se logra en función de lo que la familia puede pagar. El resto de la educación, aunque sea mayoritariamente gratuita, se transforma en una educación de segunda clase otorgada por el Estado a quienes no pueden acceder a la educación de primera categoría<sup>8</sup>. Esta mercantilización de la educación genera directa e inmediatamente un fenómeno de segregación que posee todos los inconvenientes para una educación de inclusión democrática que hemos venido subrayando, ya que el bien educación se segmenta en calidades diferentes las que se distribuyen según la capacidad de pago de las familias. Este hecho posee además dos consecuencias sistémicas graves que paradójicamente hacen peligrar, precisamente, la legitimidad del mercado que parecía estar fortificándose. Por una parte, la justificación de la asignación de muchos bienes sociales, incluso bienes tan preciados para la sobrevivencia de las personas como el trabajo, a través del mercado se basa en suponer que la competencia mercantil es razonablemente meritocrática y que quienes ganan en el mercado lo hacen porque son más talentosos y esforzados. Esta justificación supone asegurar para todos, en forma previa a la competencia mercantil, una educación general de calidad igualitaria que opere como un punto de partida parejo. Por otra parte, el mercado supone un ámbito de constitución no mercantil de la sociedad, ya que requiere una sociedad política que sea el contrapeso ciudadano del mercado y que lo regule y es, de nuevo, la educación la institución social llamada a constituirla (Guttman, 2001).

La reflexión anterior permite una conclusión clara: el pago en la educación obligatoria, por poco extendido que esté, introduce en el sistema educativo una regulación que trastoca el carácter democrático de ese sistema al permitir un criterio de asignación mercantil de la educación. Por supuesto que, históricamente, se puede hacer distinciones. No es lo mismo la situación donde la educación privada pagada es totalmente marginal (como los casos de Suecia, Portugal y Lituania, reportados más arriba), en comparación a la situación de algunos países de América Latina donde este tipo de educación no baja del 10% y, por tanto, es claramente la educación de los grupos elitarios, la que se distingue de una educación universalizada de menor calidad para el resto. Si en la primera situación la educación privada pagada puede llegar a ser una rareza sin mayores consecuencias sociales y políticas, en el segundo se da una severa división entre la élite y el resto de la sociedad que restringe fuertemente la vida democrática. Todavía es distinta la situación en la que, exceptuado al decil o al quintil más rico según los casos, la mayoría va a la misma educación, que la realidad de países donde el grupo de estudiantes sujeto a alguna forma de pago cubre a más de un tercio de la matrícula (casos de Nicaragua y Chile). En esta segunda situación se da una profunda segregación educacional, ya que el bien educación se segmenta en calidades diferentes las que se distribuyen según la capacidad de pago de las familias, lo que lleva a que a un sistema educativo que, en vez de establecer la igualdad democrática entre los diferentes, fomenta la distinción social y el clasismo y lo extiende a los diversos grupos sociales.

Chile es un caso especial que vale la pena destacar, ya que el cobro a las familias es fomentado por el estado, a través de un sistema de financiamiento compartido, en el cual los establecimientos reciben dinero de las familias, lo que no los inhibe de seguir recibiendo el subsidio del estado. Esto ha llevado el pago y la consecuente diversificación de la educación por estratos y subgrupos sociales en una proporción significativa de la población (40%). Más aún, en el caso de Chile se permite y fomenta no solo el pago, sino también diferencias en el pago de acuerdo a la calidad de las escuelas y al tipo de público que llega a ellas. Esto tiene como impacto una segmentación escalonada del sistema

---

<sup>8</sup> Un desarrollo prolijo, desde el punto de vista teórico, de esta perspectiva puede verse en Atria 2007.

educacional con fuerte correspondencia entre el origen socio-económico de las familias y la calidad de los establecimientos.

Por último, es importante señalar que el pago en educación, especialmente en su mecanismo escalonado, genera dos fenómenos poco deseables en una sociedad democrática: por un lado, la ya referida exclusión y por otro, la exclusividad. En efecto, si por una parte, los que no pueden pagar están excluidos de los establecimientos de mayor calidad, por otra, el conjunto de la población escolar se ve privada del desarrollo de una convivencia democrática al interior de establecimientos con heterogeneidad social y cultural. Además de estas consecuencias, el sistema de pago constituye elites de base mercantil, revestidas de meritocracia, las que pagan no solo por una mejor calidad de enseñanza sino para comprar la exclusividad de ella y de los ambientes educativos que ocupan. El pago en educación permite entonces comprar exclusividad lo que implica, a su vez, grados de exclusión.

e. Las políticas de cuotas de alumnos en situación de vulnerabilidad.

Las políticas de cuotas de alumnos en situación de vulnerabilidad que utilizan el incentivo mercantil para estimular a las escuelas a atraer a estos alumnos hacen que los menos vulnerables entre los vulnerables sean los preferidos y, a veces, que la organización pedagógica al interior de los establecimientos se segmente creando, por ejemplo, secciones o cursos diferenciados para tales alumnos.

La particularidad de la forma de exclusión que pueden crear estas políticas es que están creadas para producir precisamente lo contrario. En efecto el origen de toda política de cuotas de alumnos en situación de vulnerabilidad al interior de escuelas que normalmente no los atraen, es que éstas lo hagan, generando así más oportunidades educativas para los alumnos más vulnerables y una mayor mixtura social en el sistema educacional. Es el caso de políticas chilenas tales como la llamada Ley del 15% y más recientemente la subvención escolar preferencial<sup>9</sup>.

La exclusión e inequidad en el caso de estas políticas resulta de los procesos de búsqueda selectiva de alumnos que realizan las escuelas de más alto desempeño por captar alumnos, que permitan obtener el beneficio y que sean, al mismo tiempo, del más alto rendimiento potencial. Para lograr este doble efecto, estas escuelas intentarán captar a los mejores alumnos de las escuelas más deficitarias en términos académicos y económicos y con ello, estas últimas perderán a sus alumnos de mejor rendimiento. Uno de los resultados más evidente de este proceso es el debilitamiento de la escuela más pobre y un eventual fortalecimiento de aquella que no lo es. Por otro lado, los jóvenes “transportados” a la escuela de mejor calidad pueden ser objetos de tratamientos educativos que en un sistema educativo tan liberal como el chileno no están claros. Este tratamiento tiene dos situaciones polares, una es la integración en la estructura de cursos ya establecidas y otra es la creación de una sección o curso específico para ellos. En ambos casos y sin un tratamiento socio-educacional muy competente por parte de la escuela, puede haber fenómenos de exclusión al interior de la escuela que, hipotéticamente, se estaría integrando.

---

<sup>9</sup> La primera es una disposición legal del año 2003 que obliga a todos los establecimientos que reciben subvención del Estado a tener al menos un 15% de alumnos denominados “vulnerables” o pertenecientes a los sectores más pobres de la sociedad. La segunda es una medida del año 2008 que otorga mayores recursos que los que regularmente se entregan por cada alumno denominando “prioritario”, lo que también refiere a alumnos de nivel socioeconómico bajo.

### 3.- El discurso de la autonomía escolar y curricular

El énfasis excesivo en la descentralización y autonomía, amplificando la importancia de los proyectos educativos institucionales y promoviendo proyectos curriculares y culturas valóricas propias, en los diferentes establecimientos, puede atentar contra la inclusión escolar, ya que puede llevar a fortalecer a las instituciones más capaces y a hacer menos “deseables” a los alumnos menos acordes con tales culturas, generalmente los alumnos más vulnerables<sup>10</sup>.

En América Latina y en particular en Chile desde los años 80 y 90 se impulsaron diversos procesos de descentralización y se subrayó la autonomía de los establecimientos educacionales. Tendencia acorde en general con una lógica de diversificar la oferta educativa para acercarla a las características culturales del medio, para responsabilizar más a los establecimientos y a los docentes de los resultados educativos y, en algunos casos, con la intención de potenciar un mercado educacional. Dentro de esta perspectiva, los establecimientos son llamados a desarrollar una especificidad atractiva para un tipo de público particular, especificidad que puede ser plasmada principalmente en innovaciones curriculares y en un particular sello institucional. Esta iniciativa fue propuesta en Chile como una manera de aumentar la calidad y equidad de la educación, puesto que se sostenía la hipótesis de que un proyecto institucional fuerte generaría una mayor calidad educativa y que la carencia de tales proyectos en las escuelas más pobres, explicaría su menor calidad.

Sin embargo, en contextos de regulación mercantil y competitiva, este énfasis en la autonomía puede contribuir a acrecentar la exclusión y la segmentación educativa, puesto que normalmente las instituciones con mayores fortalezas serán las que pueden desarrollar un mejor proyecto institucional y en consecuencia atraer con él a familias de más alto capital cultural y económico. Las más débiles –que normalmente son las que atienden a los más pobres- suelen contar con menores recursos tanto materiales como humanos y poseen, por tanto, mucho menos capacidad de autonomía. Necesitarían un mayor apoyo y existe el riesgo que las políticas de autonomía se los nieguen.

De hecho, en la práctica, el concepto de autonomía en sectores de pobreza ha dado lugar a políticas que resultan en un traspaso de responsabilidades desde los aparatos públicos a las comunidades, las escuelas y a los maestros, los que han tenido grandes dificultades en asumirlas, con lo cual estas políticas no logran superar las precariedades y desigualdades que dicen enfrentar. Diversas situaciones de América Latina son ilustrativas de esta tendencia. Andrade Oliveira (2008) analiza el caso de Brasil y muestra que las reformas educativas sitúan a la escuela como núcleo del planeamiento y de la gestión y les hacen fuertes exigencias: financiamiento per capita, ampliación de los exámenes nacionales de evaluación, así como evaluación institucional y mecanismos de gestión escolares que presuponen la participación de la comunidad. Sin embargo, se observa que, en la práctica, no hay tal autonomía porque se fortalece el planeamiento y control central en la formulación de políticas, sino una transferencia del trabajo y de las

---

<sup>10</sup> Estas políticas son importantes por cuanto buscan fortalecer la capacidad pedagógica de los equipos docentes de los establecimientos, deben ser muy cuidadosas de dar a los establecimientos más débiles un apoyo mucho mayor y en proscribir la selección de alumnos.

responsabilidades de administración y ejecución de las mismas. Al proceder de este modo, lo que estas políticas sí han provocando es una reestructuración del trabajo de los docentes quienes se han visto sobrecargados en gran medida. También, se ha observado un traspaso a las comunidades los problemas ligados a la expansión de la educación básica los que deben resolverse localmente. Ansion y Villacorta (2008) ponen al descubierto situaciones muy semejantes en Perú. Por su parte, Alaníz Hernández (2008) revisa el Programa Escuelas de Calidad (PEC), la principal estrategia impulsada por el gobierno federal durante el gobierno de Vicente Fox (2000-2006), para transformar la gestión escolar. El programa se define como un modelo de autogestión escolar, que propone entre otras innovaciones un liderazgo compartido, el trabajo en equipo, la planeación participativa, prácticas docentes flexibles acordes a la diversidad de los educandos y la evaluación para la mejora continua. El estudio reconoce muchos valores en el programa, pero ubica sus debilidades precisamente en el acento puesto en la autonomía. En efecto, ella choca en los centros escolares con pautas arraigadas de autoritarismo, con una estructura burocrática muy jerárquica y con el contexto de profundas desigualdades entre unas y otras escuelas.

Díaz Baso (2008), examina el tema desde la óptica de la formación de la ciudadanía. En Perú, en los últimos diez años, como en muchos otros países, se ha adoptado una serie de políticas educativas caracterizadas por la descentralización y la autonomía de las escuelas. Díaz Baso, llama la atención sobre el hecho de que esta "autonomía" proclamada incluye también los aspectos valóricos ("autonomía ética") y que el estado no utiliza mecanismo alguno para asegurar los valores fundamentales de una democracia liberal, sino que deja esta responsabilidad en manos de las escuelas. Este modo de hacer, además de arriesgar una fragmentación del sistema educativo, ignora las dificultades que las escuelas poseen para darse una organización que promueva los valores democráticos, dada una tradición escolar fuertemente autoritaria.

La flexibilidad curricular, es una forma especial de autonomía, que exagerada también le quita peso a la educación inclusiva democrática. En efecto la formación democrática supone un discurso común muy potente, que le da sentido a la experiencia compartida y afiance la capacidad de respetar a todos como iguales y a aceptarlos en su diferencia. Como decía Rawls, el sentido de justicia se educa.

Si bien, el logro de niveles crecientes de autonomía por parte de los equipos docentes y directivos de los establecimientos educacionales es algo sin duda positivo, ya que permite que las unidades escolares se hagan responsables por sus resultados, al producirse en sociedades de gran desigualdad y en contextos de regulación competitiva y de mercantilización de la educación (mediante el pago), puede deteriorar la inclusión democrática. Es lo referido antes en diversos países de América Latina y es lo que se observa también en el caso chileno donde los establecimientos educacionales a los que asisten los quintiles más pobres del país, no aprovechan la flexibilidad curricular y se rigen casi exclusivamente por contenidos mínimos dispuestos por el Ministerio de Educación. El hecho de que tales establecimientos no ocupen esos espacios se debe a la precariedad de las escuelas, a su falta de recursos económicos para implementar la innovación, al bajo capital cultural de los alumnos (producto de la segregación educacional antes referida) y a la falta de capacidades y/o de expectativas de los docentes respecto de sus alumnos. De esta manera, se genera un grupo de escuelas cuyos alumnos se educan bajo un currículo básico y otras cuyos alumnos se educan en una mayor diversidad, la que obedece ya sea a preferencias de las familias o a proyectos institucionales. El punto central aquí, respecto de la problemática de este artículo, es que la flexibilidad curricular, que también parece un bien educativo deseable y positivo para una sociedad democrática,

termina convertida en un currículo mínimo para uno y en contenidos suplementarios para otras, atentando así contra un principio de igualdad en la diversidad /que se produciría si todos los alumnos contarán con acceso igualitario a currículos diferenciados y que pudiesen optar por ellos) y contra una socialización escolar común.

## Conclusión

La democracia no es un dado, sino una trabajosa construcción histórica frente a la cual no cabe distraerse.

La educación es sin duda una de las herramientas imprescindibles de esta construcción. Pero no cualquier educación, sino una educación capaz de incorporar a la sociedad democrática proveyendo una experiencia de inclusión democrática. A lo largo de este artículo hemos querido mostrar que este camino no es fácil y advertir sobre un conjunto de “trampas” con las que se encuentra hoy la política educativa que propicia la educación inclusiva.

El actual discurso y práctica de las políticas y reformas educativas ha puesto el énfasis en aspectos exclusivamente pedagógicos y/o en una lógica economicista-instrumental, centrada la primera en la buena transmisión de conocimiento y la segunda en la eficiente asignación de recursos. Ambos aspectos son sin duda indispensables en la discusión educativa, pero es indispensable también reconsiderar que ellos son medios y no fines de los sistemas educacionales. Estos últimos están absolutamente conectados al proyecto de sociedad a que se aspira dentro de una profundización democrática creciente. Por ello también, la forma, dinámica y regulación que se promueva para un sistema educativo nunca son neutras en sus consecuencias y deben ser concordantes con las aspiraciones colectivas surgidas del debate democrático.

## Referencias:

- Aguerrondo, Inés (2008) *Revisar el modelo: un desafío para lograr la inclusión*, PROSPECTS IBE Inclusión
- Alaníz Hernández, Claudia (2008) “La transformación de la gestión: el reto de la institucionalización » En: Dupriez, V.; Francia, G. y García-Huidobro, J. E. (Coord.) *Políticas educativas en América Latina: ¿transición hacia un nuevo paradigma?*”, Subsecretaría de Educación Pública, México, 2008
- Andrade Oliveira, Dalila (2008) “La nueva regulación educativa en América Latina a nivel de las escuelas y de los docentes” En: Dupriez, V.; Francia, G. y García-Huidobro, J. E. (Coord.) *Políticas educativas en América Latina: ¿transición hacia un nuevo paradigma?*”, Subsecretaría de Educación Pública, México, 2008
- Ansion, Juan y Villacorta, Ana María (2008) “Difíciles cambios en la escuela pública en un distrito popular de Lima”. En: Dupriez, V.; Francia, G. y García-Huidobro, J. E. (Coord.) *Políticas educativas en América Latina: ¿transición hacia un nuevo paradigma?*”, Subsecretaría de Educación Pública, México, 2008
- Atria, Fernando (2007) *Mercado y ciudadanía en la educación*. Ed. Flandes Indiano, Santiago, 124 pp.

- Díaz Baso, Carmen (2008) "La dimensión ética de la organización escolar: un estudio de casos en el Perú". En: Dupriez, V.; Francia, G. y García-Huidobro, J. E. (Coord.) *Políticas educativas en América Latina: ¿transición hacia un nuevo paradigma?*, Subsecretaría de Educación Pública, México, 2008
- Dutercq Yves., van Zanten Agnes. (2002), « Evaluation et régulation des systèmes d'enseignement », *Education et sociétés*, n°8
- Fernández Mellizo-Soto (2003) *Igualdad de oportunidades educativas*. Ediciones Pomares. Barcelona.
- García- Huidobro, Juan Eduardo; "La Educación Inclusiva como incorporación a la Ciudadanía", 48th session of the International Conference on Education (ICE) (Ginebra, 24-28 noviembre de 2008). En:  
[http://www.cide.cl/Download/Decano/2008\\_educacion\\_inclusiva.pdf](http://www.cide.cl/Download/Decano/2008_educacion_inclusiva.pdf)
- Guttman, A. (2001): *La educación democrática. Una teoría política de la educación*. Paidós, Barcelona.
- Maroy (2008) "Lógicas de establecimientos e interdependencias competitivas en seis espacios escolares europeos". En: Dupriez, V.; Francia, G. y García-Huidobro, J. E. (Coord.) *Políticas educativas en América Latina: ¿transición hacia un nuevo paradigma?*, Subsecretaría de Educación Pública, México, 2008
- Maroy, C y Dupriez, V (2000), La régulation dans les systèmes scolaires. Proposition théorique et analyse du cadre structurel ,en Belgique francophone en Revue Francaise de Pédagogie, 130, pp. 73-87.
- Maroy, C, (2004), Regulation ans Inequalities in European Education Systems. Final Report, Univesité Catholique de Louvain, GIRSEF, Louvain la Neuve.
- Opertti, Renato and Carolina Belalcázar (2008) *Trends in inclusive education at regional and interregional levels: issues and challenges*. Trends / Cases Prospects, No. 145 march 2008, UNESCO IBE.
- SITEAL (2006), *Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina*, IPE (UNESCO), OEI, Buenos Aires
- SITEAL (2007), *Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina 2007*, IPE (UNESCO), OEI, Buenos Aires
- UNESCO (2007) *Compendio mundial de la educación en el mundo 2007. Comparación de las estadísticas de educación en el mundo*. Instituto de Estadísticas de la Unesco, Canadá.
- Van Zanten, Agnes (2009) "Francia: mapa escolar, libre elección y segregación entre escuelas". En: *Cuadernos de Pedagogía* (387), pp.86-88

Para citar texto:

CORVALÁN, Javier; GARCÍA- HUIDOBRO, Juan Eduardo. En: *Revista Prospects*, UNESCO IBE 06 de noviembre de 2009.