

IBE Working Papers on Curriculum Issues N° 9

CURRÍCULO E INCLUSIÓN EN LA REGIÓN ANDINA DE AMÉRICA LATINA



© UNESCO, 2006

Geneva, Switzerland, October 2009

The series *IBE Working Papers on Curriculum Issues* is intended to share interim results of ongoing research and to increase access to a range of unpublished documents, reports and exploratory studies produced at UNESCO-IBE, by IBE partners or members of the IBE network on curriculum development. These Working Papers are disseminated to a wide audience of both academic and non-academic people and institutions for purposes of information and discussion. Also, they give education and policy stakeholders the opportunity to make use of a “work in progress” in a timely manner. They have been approved for circulation by UNESCO-IBE but typically have not been formally edited or peer reviewed. Therefore, feedback on these documents is warmly encouraged.

Previous issues: (Available online on the IBE website)

1. *Instructional Time and the Place of Aesthetic Education in School Curricula at the Beginning of the Twenty-First Century*. (By M. Amadio, N. Truong and J. Tschurenev). March 2006.
2. *SOS Profesión Docente: Al Rescate del Currículum Escolar*. (By D. Vaillant). July 2006.
3. *¿Se puede aprender a bucear antes de saber nadar? Los desafíos actuales de la reforma curricular*. (By X. Roegiers). August 2006.
4. *La compétence comme organisateur des programmes de formation revisitée, ou la nécessité de passer de ce concept à celui de « l’agir compétent »*. (By Ph. Jonnaert, J. Barrette, D. Masciotra and M. Yaya). September 2006.
5. *Desarrollos curriculares para la educación básica en el Cono Sur: Prioridades de política y desafíos de la práctica*. (By M. Palamidessi). October 2006.
6. *The Diversification of Secondary Education: School Curricula in Comparative Perspective*. (By A. Benavot). November 2006.
7. *L’approche par compétences en Afrique francophone : quelques tendances*. (By X. Roegiers). May 2008.
8. *Conocimiento complejo y competencias educativas*. (By I. Aguerrondo). May 2009.

The opinions and findings expressed in the Working Papers are those of the authors and do not necessarily represent the views of UNESCO-IBE or their sponsoring institutions. The designations employed and the presentation of the material do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of UNESCO-IBE concerning the legal status of any country, territory, city or area, or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries.

The documents published in this series and made available in PDF format can be quoted and cited without permission as long as UNESCO-IBE is mentioned as the original source and copyright holder, along with the title and year of publication. They may be freely translated into other languages, provided that an electronic copy of the translated document is sent to UNESCO-IBE (contact: m.amadio@ibe.unesco.org).

These electronic documents are available free of charge and permission is given to reproduce them for personal use only, as long as they are unaltered and complete. Copies may not be duplicated for commercial purposes. Posting of the PDFs to other websites is not authorized. However, direct hyperlinks to the documents made available on the IBE website (<http://www.ibe.unesco.org/>) can be established without written permission.

COVER

Photograph by A. Vega Jaramillo. Caption: “Luz’s daycare centre” (Bogotá, Colombia).

© UNESCO, 2006

IBE/2009/WP/09

Currículo e inclusión en la región andina de América Latina (*)

por

Luis Guerrero Ortiz y Verónica Villarán

Ginebra, Suiza, octubre 2009

UNESCO Oficina Internacional de Educación

Acerca de los autores:

Luis Guerrero Ortiz (Perú) es profesor principal de la Escuela de Directores y Gestión Educativa del Instituto Peruano de Administración de Empresas (IPAE) y coordina el equipo asesor del Consejo Nacional de Educación. Correo electrónico: guerrerortiz@gmail.com

Verónica Villarán (Perú) es investigadora y docente de la Facultad de Educación de la Universidad Peruana Cayetano Heredia, Directora de Seminarios de la Sociedad de Investigación Educativa Peruana. Correo electrónico: veronicavillaran@gmail.com

(*) Documento basado en los informes de Bolivia (por C. Weise), Colombia (por G. Clavo), Ecuador (por C. Jiménez) y Venezuela (por C. Tarán), preparados para el ‘Taller Regional Preparatorio sobre Educación Inclusiva’, Buenos Aires, Argentina, 12-14 de septiembre 2007.

1. Contexto general

Situación económica y social

Características generales de la población. En Venezuela, menos de una cuarta parte de la población vive en el campo y más del 85% se encuentra en el sector urbano. En general, la venezolana es básicamente una población joven, casi el 20% tiene entre 15 y 24 años, un 33,3% es menor de 15 años. A consecuencia de los programas de salud pública desarrollados durante esos años ha habido una disminución de la tasa de mortalidad de la población, como también de la tasa de natalidad. En Bolivia, la población es también muy joven, 38,66% tiene entre 0 y 14 años, 20% entre 15 y 24 años, 34,36% entre 25 y 59 años y 7,8% son mayores de 60 años, lo que implica que más del 50% de su población es menor de 24 años. El 60% de la población boliviana es indígena y sus principales lenguas nativas son el quechua, aymará y guaraní: el 82% habla castellano, 28% sólo quechua, 18% sólo aymará, y 4% otros idiomas. El Perú, que es también un país pluriétnico y pluricultural, está conformado mayoritariamente por población mestiza y por pueblos indígenas de la región andina y amazónica. La población indígena de la amazonía peruana está compuesta por 11 familias que representan 42 pueblos indígenas. Lima concentra el 29% de la población total. Desde hace medio siglo y debido básicamente a la migración interna, existe un incremento acelerado de la población urbana. Según cifras del 2003, el 72,3% de la población habita en zonas urbanas y el 27,7% en zonas rurales.

*Pobreza*¹. Más de la mitad de los hogares venezolanos (53,1%) vive en pobreza y de estos casi la mitad (23,5%) vive en pobreza extrema, pero un 60,8% de la población rural vive en condiciones de pobreza, y de esta más de la mitad (52,6%) se encuentra en pobreza extrema. En el caso de Colombia, hay un 27,6% de personas con necesidades básicas insatisfechas, pero sube a 79,1% en regiones como Chocó, donde hay mayor evidencia de pobreza y marginalidad. En Bolivia un 63% de su población vive en la pobreza y 37,2% en extrema pobreza, exhibiendo uno de los niveles más altos de pobreza en América Latina, con un índice de desarrollo humano de 0,672 que lo ubica en el lugar 144 de los 177 países evaluados, la pobreza afecta en mayor medida a la población indígena y campesina, ubicada en el área rural y dentro de ello a la población femenina. En el Perú, el 51,6% de la población vive en situación de pobreza y 19,2% en condiciones de pobreza extrema, siendo más grave la situación en las zonas rurales rural con un 72,5% de la población afectada por la pobreza, en contraste al 40,3% que afecta a la población urbana. En la costa peruana, la pobreza alcanza al 38,4%, mientras que en la sierra y en la selva afecta al 67,7% y al 59,5% respectivamente.

Empleo. La tasa de desocupación en Venezuela, a mayo del presenta año, es apenas de 8%, pero la informalidad, estimada en 44,6%, sigue siendo alta. En Colombia, los indicadores de desempleo presentan también una curva descendente, estimándose en 13,0% el 2005. No es el caso de Bolivia, donde el desempleo abierto en las ciudades creció al 12% en el 2002, siendo amplio el sector informal de la economía, la principal forma de inserción laboral para el 63% de la población. En el caso de Perú, el 6,8% de la población urbana se encuentra desocupada y el 48,4% en condición de subempleada según cifras del 2003. En el

¹ De acuerdo con la metodología de la Línea de la Pobreza, a excepción del informe de Colombia.

2006 el 40,3% de la fuerza laboral se insertó como Trabajador no Calificado del sector Servicios (vendedores ambulantes, personal doméstico, limpiadores, peones agropecuarios). La mayor proporción de la población ocupada no calificada pertenece a la población pobre y con menor número de años de estudio y de residencia, en su mayoría en la zona rural.

Condición sanitaria. En Venezuela, el 21,7% de nacimientos vivos registrados en el país en el 2004 corresponden a madres adolescentes y la esperanza de vida es de 73 años. En el caso de Colombia, se han identificado problemas graves de seguridad alimentaria, desnutrición, anemia y altos índices de mortalidad que afectan especialmente a niños, mujeres y ancianos, así como problemas de embarazo precoz. La esperanza de vida en Bolivia es de 62,5 años. De otro lado, un 70,3% de viviendas son abastecidas con agua potable por red o cañería y un 61,7% con acceso a servicios de saneamiento básico. En el Perú, el 60,4% de la población tiene acceso al agua potable, pero las desigualdades son notorias entre regiones: el 88,1% de la población de Lima tiene agua potable, mientras que en Loreto sólo el 35,4%, en Pasco el 38,5%, en Ucayali el 45,8% y en Huanuco el 48,1%. En el Perú se tiene una esperanza de vida de 70 años.

Población infantil. En Venezuela, el 55% de niños menores de 5 años vive en pobreza y 25% en pobreza extrema, y casi las tres cuartas partes (72%) de los niños menores de 5 años que vive en el área rural son pobres y de estos más de la mitad vive en pobreza extrema. Un 48% de niños venezolanos de 6 a 11 años está en situación de pobreza y un 20% en pobreza crítica. La mortalidad de niños menores de 5 años también ha tendido a disminuir, estando en 18,4 para el 2005 a nivel nacional, aunque con cifras mucho mayores en las regiones más pobres y rurales del país. En el caso de Perú, de 3,8 millones de pobres extremos, 2,1 millones son niños. Dos de cada tres niños menores de 5 años viven bajo la línea de pobreza, mientras que dos de cada diez viven en condiciones de extrema pobreza. La desnutrición infantil ha tendido a bajar en promedio en los últimos quince años, estando en 24,1% al 2005, pero el 53% de niños menores de 5 años de áreas rurales sufren de anemia y el 39% de desnutrición crónica. La tasa nacional de mortalidad de niños menores de 5 años es de 33 por cada mil nacidos vivos, pero al igual que en Venezuela, el índice aumenta significativamente en regiones de mayor ruralidad como Cusco (84 por cada mil), Huancavelica y Apurímac (71 por cada mil). De otro lado, la tasa de actividad laboral de niños y adolescentes que trabajan se ha incrementado casi cuatro veces en diez años, de 7,9% a 26,9 % de la población de 6 a 17 años de edad. En Bolivia, al 2003, la mortalidad en menores de 5 años es de 75 por mil nacidos vivos. Como en los otros países, la falta de atención en las zonas rurales también se evidencia: 66 muertes por cada mil nacidos vivos en el área urbana versus 86 en el área rural, encontrándose la máxima tasa en el municipio potosino de Caripuyo con 170 infantes fallecidos por cada mil nacidos vivos. De otro lado, de cada 100 niños recién nacidos 15 tienen bajo peso. Además, cerca del 10% de la población infantil del país, se ve obligada a trabajar para subsistir.

Educación. En Bolivia, la población de 19 años o más presentaba en 2001 un promedio de escolaridad de 7,4 años, aunque en el área rural ese promedio llega sólo a 4,2. Esta cifra se incrementa en el área urbana, estimándose en 9,2 el 2001. Las mujeres tienen menos años de escolaridad que los varones: 4,3 en área rural y 8,9 en área urbana. Considerando que la educación es obligatoria hasta 8° grado de primaria, en promedio la población boliviana no ha superado el nivel de educación primaria y en el área rural, el primer ciclo de primaria. En el caso del Perú, el promedio de años de educación de la población de 15 años a más, al 2004, ha sido de 9,1, pero en el área rural es de 6,8 grados.

Situación educativa (educación inicial y primaria)

Breve descripción de los sistemas educativos. La educación básica en Venezuela consta de 9 años, dividida en tres ciclos de tres años cada uno. Los niños hacen los primeros dos ciclos entre los 6 y 12 años de edad y el tercero entre los 13 y los 15 años. Bolivia tiene tres niveles: inicial, primario (ocho años divididos en dos ciclos) y secundario (cuatro años). El sistema de educación es público y privado y la mayor cobertura está en el sector público (88%). La población rural es la que recibe peores servicios: el 55% de sus escuelas sólo atienden hasta tercer grado, la mayoría con un solo maestro. No existe un plan nacional de educación orientado a desarrollar políticas que garanticen un acceso más equitativo a la educación y amortigüen el impacto de los factores socioeconómicos. En el caso del Perú, la educación básica también distingue el nivel de inicial, primaria y secundaria, constituyendo siete ciclos de dos años cada uno, a excepción del último que tiene tres. El sistema público tiene el 84% de la cobertura total del sistema, pero del total de centros de gestión estatal (46.897), el 70,8% son rurales el 31,2% son unidocentes y el 33,5% multigrado.

Educación inicial. En Venezuela, el 27,6% de niños de 0 a 6 años de edad reciben educación preescolar, pero sube a 76% la atención a niños de 4 y 6 años de edad y a 91,9% para los niños de 5 y 6 años alcanzando casi niveles de universalización. Sólo el 12% de los niños de 0 a 3 años reciben educación. Los niños de los quintiles de ingreso más altos asisten más a un centro preescolar. En general, la educación inicial es un servicio más urbano que rural e indígena. El 81% de niños son atendidos por instituciones públicas y el 18,9% por instituciones privadas. En la modalidad no convencional opera el programa Hogares y Multihogares de Cuidado Diario (ofrece atención integral a niños entre 0 y 6 años por madres de la comunidad), 65,7% de los cuales están ubicados en zona urbana y 34,2% en zonas rurales. En Colombia, la cobertura bruta en preescolar alcanzó el 34% y el índice de la cobertura neta fue del 30% para el total nacional. En las zonas rurales esos porcentajes son del 28% y 22%, respectivamente. En Bolivia la cobertura neta pública y privada del nivel inicial en el año 2001 fue de 38,3%, estando la matrícula de niños de 5 a 6 años cerca del 30%, y la de los niños de 3 y 4 años en 10%. En el área urbana, la tasa de asistencia neta llegó a 32,8% mientras que en el área rural fue de sólo 20,3%. En el caso de Perú, en 2004 existían 4,600 Programas de Cuidado Comunitario WAWA WASI, dirigido a niños menores de 3 años, entre los de gestión estatal y comunal. En 2006, el 56,3% de la población de 3 a 5 años de edad asistió a un centro educativo, lo que significa que casi la mitad de este grupo de edad está fuera del sistema. La oferta educativa es principalmente estatal, en una proporción de 8 a 1 con respecto a la oferta privada. Del total de la matrícula en el sistema público el 71% va a la educación inicial escolarizada y 29% no escolarizada. La educación no escolarizada no está realmente financiada por el Estado y se sostiene con los escasos recursos que aportan las comunidades, presentando además elevados niveles de retiro (sólo el 56% de niños inscritos asiste).

Educación primaria. En Venezuela, la tasa neta de cobertura educativa para el grupo de 6 a 15 años de edad es de 89,6%. El 79% de las escuelas están en zonas urbanas. En Colombia, el promedio nacional de cobertura para la educación básica es de 92%, pero sólo el 0,8% de las personas con discapacidad han recibido educación especial. En Bolivia, la cobertura neta pública y privada de primaria es de 97%, pero sólo asisten a primaria un 86,5% de los que están en edad de asistir a este nivel. En el área urbana asiste un 89,5% y en el área rural un 82,1%. En el Perú, la población de 6 a 11 años de edad muestra una alta tasa

de asistencia, llegando a un 91,9% sin distinción de género, área de residencia o nivel de pobreza.

Tasas de promoción. En Venezuela, de 100 niños que ingresan a la escuela sólo 60 llegan al 9° grado. En el caso de Bolivia, de 100 alumnos que entran apenas 50 concluyen la educación primaria, es decir acceden a la educación secundaria sólo 50 y la concluyen apenas 25 alumnos. En Perú, el porcentaje de estudiantes aprobados en primaria en el 2005 fue de 86,4% y casi un 26 % de niños entre 11 y 13 años de edad no pudieron concluir este nivel. En general el 19% concluye con un atraso de 3 a 5 años, siendo el atraso de más de 3 años en la conclusión de primaria una característica en el área rural y en zonas de pobreza.

Abandono. En Venezuela, la escuela básica no atiende a un 18% de niños entre los 13 y 14 años de edad y un 52% de niños entre 14 y 15 años. Contribuye a esto la menor presencia de escuelas para el tercer nivel de educación básica (7° a 9° grado) existentes en el país. En Colombia, las tasas más elevadas de deserción escolar se presentan en 1° grado de primaria, con alrededor del 18%, pero en las áreas rurales cerca del 50% de niños abandonan el sistema al finalizar la primaria. Además, los niños de las familias muy pobres tienden a convertirse en trabajadores desescolarizados, aumentando las tasas de analfabetismo. En el caso de Bolivia, existe un elevado abandono en 7° y 8° grado, es decir, al finalizar la primaria. El primer curso de secundaria tiene el nivel más alto de abandono de todos los grados. La tasa de abandono en todos los niveles (2002) es mayor en el área rural, siendo el primer grado de primaria uno de los que presenta mayor diferencia en la tasa de abandono rural y urbana. Entre 1° y 5° de primaria las tasas de abandono por sexo son prácticamente iguales, aunque a partir de 6° son mayores para los varones. En el Perú, la deserción es más probable en alumnos con extraedad, siendo la tasa de deserción en la primaria de 2,7% (2005). De otro lado, las familias en las áreas rurales están más dispuestas a seguir invirtiendo en la educación de los hijos varones que repiten de grado, que en el caso de las hijas mujeres, siendo más alto el índice de deserción femenina en la escuela primaria.

Repitencia. En Venezuela, las tasas de repitencia a nivel del primer grado llegan a 9,9%, el más alto de todo el sistema de básica, con excepción del 7° grado que llega a 11,1%. En Colombia las tasas más elevadas de repitencia y deserción se presentan en el primer grado de primaria, con cifras cercanas al 10% y 18% respectivamente (2003), siendo más elevada la deserción en la población más pobre, en la escuela estatal y en las zonas rurales. La deserción en el sector estatal disminuye luego hasta el 5% y vuelve a incrementarse en 5° grado a cerca del 13%. En la escuela rural cerca del 50% de niños abandonan el sistema al finalizar la primaria. En Bolivia, existe atraso escolar desde el primer grado de primaria, debido al ingreso tardío, creciendo luego aceleradamente y provocando que cada alumno ocupe entre 12 y 13 años para completar 6 años de escolaridad. En Perú, desde la década pasada, el porcentaje de alumnos desaprobados en primaria presenta brechas de consideración, desfavorables para las escuelas del área rural (12,8%) y de ámbitos de pobreza (10,7%) y pobreza extrema (15%), así como para las públicas (9,5%), las multigrado (12,7%) y las unidocente (14,1%), concentrándose además los mayores niveles de desaprobación en los tres primeros grados.

Extraedad. En Bolivia existe rezago escolar desde el primer año de primaria, lo que se debe en parte a que los niños ingresan a primaria con una edad mayor a 7 años. Ese ingreso tardío se debe en muchos casos a la escasez de recursos familiares y/o a la lejanía de las escuelas sobre todo en el área rural. En el Perú, en el año 2005 cerca del 35% de alumnos del nivel primario asistieron a un grado inferior al que le correspondía según su edad. Los

porcentajes de alumnos en extraedad son más elevados en el área rural y en la población de extrema pobreza. En el 2002, el 20% de alumnos de primaria de zonas de extrema pobreza tenía una extraedad de 3 o más años, cifra que superaba el 50% en las escuelas unidocentes y el 16% en las escuelas multigrado.

Logros de aprendizaje. En Venezuela, según evaluaciones realizadas por el Sistema Nacional de Evaluación de los Aprendizajes (SINEA), los niveles de aprendizaje de los alumnos dejan mucho que desear en las áreas de comprensión de la lectura y de las matemáticas, en especial entre alumnos de la escuela pública y las escuelas rurales. En Bolivia, según cifras del Sistema de Medición y Evaluación de la Calidad (SIMECAL), el 11% de los colegios privados y 44% de los públicos tiene un rendimiento considerado en riesgo; siendo que los privados muestran un 60% de rendimiento satisfactorio frente a un 20% de los públicos. En el área rural, los porcentajes de rendimiento en riesgo y no satisfactorio son mayores a los del área urbana. Las escuelas que aplican el programa de la reforma educativa tuvieron resultados levemente superiores en lenguaje y matemáticas respecto a las escuelas que no aplicaban. En el caso del Perú, pese a que la tasa de repitencia sea baja, hay serias dudas respecto de lo que se aprende realmente. Los resultados de la Evaluación Nacional del Rendimiento Estudiantil 2004 en las áreas de matemáticas y comunicación de 2° y 6° de primaria, más del 90% de los alumnos no ha logrado un desarrollo óptimo de capacidades matemáticas elementales, base para construir nuevos aprendizajes. El 85% y el 88% de los estudiantes de 2° y 6° grado de primaria respectivamente, no demuestran habilidades básicas para leer comprensivamente. En el área rural, apenas el 2,3% de estudiantes de 6° grado logra los aprendizajes esperados en comunicación y sólo el 1,3% en matemáticas.

Reforma educativa

Origen de las reformas. En el caso de Venezuela, a partir del compromiso adquirido en la Conferencia Mundial de Jomtien en 1990 de llegar a la universalización de la educación básica, se iniciaron una serie de reformas en el sistema educativo, en especial en el currículo y orientadas sobre todo a la búsqueda de la calidad educativa. El Ministerio de Educación da inicio al Fortalecimiento de la Gestión de Escuelas Venezolanas, considerando que superados los problemas de cobertura, el problema central estaba en las “organizaciones escolares burocráticas, obsoletas en el currículum, desentendidas de los cambios en la cultura del trabajo de la sociedad del conocimiento”.

En el caso de Bolivia, el énfasis puesto en los noventa fueron las “reformas de segunda generación”, destinada a realizar cambios estructurales en la economía. Entre las principales reformas implementadas estuvieron la participación popular, la capitalización, la reforma de pensiones y la reforma educativa. No obstante, las propuestas de reforma a gran escala no recibieron apoyo pleno del gobierno en el periodo 1989-1993, pero a mediados de 1993, las discrepancias se habían resuelto y las propuestas del equipo técnico de la reforma educativa (ETARE) estaban listas, habiéndose apoyado principalmente en la investigación de las necesidades de aprendizaje en ocho escenarios sociolingüísticos y regionales del país, en la evaluación de experiencias innovadoras y en acuerdos con diversos actores e investigadores, sobre otras reformas y sobre las expectativas populares respecto a la educación intercultural bilingüe.

En el caso del Perú, diversas agencias internacionales y el Banco Mundial, elaboraron en 1993 un Diagnóstico General de la Educación, que destacaba el estado crítico de la calidad

educativa. Uno de los problemas señalados era el currículo de educación básica, atiborrado de contenidos, centrado en la entrega y memorización de información, desarticulado en sus asignaturas y ajeno a la diversidad sociocultural presente en las aulas; también la ausencia de materiales educativos y la existencia de una burocracia inoperante, más preocupada por la administración que por la gestión pedagógica, atrapada en una maraña de normas y procedimientos superpuestos. Es a partir de 1996, en el marco del Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria (MECEP), financiado por el Banco Mundial, que empieza a abordarse el problema de la calidad. Este programa se centró en la primaria y se propuso mejorar la calidad educativa mediante la revisión del currículo, el desarrollo y provisión de textos y materiales, y la capacitación de docentes en servicio, mejorar la infraestructura modernizar la administración educativa, lo que suponía capacitar directores y funcionarios, desarrollar un sistema nacional de información sobre las escuelas y desarrollar un sistema de medición de logros estudiantiles.

Políticas educativas relevantes. En el caso de Venezuela, la calidad se asoció a la efectividad de los sistemas de enseñanza y a la evaluación, a través de instrumentos de medición, de resultados en el dominio de los contenidos curriculares. Para esto se priorizó mejorar la gestión escolar, rediseñando el funcionamiento de los servicios, disminuyendo la intervención pública en su manejo y promoviendo nuevos enfoques organizacionales, basados en la democratización de la toma de decisiones y la aceptación de la diversidad en las condiciones internas y externas de cada escuela. Se buscó así mismo extender la cobertura en los distintos niveles y modalidades del sistema educativo, especialmente de la educación preescolar, educación básica, diversificada y profesional, priorizando la población rural e indígenas y de fronteras. También se buscó articular los programas y proyectos de atención al niño en edad preescolar, desarrollar la planta física y la dotación educativa de todos los centros educativos, ofrecer atención integral a niños y jóvenes no escolarizados, y erradicar el analfabetismo.

En el caso de Colombia, desde la década de los 90 las transformaciones en el sistema educativo y las reformas curriculares en inicial y primaria, han promovido la descentralización de la educación básica. Entre otras medidas, el ingreso al nivel de preescolar no está sujeto a ninguna prueba o requisito y el currículo se desarrolla mediante proyectos lúdico-pedagógicos que abarcan todas las dimensiones del desarrollo humano. Así mismo que las entidades territoriales están obligadas a prestar el servicio educativo a la población desplazada por la violencia en los niveles de preescolar, básica y media.

En el caso de Bolivia, el paquete global de la reforma abarcó: a) la estructura de los grados, de 1° a 5° (educación básica), 6° a 8° (educación intermedia) y 9° a 12° (educación media) se convirtieron en ocho años obligatorios de escolaridad primaria y cuatro de secundaria; b) la promoción automática de inicial a primaria y de primer a segundo ciclo de primaria; c) la ampliación del acceso a los puestos de enseñanza a todos los profesionales con título universitario, quebrando el monopolio de los normalistas en la educación secundaria; d) la adopción de un enfoque constructivista centrado en el alumno y enfocado en el aprendizaje interactivo, en espacios con rincones de aprendizaje, proyectos de aula y enfoque de competencias; e) la modernización del currículo, con guías para el maestro y nuevos textos para el estudiante, el diseño de un currículo de primaria para todo el país y para que cada región genere su propio currículo complementario que recoja particularidades regionales; f) la enseñanza a los niños que no hablan castellano a leer y escribir en lengua materna, mediante la educación intercultural bilingüe, enseñándose el castellano como segunda lengua y produciendo materiales educativos adecuados; g) el rediseño de las funciones y estructuras

administrativas y organizacionales del Ministerio de Educación, profesionalizándolo y haciéndolo más eficiente; y h) la descentralización educativa, promoviendo la participación de los padres de familia y las juntas escolares, así como las juntas de núcleo y distritales y los consejos educativos de pueblos originarios.

En el caso del Perú, en el marco del Programa MECEP se formuló un nuevo currículo para la primaria, distribuido junto con libros de texto, cuadernos de trabajo y materiales educativos. Se efectuaron mejoras en la infraestructura educativa, se suministraron bibliotecas de aula y materiales didácticos a todos los grados, se capacitó a 89.550 maestros de 1° a 6° grado, se desarrolló parcialmente un sistema de información y se mejoró la capacidad del Ministerio para reunir estadísticas confiables, se implementó el sistema de evaluación de rendimiento escolar y se administraron las primeras pruebas nacionales en 1996 y 1998 a una muestra de escuelas. La nueva Estructura Curricular Básica de Primaria (ECB) se diseñó para tres ciclos de dos años cada uno, agrupando los contenidos curriculares en cinco áreas de desarrollo, trascendiendo la segmentación tradicional en asignaturas: comunicación integral, personal-social, lógico-matemática, ciencia y ambiente, formación religiosa. Planteaba, además, ejes curriculares transversales, como referentes principales de logro para los contenidos de todas las áreas: identidad personal y cultural, conciencia democrática y ciudadana, cultura creadora y productiva. El giro mayor estuvo, sin embargo, en su orientación al logro de competencias desde un enfoque constructivista del aprendizaje. Durante el periodo 2001-2006 se producen nuevos cambios: se da una nueva Ley de Educación, que enfatiza la responsabilidad por los resultados educativos y la evaluación regular del sistema, los aprendizajes y los docentes; la acreditación de instituciones educativas; la participación de la sociedad civil y la corresponsabilidad de los distintos actores y sectores del Estado. Hay un proceso de descentralización educativa, que supone entre otras cosas la activación de Consejos de Participación Regional (COPARE), la reforma de la gestión del sistema y la creación de currículos más pertinentes a las realidades regionales. Se crea el Consejo Nacional de Educación para la formulación participativa de un Proyecto Educativo Nacional de largo plazo, objetivo cumplido; y se elabora un currículo integrado para toda la educación básica regular, superando la multiplicidad de currículos existentes, con enfoques y estructuras diferenciadas que no permitían observar el progreso en el desarrollo de los aprendizajes a lo largo de toda la escolaridad.

Conclusiones sobre las reformas. En el caso de Venezuela, según los especialistas, los cambios a nivel de la escuela básica a lo largo de los años 90 exacerbaban las lógicas familiares, culturales, económicas y educativas, organizativas y pedagógicas, que producen la exclusión, el fracaso escolar temprano y la promoción precaria, acentuando las disparidades que diferencian socialmente el umbral educativo promedio de la población.

En el caso de Colombia, los esfuerzos de reforma no se han traducido en un mejoramiento de la gestión de las entidades territoriales, pues el sector de educación se sigue caracterizando por la multiplicidad de instancias, la pobre coordinación entre sus entidades, la duplicidad de funciones y un diseño institucional que no genera incentivos a la eficiencia y limita las posibilidades de avanzar en la expansión de la cobertura y mejora de la calidad. Tampoco se ha logrado universalizar el acceso de niños y jóvenes a una educación básica de calidad.

En el caso de Bolivia, a pesar de sus méritos, la educación intercultural bilingüe (EIB) ha tenido fuertes críticas por su énfasis en el bilingüismo y no en la interculturalidad y por restringirse a sectores rurales indígenas, no pudiendo evitarse las altas expectativas de las familias rurales por que sus hijos accedan al castellano antes que al fortalecimiento de su

propia lengua. Así, en una muestra de algunas provincias de La Paz, el 84% de los docentes no usa los módulos de aprendizaje, principal medio para el desarrollo del currículo, para el 84% el aymara de los módulos es ajeno a su vida cotidiana, para el 87% de los alumnos los módulos son desconocidos, el 90% de los maestros no está de acuerdo con la EIB, el 78% de los padres no acepta los módulos, el 71% de los docentes no recibió capacitación en EIB. El 71% de los docentes no recibió capacitación en el uso de los módulos, el 60% de los docentes no conoce la configuración de aula constructivista, para el 87% de los docentes el habla de los módulos no corresponde a su vida cotidiana, el 62% de los alumnos tiene dificultades en el uso de los módulos, el 60% de los docentes señala que los alumnos interpretan con dificultad los dibujos de los módulos, el 43% señala un aumento de la deserción en los últimos años. Existen controversias sobre la validez de muchas de las medidas, aún cuando las escuelas en proceso de transformación curricular están obteniendo mejores resultados de aprendizaje y se considere un avance que los nuevos fundamentos y estructura del currículo recupere los enfoques de democracia, participación social, diversidad y equidad.

En el Perú, el programa MECEP tuvo resultados desiguales. Hubo dificultades constantes en la distribución de textos y materiales, ocasionando que lleguen a las escuelas ya iniciadas las clases, lo que se usaba como uno entre varios argumentos para no utilizarlos. Tampoco se recogió evidencias sobre su utilización ni su impacto. De otro lado, aunque muchos maestros de escuelas rurales multigrado fueron incluidos en la capacitación docente, no se capacitó a maestros de escuelas rurales unidocentes, ni se supo limitar la constante reasignación de maestros, capacitados para un grado y que terminaban trasladados a otro, ni la tardía asignación a las escuelas, luego del inicio de clases, lo que ocasionaba quedarse al margen de la capacitación. La descentralización educativa no se produjo, aunque se capacitó más de 6.000 directores para formular un proyecto de desarrollo de su centro educativo. De otro lado, a casi una década del inicio de la reforma curricular en el país y del Plan Nacional de Capacitación Docente, los resultados de la Evaluación Nacional del Rendimiento Estudiantil 2004 no son alentadores en lo que se refiere a las capacidades básicas de razonamiento lógico y comprensión lectora. Se detectan bajas expectativas docentes en los alumnos de áreas rurales, serias debilidades en la formación profesional de los maestros en áreas críticas y un desarrollo muy limitado del currículo a lo largo del año. Diversos estudios revelan que los docentes no han logrado resolver sus dificultades en la comprensión e implementación del currículo, pese al esfuerzo de capacitación efectuado durante los años 90, lo que significó una apropiación parcial de los nuevos contenidos y enfoques pedagógicos, y una mixtura entre los nuevos referentes y los viejos programas curriculares.

2. Currículo e inclusión en educación inicial y los primeros grados de primaria

Visiones educativas, sociales y políticas respecto a la educación inclusiva

El tema de la inclusión educativa en *Bolivia* es aún poco trabajado. Se adhiere oficialmente a los referentes internacionales, en los que se asocian la inclusión social y educativa, enfatizándola como una postura ética frente a la desigualdad e injusticia social y como un esfuerzo por favorecer las condiciones para el ejercicio de derechos y de una ciudadanía plena. Se asume la exclusión social como expresión de condiciones económicas, sociales y culturales que la educación puede contribuir a revertir, otorgando especial atención a poblaciones en desventaja por desplazamientos migratorios, origen y riesgo social o

discapacidades. Por lo tanto, se postula que las políticas de inclusión social deben tener un fuerte componente educativo y mejorar las condiciones de equidad y justicia social.

No se ha construido una postura consensuada en instituciones privadas y públicas, habiendo múltiples sentidos y propuestas sobre esta noción, lo que no permite una visión común de los desafíos ni afrontarlo de manera sistemática. No obstante, la concepción predominante de inclusión educativa la remite fuertemente a la educación especial y a la integración escolar. En este grupo se ubican una gran parte de las iniciativas y constituye una de las visiones más fuertes, orientando las acciones inclusivas únicamente a la integración de niños especiales en la enseñanza regular. En este grupo se encuentran muchas instituciones de iniciativa privada o vinculadas a iglesias.

De todos modos, de manera creciente se asocia la inclusión educativa con factores de orden social y cultural, con las diferencias de carácter socioeconómico, las étnicas-culturales, las de género y las de capacidades especiales como factores de exclusión, aunque poniendo distinto énfasis en cada uno y sin lograr una visión integral de la inclusión educativa. El énfasis en las diferencias étnicas y culturales es una visión que aparece en la reforma educativa de 1994 y es el acento principal en las leyes y reformas emprendidas, en las políticas y prácticas curriculares de interculturalidad y de bilingüismo. En cuanto a los factores sociales y de género, hay iniciativas más bien asistenciales o remediales, que buscan la ampliación de la cobertura, la permanencia a través de bonos, la asistencia integral alimentaria y la atención en salud a la primera infancia, a través de programas de carácter estatal, que derivan de políticas de reducción de la pobreza con poca relación con las políticas educativas. Algunos de estos programas trabajan desde la especificidad de género, promoviendo la inclusión y permanencia de las niñas en la escuela rural.

Todas las conceptualizaciones encontradas hacen referencia a acciones orientadas a lograr un acceso equitativo a la educación, superando las diferencias discriminatorias, aunque es menos evidente encontrar el sentido de la educación inclusiva como un factor para romper las condiciones de desigualdad social.

En *Colombia*, la inclusión, tal como se propone a nivel oficial, se entiende como la atención preferencial a los desplazados por la violencia, a la población indígena, a los niños discapacitados y a la población de las áreas rurales de baja densidad, mediante proyectos educativos y la atención ágil a la población desplazada, acompañada por programas de retorno. Se cuenta con modalidades especiales para la inclusión educativa de los grupos indígenas, a la vez que se continúa con la política de ampliación de atención especializada para niños, niñas y jóvenes con limitaciones o discapacidades.

Así, la inclusión se concibe como el mecanismo para evitar cualquier tipo de discriminación, gracias al cambio progresivo de concepciones y prácticas excluyentes. Es por eso que otro elemento importante asociado a la inclusión es el fomento de la 'cultura de la diversidad', lo que implica entre otras cosas la inclusión de personas con necesidades educativas especiales, tanto a nivel del desempeño en el aprendizaje, como en la oferta de servicios educativos y sociales. Esta visión de la inclusión es la que hace que los proyectos del gobierno nacional están focalizados en la atención preferencial de la población desplazada por la violencia, la población indígena y afro-colombiana, los niños discapacitados y la población de las áreas rurales de baja densidad.

En el caso de *Venezuela*, el Estado pone mucho énfasis en la cobertura y busca por eso incrementar tanto el acceso como la permanencia en el sistema educativo, propiciando una igualdad de oportunidades en cuanto al aprendizaje integral y de calidad. Las políticas de inclusión educativa y social están focalizadas en los niños entre 0 y 6 años de edad, la población rural e indígenas y de fronteras, así como los niños y jóvenes excluidos del sistema educativo formal. El objetivo central es, pues, superar la exclusión educativa que han sufrido durante años.

En el marco de su política de inclusión, orientada a compensar deficiencias en la cobertura de la educación básica a nivel de niños y jóvenes mayores de 15 años de edad, el Estado desarrolla programas para la inclusión de quienes han estado fuera del sistema de educación formal, tanto en la básica como en la media y superior, ofreciéndole vías alternativas no formales (Misiones). En esa misma perspectiva, la Educación Bolivariana busca neutralizar la baja en la tasa de matrícula escolar de los últimos años, intensificando programas alimentarios que contrarresten variables que influyen en la deserción, repitencia y baja prosecución de la educación básica; la atención de minorías nacionales autóctonas excluidas de las políticas públicas, respetando su idiosincrasia cultural. Se focalizan esfuerzos particularmente en los grupos indígenas, incorporando su lengua y sus costumbres a las acciones educativas de la escuela.

El concepto de inclusión educativa en el *Perú* se ha venido relacionando comúnmente en el ambiente educativo con la inserción de niños con discapacidad en instituciones de educación básica regular, pero entre los expertos hay coincidencia en que la inclusión se vincula con ofrecer las mismas oportunidades de desarrollo a todos los grupos excluidos, sea por pobreza, etnia, ruralidad, género, discapacidad, etc. Se asume que la discriminación constituye una característica estructural del sistema educativo, que tiende a excluir por razones de rendimiento, muchas veces asociadas a aspectos étnicos, expresiones lingüísticas, género o, simplemente, pobreza. También se asume que la exclusión no es un problema exclusivo de la educación, sino que proviene del mundo social, donde el fenómeno se constata en todos los escenarios.

Todos coinciden en que en la última década, la educación se ha vuelto más inclusiva. Pero los logros en este aspecto enfatizan sobre todo la cobertura y la normatividad. Pero la inclusión en el ámbito del currículo implica otras complejidades. Desde el punto de vista del currículo normado, inclusión es no segregación, apertura a lo diverso, pluralidad cultural, pero en el plano del currículo implementado, debiera ser equidad en las condiciones de aprendizaje y en los resultados. Equidad e inclusión en educación son conceptos recurrentes, en la medida que suponen acceso igualitario y no exclusión en ningún terreno. Por eso se piensa que la inclusividad del currículo debiera estar asociada no sólo a sus contenidos sino también a las condiciones de su desarrollo.

El currículo puede, normativamente, estar dirigido a los niños de todos los grupos sociales y formulado con amplitud, pero las expectativas de los docentes hacia sus estudiantes suelen estar teñidas de prejuicio. La exclusión en sus diversas expresiones y motivos suele estar asociada a la pobreza, pero también al prejuicio y a los malos pronósticos de los que suele ser objeto en el mundo escolar. Pero todos coinciden en la necesidad de llegar a consensos más claros sobre las distintas significaciones que se otorga al concepto de inclusión, tanto en el ámbito del currículo normado como del currículo vivido. El tema es aún ambiguo y se requieren acuerdos que deriven en políticas ex profesas de inclusividad curricular.

Estrategias educativas para el logro de la educación inclusiva

Implementación de políticas en torno a un currículo inclusivo. En el caso de Venezuela, el modelo *Simoncito* constituye una estrategia efectiva para asegurar el acceso a la educación inicial de todos los niños, en particular de los sectores más desfavorecidos del país, en igualdad de condiciones, asegurándoles la alimentación, la salud y compensación a sus desventajas iniciales. En él se atienden a los niños en la etapa maternal (0 a 3 años) y en la preescolar (3 a 6 años o hasta su ingreso al primer grado). En relación con la educación básica en general, se desarrollan acciones con la familia de carácter intersectorial y con instituciones del área de las ciencias, las artes y el deporte. Además, todos los miembros de la comunidad educativa, incluyendo los alumnos, elaboran el Proyecto Pedagógico de Aula. La meta planteada es la universalización de la educación bolivariana en el país para antes del año 2006.

En el caso de Colombia, para mejorar la pertinencia y la calidad del servicio educativo a las poblaciones vulnerables y combatir la deserción, se han implementado modelos educativos flexibles, acompañados de nuevas herramientas pedagógicas y didácticas, canastas educativas y formación de funcionarios, directivos docentes y docentes. Entre 2003 y 2006, se capacitaron 34.781 docentes en modelos flexibles y en atención a poblaciones vulnerables y se implementaron 15.087 experiencias de modelos educativos flexibles.

En Bolivia, las estrategias inclusivas desarrolladas en educación inicial, en relación al ámbito estrictamente curricular, han pasado por el propio diseño del currículo, flexible, abierto, integrado y global, que toma en cuenta el juego como principio base de la expresión, la exploración, la construcción de conocimientos, y que promueve el desarrollo integral de las capacidades del niño, buscando establecer una relación estrecha con la familia y la cultura; y han comprendido así mismo el trabajo con proyectos de aula, orientado al desarrollo de competencias, la resolución de problemas reales y el acceso a aprendizajes significativos. En la educación primaria, también se ha tomado en cuenta el juego como principio base de la expresión, exploración y construcción de conocimientos, asumiendo que el niño construye conocimientos desde la complejidad de la realidad que lo rodea. Al igual que en el nivel de Inicial, propone establecer una relación estrecha de la escuela con la familia y la cultura; establece el uso de rincones de aprendizaje y de módulos didácticos, con contenidos y actividades. Si bien existe un alto nivel de prescripción del currículo, se prevé que cada unidad educativa haga las adaptaciones curriculares necesarias considerando las características socioculturales de cada región.

En el caso de Perú, todos coinciden en que si bien el Diseño Curricular Nacional (DCN) demanda aprendizajes que hacen referencia a la educación en ciudadanía, la interculturalidad o la diversificación de sus contenidos, conceptos que posibilitan la inclusividad y sirven de horizonte al trabajo pedagógico, el problema social de la exclusión-inclusión se menciona de manera muy general. Hay quienes piensan que la inclusividad está en el concepto de diversificación curricular, pero para los docentes la diversificación curricular es sólo una adecuación nominal. Una implementación inclusiva del currículo requiere capacitación de maestros, acompañamiento, contratación y nombramiento de maestros con oportunidad, materiales a disposición de todos, normas que apoyen el proceso en lugar de frenarlo o desviarlo, difusión de los cambios a los padres de familia, a la comunidad y a los medios, evaluación pertinente seguida de medidas correctivas oportunas, infraestructura, equipamiento, etc. Exige así mismo que el currículo se articule con esta gran necesidad

nacional de cohesión e integración social. Pese a hacer mención a la necesidad de promover aprendizajes tomando en cuenta la diversidad sociocultural e individual del aula, la norma no tiene correlato en los hechos pues se sigue capacitando para una enseñanza estandarizada y uniforme. La pedagogía que predomina no es inclusiva, la implementación de los cambios curriculares no ha logrado convencer y transformar cualitativamente la práctica docente.

Docentes: áreas desarrolladas y competencias personales. En el caso de Venezuela, la formación del docente de educación inicial está orientada básicamente a la atención de niños entre 4 y 6 años de edad en aulas de enseñanza preescolar, no para la atención de niños de 0 a 3 años ni para trabajar con adultos, lo que exige estrategias diferentes a las empleadas en el trabajo con niños. En relación a la educación básica, en general, el proyecto de Escuelas Bolivarianas ha desarrollado un programa de formación y sensibilización del docente para promover una práctica pedagógica abierta, reflexiva y constructiva, habiéndose creado 315 Centros Municipales de Apoyo al Docente, dotados de recursos didácticos (textos, computadoras e impresoras) de 1° a 6° grado.

En el caso de Colombia, el Ministerio forma a los maestros en temáticas relacionadas con herramientas pedagógicas y desarrollo de competencias para la convivencia. Los talleres de herramientas pedagógicas se realizan por ciclos que comprenden aspectos como derechos humanos y de los niños; cultura de paz, sobre todo en un contexto de desplazamiento; salud sexual y reproductiva, a fin de hacerles conocer a los estudiantes sus derechos sexuales y reproductivos; herramientas pedagógicas para identificar necesidades en el caso de niños y jóvenes afectados por la violencia; competencias ciudadanas, en especial la capacidad para interactuar con su ambiente; competencias personales, que incluyen aspectos motivacionales, afectivos y actitudinales.

En Bolivia se dio un fuerte impulso a la formación de profesores en EIB. Así mismo, se ha diseñado los currículos de formación de profesores para educación inicial y primaria con un enfoque flexible que rescata la diversidad cultural. En relación con la atención que debe brindar la escuela regular a los alumnos con necesidades educativas especiales se ha avanzado en la formación de maestros del nivel inicial y primario en el área de integración educativa. Si bien se ha avanzado a nivel de la normativa y de las propuestas curriculares, los procesos de cambio curricular no están propiciando la generación de prácticas inclusivas en el aula, esto no se concreta en prácticas reales. Las escuelas no han logrado propiciar espacios de inclusión y considerar la diversidad de habilidades y capacidades de los estudiantes. Existen incontables resistencias para el trabajo con adaptaciones curriculares y la inclusión educativa es aún un conjunto de buenas intenciones poco comprendidas por los profesores. La comprensión de una necesidad de inclusión de alumnos con capacidades y habilidades diferentes es todavía insuficiente.

En el caso del Perú, el DCN norma que se implemente en las aulas la atención adecuada a la diversidad, pero no se han creado espacios para construir con los docentes acuerdos sobre el significado de los nuevos aprendizajes demandados y sus enormes implicancias para la enseñanza. En realidad, el conjunto de discriminaciones por desigualdades (de género, etnia, cultura, desigualdad social) operan de manera entremezclada en el ámbito social y es esto lo que se expresa también en el plano educativo. En ese sentido, todos coinciden en la necesidad de desarrollar capacidades en el docente para la educación en ciudadanía y la convivencia, para el fortalecimiento de la dimensión personal y para afrontar el reto de la inclusión y la diversidad. El problema es que esto no es sólo ni principalmente una cuestión de metodologías, sino de la calidad de las interacciones con los estudiantes, lo que implica

actualizar conocimientos, revisar actitudes, saber qué y cómo se trabaja con la diversidad en un aula de clases, fortalecer el compromiso social del docente. Docentes y directores necesitan ser acompañados y asistidos en este proceso de cambio y desarrollo de nuevas capacidades, que pasa por aceptar la diversidad humana como un hecho previo y positivo, una condición ineludible y necesaria de la tarea de educar. No existen mecanismos actualmente que garanticen esto y las actividades de capacitación se limitan a entregar información metodológica para el aprendizaje del lenguaje y las matemáticas.

Políticas específicas de equidad. En Venezuela, es una política la transformación progresiva de los centros de educación preescolar estatales en Preescolares Bolivarianos, para la atención de niños entre 3 y 6 años a tiempo completo, brindando atención educativa y alimentaria. El *Simoncito* es un centro educativo orientado a promover el desarrollo integral del niño desde la gestación hasta los 6 años de edad, con la participación activa de la familia y la comunidad quienes reciben atención integral (educación, alimentación, recreación y protección legal). Desde el centro *Simoncito* se desarrollan dos estrategias para la atención de los niños y sus familias: la convencional, para los niños que asisten al centro, y la no convencional (*Simoncito* comunitario), con la salida del docente a la comunidad o al hogar de los niños no incluidos en la atención formal, desarrollando con ellos actividades formativas y de orientación. En el caso de la educación básica, se propone el proyecto de Escuelas Bolivarianas, que con jornadas escolares completas están dirigidas a asegurar la permanencia, prosecución y culminación de los períodos escolares establecidos y satisfacer, a la vez, las necesidades de alimentación y atención preventiva en salud de los estudiantes, desde una acciones intersectorial y con instituciones del área de las ciencias, las artes y el deporte.

En Colombia, como estrategia del Ministerio de Educación Nacional para el logro de la inclusión educativa, se busca apoyar a las entidades territoriales para que, a través de las Secretarías de educación, logren avanzar en sus procesos de reorganización, asignación de docentes, coordinación de acciones necesarias para identificar y caracterizar las poblaciones vulnerables dentro y fuera del sistema; proponer orientaciones pedagógicas para elaborar y adecuar currículos; implementar, identificar y desarrollar modelos educativos flexibles; crear herramientas pedagógicas y didácticas; definir canastas educativas, formar a funcionarios, directivos docentes y docentes, entre otros.

En el caso de Bolivia, el ministerio de educación a través de su equipo de educación especial ha trabajado varias líneas de acción: ha elaborado módulos de integración, enviados a todos los institutos normales superiores para que sean incorporados; ha ofrecido formación permanente a maestros de la modalidad regular y especial, ha elaborado materiales como guías didácticas, boletines, afiches, se ha publicado la guía de adaptaciones curriculares para niños y niñas con necesidades educativas especiales (NEE) para el nivel inicial y primario. El Plan Decenal para el Desarrollo de la Mujer y la Niñez busca la expansión de la matrícula, la alfabetización y una política de atención a menores en circunstancias especialmente difíciles, aunque algunas de estas iniciativas han sido discontinuadas o desfinanciadas. Últimamente se ha ampliado la obligatoriedad de la educación inicial y se ha reconocido la necesidad de su atención prioritaria. En primaria se ha creado un bono de permanencia, un incentivo para retener a los niños en la escuela otorgando un monto de dinero fijo a las familias por niño que asiste, pero es una medida aislada que no corresponde a ninguna de las líneas definidas en el nuevo proyecto de Ley de Educación ni está acompañada por medidas a nivel curricular. No se conocen políticas nacionales o reformas recientes tendientes a

estimular de manera específica las medidas y prácticas inclusivas, ni siquiera en el campo de la educación especial, que se mantienen en el plano normativo.

En el Perú, la población de niños con ‘habilidades diferentes’ y los niños que residen en la zona rural han sido objeto en el último periodo de políticas de inclusión. Se han logrado avances en términos de cobertura pero, como lo señalamos anteriormente, el enfoque de la inclusión se asume en los hechos más como integración física a la escuela que como calidad de convivencia y adecuación de oportunidades de aprendizaje, más allá de lo que dicen las normas. De otro lado, si bien el concepto se ha abierto paso en el plano de la normatividad, falta lograr que estas normas sean conocidas y reconocidas como derecho, en primer lugar, por las propias personas excluidas y luego por el resto de los ciudadanos. En el Perú se suele asociar la inclusión a la educación de poblaciones marginales, sea por ruralidad o discapacidad, pero no a la que se imparte a todos en el conjunto del sistema educativo nacional.

Temas pendientes. En Venezuela, el alto costo de los servicios ofrecidos a la población preescolar, por la diversidad de servicios, el alto número de recursos humanos necesarios para su implementación, así como la especial estructura requerida para atender niños preescolares y maternas, demanda un seguimiento y una evaluación permanente de su efectividad y eficiencia en el logro de sus objetivos. En particular del éxito de los procesos formativos y compensatorios, que aseguren la no repitencia en el primer grado y la esperada prosecución escolar de los niños atendidos, así como la esperada integración de los niños excluidos del sistema preescolar y de aquellos menores de 3 años y sus familias en mayores riesgos sociales y económicos. Por sus características se aconseja concentrarlo en las poblaciones de menores recursos y revisar su aplicabilidad para el caso de la población rural e indígena. De otro lado, la meta de convertir todas las escuelas básicas en Bolivarianas no ha sido lograda. La transformación de las escuelas regulares en Bolivarianas y la construcción de nuevas escuelas, ha encontrado dificultades administrativas y problemas de gestión. Convertir el medio turno escolar en turno completo conlleva negociaciones con los gremios docentes y la aplicación de una logística administrativa que en muchos casos no se ha cumplido. El servicio de alimentación exige también una eficiente coordinación interinstitucional, difícil de lograr desde una gestión centralizada.

En Colombia, las políticas, estrategias e intervenciones de corte transversal para la inclusión de los niños con discapacidad deberían apuntar a la reducción de los factores de riesgo asociados al estado de salud individual, a la situación nutricional, al aprendizaje, al desarrollo de capacidades y habilidades laborales; a los riesgos ocupacionales; así como a eventos sociales como el embarazo adolescente, la violencia, el conflicto armado, la accidentalidad y las barreras para la integración social y productiva. Desde esta perspectiva, la discapacidad se constituye en un riesgo social.

En Bolivia, si bien existen prácticas rescatables, e iniciativas estatales que han marcado avances importantes en el desarrollo de una perspectiva de educación inclusiva, esto no se afronta de manera sistemática, ni aparece en términos de acciones y estrategias como prioridad del Estado. La educación inicial, por ejemplo, no debe seguir siendo entendida como una educación subsidiaria, si no como parte sustancial en la trayectoria educativa de los estudiantes. Por ello, es importante el fortalecimiento del sistema educativo público, la ampliación del sistema de educación inicial logrando calidad y mayor articulación con la primaria, con participación e igualdad de oportunidades. De otro lado, la escasa preparación de los docentes y las pocas habilidades y competencias específicas con las que estos cuentan

para desarrollar prácticas inclusivas es un tema que merece mucha atención. La formación docente es un pilar ineludible para lograr dicha tarea y es un desafío importante mejorar las capacidades y habilidades de los docentes orientadas al fortalecimiento del trabajo con las adaptaciones curriculares. Se hace necesario prever la disposición de recursos humanos y económicos para desarrollar iniciativas que se orienten a la construcción un sistema educativo con una visión más inclusiva e integradora y que dichas políticas sean sustentables. Es necesario construir mediaciones entre las declaraciones políticas, las intencionalidades y las prácticas, de manera que sea posible operativizar y hacer realidad los principios inclusivos expresados por el Estado.

En el Perú, como en otros países de América Latina, pese a las políticas y los esfuerzos del Estado, la escuela no ha logrado brindar igualdad de oportunidades a los que están dentro, sólo un grupo reducido se beneficia con la posibilidad de continuar con su educación y la escuela sigue siendo un instrumento para mantener las diferencias, para mantener a grupos excluidos de esta posibilidad. Los niveles socioeconómicos siguen determinando el nivel de los logros educativos que los estudiantes consiguen. Los bajos niveles de educación permanecen asociados a la pobreza total o extrema, a las zonas rurales y al nivel educativo de los padres. La educación en el área rural es la menos favorecida como se ve en los índices de ingreso, permanencia, egreso y logro de aprendizajes. Hay algunos progresos en relación a la situación que existía a inicios de los 90, pero la educación sigue sin cumplir una función a favor de la convivencia y la integración entre los peruanos.

3. Conclusiones generales

Los múltiples sentidos de la inclusión se hacen patentes en el análisis de las políticas educativas en los países de la región andina, como presencia o ausencia, como problema o posibilidad. *La inclusión como acceso a la educación* es la que encuentra mayor visibilidad en las acciones de gobierno. En el caso de Venezuela, el presupuesto de educación se ha aumentado a más del 7% del PIB y se ha priorizado la cobertura educativa a los grupos más pobres, la población infantil y juvenil de zonas rurales e indígena y de fronteras, y los niños y jóvenes excluidos del sistema educativo formal. Bajo ese impulso se ha alcanzado niveles de universalización en la educación de niños de 5 y 6 años y se ha llegado a una tasa neta de 89,6% en la matrícula de educación básica. En el caso de Colombia, las políticas de inclusión se han hecho extensivas a los desvinculados de las organizaciones al margen de la ley y a la población desplazada por sus acciones, además de a la población rural, a personas con necesidades educativas especiales e incluso a aquellas con talentos excepcionales tempranamente detectados.

Bolivia ha llegado al 2001 con una cobertura bruta de matrícula incrementada en todos los niveles: en primaria, con tasas superiores al 100%, lo que significa que está atendiendo a una cantidad mayor a la población objetivo (niños de 6 a 13 años), en el nivel inicial, con un crecimiento de 59,9 % y de 34,5% en el nivel secundario. En el caso de Perú, en las dos últimas décadas la tasa de cobertura aumentó de manera importante en todos los niveles educativos, atendándose al 53,6% de la población de 3 a 5 años, al 91,9% de la población de 6 a 11 años, y al 72,8% de la población de 12 a 16 años de edad.

La inclusión como acceso equitativo a condiciones materiales básicas para el aprendizaje ha tenido presencia notoria, así mismo, en la acción de los Estados, pese a sus

deficiencias e insuficiencias. Venezuela se ha empeñado en la transformación de las escuelas regulares en Bolivarianas, lo que ha implicado la conversión del medio turno escolar en turno completo y la implementación del servicio de alimentación estudiantil. Así mismo, está impulsando el programa *Simoncito*, un centro educativo para niños de 0 a 6 años de edad, con la participación activa de la familia y la comunidad, brindándoles a tiempo completo atención integral: educación, alimentación, recreación y protección legal, en la perspectiva de convertirlo en un canal de llegada de las políticas sociales compensatorias. Colombia viene desarrollando una política de inclusión basada en normas y planes de acción dirigidos a crear condiciones apropiadas y orientar a las diferentes entidades gubernamentales nacionales, territoriales y locales, instituciones, centros educativos y personas, para conseguir que la mayor parte de los niños, niñas y jóvenes de las etnias accedan, permanezcan y se promocionen dentro del sistema educativo, según sus condiciones particulares.

En el caso de Bolivia, se encuentran iniciativas estatales que buscan ampliar la cobertura y la permanencia a través de bonos de asistencia integral alimentaria y de atención en salud a la primera infancia, derivadas de políticas de reducción de la pobreza. Así mismo, programas como *WAWA WASI* (9.000 beneficiarios) y *KALLPA WAWA* (16.000 beneficiarios), dirigidos a poblaciones rurales e indígenas muy pobres, dan atención a niños de tres a cinco años a nivel de su preparación para la escuela, su protección social, su salud y seguridad alimentaria. El Programa Nacional de Atención al Niño y a la Niña menor de 6 años (PAN), cuyo objetivo es brindar atención integral a niños menores de 6 años de los sectores más empobrecidos, a través de centros infantiles integrales familiares y comunitarios. Perú, a su vez, ha desplegado más de 4.600 hogares comunitarios en todo el país dirigido a niños menores de 3 años, habiendo logrado disminuir los niveles de desnutrición de sus usuarios. El Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres, denominado *JUNTOS*, atendió a más de 300 mil familias de 623 distritos más pobres del país, beneficiándolas con un incentivo económico a cambio de que las madres hagan control de su embarazo, lleven a sus hijos a los puestos de salud, los matriculen y mantengan en la escuela, y asistan a los programas de nutrición.

La inclusión como acceso a logros educativos de calidad, más directamente relacionada al currículo, presenta mayores dificultades en todos los casos. En todos los países el rendimiento escolar en áreas como el dominio del lenguaje o las matemáticas son bastante malos, en especial los del sistema público de educación y, sobre todo, los de la escuela rural. En Venezuela hay preocupación por la no evaluación de los nuevos modelos propuestos para la educación inicial y básica, a fin de comprobar su eficacia en su contribución a disminuir la repitencia, deserción y exclusión. Persisten, por ejemplo, las deficiencias en la educación de los niños que ingresan al primer grado de primaria, pues la no adecuación de la enseñanza a sus estilos de aprendizaje no garantiza el desarrollo de las habilidades que requieren para continuar su trayectoria escolar. Persisten, así mismo, los problemas en el desempeño de los docentes, que no se muestran hábiles en el manejo de una pedagogía basada en la acción y la construcción de conocimientos, ni encuentran la manera de asegurar una transición exitosa de sus estudiantes de un ciclo a otro de la escuela básica. En Colombia se reconoce que se ha logrado avanzar en cobertura, pero sin garantizar la permanencia en el sistema de todos los estudiantes ni tampoco una educación básica de calidad, haciéndose patente la dificultad para traducir las normas sobre la inclusión en prácticas pedagógicas realmente inclusivas. En el caso de la inclusión de personas con necesidades educativas especiales, preocupa que no se haya garantizado en los docentes las capacidades pedagógicas necesarias para trabajar con ellos apropiadamente.

Más allá de los avances en relación a la cobertura y los esfuerzos por la permanencia escolar, Bolivia reconoce tener un sistema educativo débil, con claros rasgos de ineficiencia y exclusión, rígido en términos de mentalidad y prácticas educativas, siendo predominante una visión exclusivista, competitiva y homogenizadora de la enseñanza. No se evidencia que, aún con los planteamientos de inclusión presentes en el currículo inicial y básico, los procesos de cambio curricular estén propiciando prácticas inclusivas en el aula ni una mayor apertura a considerar la diversidad de habilidades y capacidades de los estudiantes y la brecha rural urbana sigue siendo de consideración. En el caso del Perú, más allá de las bondades en el enfoque inclusivo del currículo de educación básica, se detectan dificultades en su implementación: maestros insuficientemente capacitados y no convencidos de la nueva orientación del currículo, sin acompañamiento profesional a su desempeño en las aulas, contratación tardía de maestros en muchas escuelas, lo que obliga después a ‘abreviar’ el currículo y a desarrollarlo con premuras, no difusión de los cambios a las familias y la comunidad para orientar la demanda hacia nuevos criterios de calidad, evaluaciones periódicas del rendimiento que no son seguidas de medidas correctivas, resultando que los grupos sociales antes excluidos de la educación, pese a tener ya acceso a la escuela, siguen sin acceso a aprendizajes de calidad.

La inclusión educativa como reflejo de la inclusión social y cultural de todos los grupos sociales, con respeto a sus identidades y en una perspectiva de integración, es la que registra los mayores problemas y desafíos. En Venezuela se señala que la inclusión educativa no será posible mientras persista en el país la exclusión y la polarización política, en la medida que es una barrera para el diálogo y un factor que acrecienta la división política, social y económica del país. En Colombia se señala que, además de políticas más eficaces para la inclusión, urge cambiar la mirada de la sociedad frente al sector más pobre y excluido de la población, para que no sean estigmatizados en sus desventajas ni desistan de culminar la escolaridad básica, para que sean reconocidos como sujetos con iguales derechos, lo que significa un reto cultural y político para los colombianos, pero también a nivel de práctica pedagógica.

En Bolivia se señala que el Estado no ha logrado ser constructor de ciudadanía ni la educación posibilitar la construcción de una identidad nacional, siendo un país con una composición social muy compleja y culturalmente diversa, donde han convivido por siglos estructuras sociales superpuestas. En ese contexto se considera difícil que algunas medidas de carácter curricular pueden generar en la escuela un contexto más favorable para una «educación inclusiva», abstraída del sustrato ético, político e ideológico que conlleva el concepto de inclusión educativa. En el caso del Perú, se afirma que la exclusión nunca ha sido sólo un problema de no acceso a la educación formal, pues cuando grupos sociales antes marginados logran ser incluidos terminan siendo subvalorados, estigmatizados y tratados como marginales, tendiendo a ser expulsados por el sistema; y no se constata que la educación esté cumpliendo una función a favor la convivencia, la integración y la cohesión social entre los peruanos.

Hay también coincidencia en señalar la potencialidad de numerosas experiencias de inclusión educativa efectuadas al margen de la acción gubernamental, en alianza con ella o aún al interior de los espacios de educación del Estado, cuyas ventajas y fortalezas no son suficientemente sistematizadas e investigadas, no logran impregnar las políticas públicas y son víctimas muchas veces de burocracia estatal. La gestión educativa es una inmensa barrera, con la multiplicidad de sus instancias, la pobre coordinación entre ellas, la frecuente

duplicidad de funciones, la carencia de estímulos para una gestión eficaz y eficiente o la persistencia de mentalidades y prácticas discriminatorias y autoritarias, a pesar de lo que digan las regulaciones.

4. Reflexiones finales

La mayoría de la población de los países de la región andina vive en la pobreza. Los informes nacionales no dejan lugar a dudas: no menos de la mitad y más de las dos terceras partes de su sociedad, dependiendo de las zonas, del idioma que hablen y de su lejanía de las ciudades principales, son pobres, siendo los niños los más seriamente afectados y los menos atendidos en todos los casos. Es a esa población justamente a quienes la educación y los demás servicios del Estado llegan menos, llegan mal y, por si fuera poco, llegan desajustados de sus necesidades y ajenos a su comprensión de la vida. En ese contexto se plantea la pregunta por el carácter inclusivo de los currículos escolares de los países de la región.

Un currículo puede estar formulado de manera no inclusiva, reflejando estereotipos discriminadores y acentuando su tradicional etnocentrismo, lo cual haría difícil cualquier esfuerzo de educación inclusiva desde la educación formal. No parece ser, estrictamente, el caso de los países andinos, donde sus currículos se han ido transformando y flexibilizando progresivamente en los últimos veinte años para dar cabida a la diversidad social, aún cuando sigan siendo débiles, escasos y desiguales los resultados en el esfuerzo por transitar de la multiculturalidad a la interculturalidad.

El problema principal parece estar en dos frentes: de un lado, en la implementación del currículo, es decir, en las estrategias empleadas para que cobre vida y tenga impacto real en las aulas, en las complejas y muy diversas condiciones en que debe enseñarse; de otro lado, en la pertinencia de sus contenidos respecto de lo que nuestras sociedades necesitan para integrarse y cohesionarse alrededor de objetivos comunes de desarrollo humano e igualdad social.

En primer lugar, lo que se lee en los informes de los países es que las políticas de implementación no parecen tener mucho éxito en su lucha contra resistencias y barreras en la práctica docente, cuyas premisas pedagógicas no suelen coincidir con las de los currículos, y en las propias instituciones escolares, que no ceden fácilmente en su manera de organizarse y gestionarse a esquemas más flexibles y ajustados a las características de la población que atienden. No parece ser un problema de plazos, argumento con el que se suele justificar la falta de resultados de las políticas educativas, sino de enfoque: surge la pregunta de hasta qué punto las políticas de implementación se agotan en las prescripciones y no avanzan en la difícil pero indispensable tarea de construir las condiciones objetivas y subjetivas para allanar el camino y que sus objetivos se cumplan sin atenuantes.

En segundo lugar, aún si el problema anterior no existiese o no fuese tan grave, todavía sería posible preguntarse si lo que nuestros niños parecen estar aprendiendo bien, incluso en su idioma materno y en contacto continuo con sus propios referentes culturales, es acaso lo que necesitan saber pensar y saber hacer para no reproducir una sociedad dividida y profundamente desigual. Los informes distinguen la inclusión en relación a las oportunidades de acceder equitativamente a aprendizajes de calidad, de la inclusión social, es decir, del respeto profundo por las identidades de los niños, de una genuina valoración de la

diversidad de rasgos y perspectivas al interior de un aula, de un auténtico diálogo intercultural, que suponga intercambios y complementariedades en todos los planos de la relación humana.

Los sistemas educativos y los currículos únicos nacieron históricamente como entidades profundamente etnocéntricas dirigidas a uniformizar identidades, donde lo diverso era visto como dificultad y era objeto de menosprecio. Esa es la herencia histórica que tenemos que enfrentar y vencer para hacer posible la inclusión en la educación de los niños, una inclusión entendida como integración basada en el respeto a las diferencias, no como homogenización.

Es por eso que las normas no bastan. El desafío es identificar y enfrentar estas barreras y resistencias en cada caso, construir las condiciones y convicciones en los actores y en las instituciones para que las normas sobre inclusividad y el currículo se traduzcan en prácticas inclusivas efectivas a nivel educativo y social. Esta es la responsabilidad principal de los Estados, en tanto que garantes de la igualdad de oportunidades. Y esto es, además, lo que debe dar contenido a las políticas públicas sobre inclusión educativa, en el marco del currículo y los aprendizajes escolares.