

PROGRAMA EUROSOCIAL - EDUCACIÓN

Proyecto: «Indicadores y procedimientos para el monitoreo y evaluación de proyectos de inclusión y promoción educativa»

Los proyectos de inclusión educativa y la problemática de su evaluación



centro de *estudios*
multidisciplinarios

fundación

Marzo de 2009

Equipo de consultores:

Dra. Graciela Frigerio
Dra. Gabriela Diker
Lic. Silvia Mendoza
Lic. María Rosa Almandoz
Mg. Hilda María Lanza

Experto internacional:

Christian Baudelot

Asistencia técnica:

Lic. Cristina Lombardi

Redacción del documento:

Dra. Graciela Frigerio
Dra. Gabriela Diker
Lic. Silvia Mendoza

(El capítulo 3 retoma parte del informe parcial elaborado por la consultora María Rosa Almandoz en el marco de este proyecto).

Índice

Introducción	5
CAPÍTULO 1. Sobre el concepto de inclusión	11
CAPÍTULO 2. Consideraciones acerca de algunas hipótesis y estrategias de las políticas de inclusión educativa ...	35
CAPÍTULO 3. Acerca de los indicadores	59
CAPÍTULO 4. Reflexiones acerca de la problemática de la evaluación ..	75
Bibliografía	81

Introducción

El presente informe es el producto final del proyecto «Indicadores y procedimientos para el monitoreo y evaluación de proyectos de inclusión y promoción educativa», que se ha desarrollado entre los meses de mayo y diciembre de 2008 en el marco del Programa EUROSOCIAL - EDUCACIÓN.

Se articulan e integran aquí los productos parciales que han resultado del desarrollo de las distintas acciones que formaron parte del proyecto, a saber:

- *Balance de las estrategias de evaluación de políticas educativas* que se han implementado en América Latina desde la década del ochenta y estado de la discusión actual sobre la evaluación de políticas de inclusión educativa y social. Esta acción dio lugar al documento «Las políticas de evaluación educativa en América Latina», producido por la consultora Hilda María Lanza. Allí queda en evidencia que en nuestros países se han desarrollado más *políticas de evaluación* que estrategias de *evaluación de políticas*, lo cual, a la vez que refuerza la necesidad de desarrollar un proyecto como este, muestra que son pocos los antecedentes que pueden utilizarse como punto de partida.
- *Análisis de los alcances y límites de los indicadores* como herramienta de evaluación de políticas educativas y estado actual de la discusión metodológica acerca de la producción y utilización de indicadores sociales.

Esta acción se sistematiza en el documento «Aproximación conceptual y metodológica a una visión integrada y sistemática de indicadores sociales» producido por la consultora María Rosa Almandoz.

- *Sistematización de desarrollos teóricos producidos en el marco del Centro de Estudios Multidisciplinarios (cem) sobre el concepto de inclusión.* En particular, se han seleccionado y analizado una serie de trabajos que hacen especial énfasis en tres asuntos directamente ligados a la pretensión de inclusión: 1) la concepción política del acto educativo; 2) lo que de las formas de lo escolar se pone en juego y en jaque a la hora de llevar adelante políticas de inclusión; 3) la resignificación de la problemática de lo que se considera *común a todos* o *común para todos* en el territorio social y educativo. En línea con esta acción, se ha puesto a disposición de los representantes de los países participantes del proyecto una compilación de textos de distintos autores producidos en el marco de los Seminarios Internacionales del *cem* y publicados por su sello editorial.
- *Sistematización y análisis descriptivo de las características de programas y políticas de inclusión educativa actualmente en curso* que formaron parte del universo de interlocución directa de este proyecto:
 - *Edúcame. Educación Media para todos.* Educación flexible en El Salvador. Plan Nacional de Educación. Ministerio de Educación.
 - *Proyecto Calle y Saberes en Movimiento.* Reintegración de l@s niñ@s de calle a la educación básica. Coordinación Nacional de Programas Educativos para Grupos en Situación de Vulnerabilidad. Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa. Subsecretaría de Educación Pública. México.
 - *Programa de Educación Inclusiva «Construyendo Capacidad Institucional para la Atención a la Diversidad».* Colombia hacia la educación inclusiva en la búsqueda de la calidad. Revolución Educativa. Colombia Aprende. Ministerio de Educación Nacional. República de Colombia.
 - *Subvención Escolar Preferencial.* División de Educación General. Misión Calidad ¡Ahora! Ministerio de Educación. Gobierno de Chile.
 - *Programa Integral para la Igualdad Educativa.* Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación. República Argentina.

- *Escuelas de Tiempo Completo*. Administración Nacional de Educación Pública. Ministerio de Educación. República Oriental del Uruguay.

El supuesto que ha sostenido el desarrollo de esta tarea es que la evaluación y monitoreo de programas en general se puede enriquecer si se parte de la exploración de las cuestiones implicadas en un grupo de experiencias particulares. No se ha tratado, por tanto, de evaluar estas experiencias, sino de analizarlas como ejemplos y referencias de un tipo particular de proyectos, a la vez que funcionaron como universo de interlocución de este trabajo.

Su análisis se realizó sobre la base de la documentación aportada por los equipos responsables de los proyectos, así como también a partir de la presentación de sus principales líneas de acción e hipótesis de trabajo que se realizó en el encuentro que tuvo lugar en Buenos Aires. El análisis descriptivo se centró en: la definición de los problemas a los que intenta responder cada uno de los programas o proyectos; sus propósitos explícitos; la definición de metas, plazos y resultados que expresan las hipótesis iniciales acerca de los efectos que se esperaban lograr en relación con la problemática que justificó la creación del programa o proyecto; los distintos tipos de dispositivos de intervención (definición de destinatarios, participantes, beneficiarios, sectores involucrados; tipos de acciones implementadas; escala de implementación; instituciones participantes, etc.); las previsiones y/o avances acerca de la evaluación del proyecto; el grado de desarrollo alcanzado. Esta acción se sintetiza en el documento «Acerca de los programas de inclusión educativa», producido por la consultora Silvia Mendoza.

- *Realización de un encuentro presencial con los responsables de los distintos programas o proyectos* ya mencionados, con el propósito de poner en discusión y recoger los aportes de los participantes sobre los enfoques, hipótesis y propuestas de trabajo elaboradas por el equipo del *cem*. El encuentro permitió profundizar el diálogo entre las hipótesis generales acerca de la evaluación de políticas de inclusión educativa y las condiciones «reales» de un conjunto de proyectos específicos, con vistas a producir una propuesta al mismo tiempo generalizable y sensible a las particularidades de un universo de estrategias políticas de

intervención que se revela sumamente heterogéneo. El encuentro contó con la participación del equipo de consultores del *cem* y del experto internacional Christian Baudelot, quien puso en discusión algunas hipótesis acerca de los modos bajo los cuales la investigación ha intentado capturar los efectos de las intervenciones educativas sobre distintos aspectos de la vida social. Sus desarrollos sobre el tema (sistematizados en el libro *Los efectos de la educación*) han dejado en evidencia los campos aún vacantes en materia de evaluación de efectos, impactos y resultados de la educación, cuestión particularmente relevante toda vez que nos interesa explorar diferentes vías para construir un saber sobre *los efectos de las políticas de inclusión educativa*. Los resultados de este encuentro –que se sistematizan en el informe de la actividad presentado oportunamente por el *cem*– han permitido seleccionar y elaborar las líneas de trabajo, enfoques y énfasis que se presentan en este informe.

Los análisis y las discusiones sostenidas en las distintas etapas del proyecto han contribuido a reforzar el convencimiento de que *la evaluación de políticas de inclusión educativa no puede resolverse a partir de la elaboración de un conjunto de indicadores «universales»*. En efecto, la heterogeneidad de los proyectos, programas y políticas que revela el pequeño universo analizado; la complejidad implicada en la pretensión de capturar los efectos y/o impactos de las intervenciones políticas destinadas a ampliar el acceso de la población infantil y juvenil al conocimiento escolar; la extemporaneidad y extraterritorialidad de parte de esos efectos; la inevitable producción de efectos no anticipados (deseables y no deseables) que resultan de cualquier intervención educativa; la dificultad para establecer correlaciones claras entre las intervenciones y sus efectos son solo algunas de las cuestiones que nos advierten sobre la futilidad de pretender elaborar indicadores de inclusión educativa válidos para todos. Al mismo tiempo, la complejidad tanto de las acciones como de los efectos que estas pueden producir muestra con claridad que la evaluación y monitoreo de los programas no puede resolverse sobre la base de un conjunto de indicadores simples.

Desde luego, descartar la opción de elaborar indicadores simples y universales no supone descartar también la necesidad de evaluar los efec-

tos de las políticas que se implementan. Por el contrario, la premisa de la igualdad educativa exige profundizar y complejizar la mirada sobre las políticas actuales y sobre sus efectos —a veces paradójicos— para continuar en la búsqueda de alternativas capaces de asegurar la incorporación del conjunto de la población al sistema escolar. Para ello es necesario poner en discusión:

- las *simplificaciones técnicas* que muchas veces quedan enmascaradas detrás de la sofisticación de los artificios metodológicos;
- las *simplificaciones políticas* implícitas en la retórica de las metas, parámetros o indicadores comunes para América Latina (de inclusión educativa, de inclusión social, de cohesión, etc.) que concibe el problema de la desigualdad educativa y social como un problema de ajuste a un conjunto de indicadores por lo general definidos, además, desde los países centrales;
- las *simplificaciones teóricas* que impiden detectar los efectos no deseados y muchas veces contrarios a los propósitos explícitos de las políticas que producen ciertos modos conceptuales de definir los problemas.

Bajo la orientación, entonces, de estos propósitos y de estas advertencias, se proponen aquí un conjunto de consideraciones y herramientas que entendemos indispensables para avanzar en una evaluación de los proyectos de inclusión educativa. Estas consideraciones giran en torno de:

- el concepto mismo de *inclusión*;
- las hipótesis que sostienen los programas y proyectos de inclusión educativa en relación con: la definición del problema que se pretende superar, las estrategias de intervención, la definición de los destinatarios, los ámbitos de implementación de las políticas;
- los alcances y límites de los indicadores de evaluación de políticas de inclusión.

Sobre el concepto de inclusión

Todo transcurre como si se hubiera cavado un foso cada vez más amplio entre la realidad concreta y las maneras de aprehenderla por medio de procesos discursivos. Estos parecen a menudo no tener otra preocupación que la de constituirse ellos mismos como discursos, sin preocuparse por saber si dan todavía cuenta de lo que ocurre en el terreno.

JEAN-PIERRE LEBRUN (2008:11)¹

En el vocabulario cotidiano, *incluire* suele presentarse como un verbo bondadoso. A condición de renunciar a toda interrogación sobre él, se da a entender un deseo de que *formen parte* y *tengan parte* de un *conjunto declarado deseable* aquellos que no se encuentran dentro del círculo que lo limita. Sin embargo, cabe plantear:

1 «*Ainsi tout se passe comme si s'était creusé un fossé de plus en plus large entre la réalité concrète et les manières de l'appréhender par des processus discursif. Ceux-ci semblent souvent n'avoir d'autre souci que de se constituer eux-mêmes comme discours, sans avoir besoin de savoir s'ils relaient encore ce qui se passe sur le terrain*». La traducción es nuestra.

- ¿Quiénes definen las virtudes del *adentro*?
- ¿Cuáles son?²
- ¿Por qué alguien/algunos/muchos están fuera de este conjunto?
- ¿Qué políticas se proponen que estos ingresen o reingresen?
- ¿Qué políticas o qué intereses obstaculizan que esto ocurra?

Orientados por estas preguntas, en este capítulo intentaremos dar cuenta de la complejidad del concepto que otorga identidad a un conjunto de proyectos, programas y políticas muy heterogéneos: los de inclusión educativa.

En primer lugar, nos referiremos a lo que está implicado en la intención de modificar cierto orden de cosas: el de la desigualdad; a continuación, analizaremos el carácter relacional del concepto de inclusión, siempre vinculado con la producción de la exclusión. Luego abordaremos más específicamente los modos en que el fenómeno inclusión-exclusión se expresa en lo educativo dando cuenta de los sentidos y contrasentidos en juego.

Querer modificar un orden de cosas (el orden de las cosas)

Mucho puede discutirse acerca de la noción de *inclusión* y los interrogantes mencionados, sobre todo cuando se eluden las preguntas acerca de las razones y modos por los cuales se genera una exclusión³ a la que se buscaría mitigar. Otro tanto podría debatirse acerca de la aparente sinonimia entre *inclusión educativa* e *inclusión social*: la primera parece arrastrar de suyo a la segunda, aunque la empiria se obstina en expresar que esto no necesariamente ocurre.

- 2 En algún momento, parecían poder definirse a través del indicador compuesto *Índice de Desarrollo Humano* (IDH) que articula información sobre tres predotores: la posibilidad de que el individuo pueda disfrutar de una vida prolongada y saludable, la posibilidad de adquirir conocimientos a lo largo de una biografía que incluya todos los niveles de enseñanza y la posibilidad de disponer de los recursos para una vida digna. La contracara de este indicador compuesto es el llamado *Índice de Privación* y su complemento, el *Índice de la Pobreza Humana*, que toma en cuenta *la privación en cada una de las dimensiones mencionadas* (pueden consultarse los trabajos del Centro Integral de Enseñanza Particular (Argentina) que ahondan en la explicitación de estas perspectivas).
- 3 Sugerimos la lectura de Castel (2004).

Estos puntos no impiden los esfuerzos tendientes a modificar el funcionamiento de sociedades productoras y reproductoras de desigualdades. Por ello, puede afirmarse que, admitiendo que toda organización social tiene una *tendencia a conservar el orden que la habita*, debe reconocerse que los intentos de reproducción de lo dado siempre se han encontrado con *iniciativas que desbaratan su reproducción pura y simple*. La más férrea voluntad de continuismo halla sus límites en políticas y sujetos dispuestos a interrumpir y alterar la repetición de lo dado. De modo tal que,

- sin suspender la necesaria reflexión acerca de los intereses en juego que hacen a la producción y reproducción de la desigualdad;
- sin renunciar a denunciar las razones por las cuales ciertos grupos de incluidos tienen necesidad de crear y mantener a grupos de excluidos como condición para conservar sus privilegios, beneficios y prebendas;
- admitiendo que algunas políticas llamadas *inclusivas* pueden proponerse solo como modos de asegurar la *governabilidad* de poblaciones mantenidas sojuzgadas, sin cambiar su estatuto;
- a sabiendas de que algunas políticas autodenominadas *de inclusión* no pretenden reducir las condiciones de desigualdad, sino incrementar el control de la población colocada en situación de pobreza y miseria;
- teniendo en claro que la exclusión educativa no puede pensarse con independencia de las condiciones políticas y sociales que exceden lo escolar;

se vuelve necesario reconocer aquellas iniciativas políticas que se proponen *hacer frente a la desigualdad buscando como efecto cambiar el orden que la produce*. Estas iniciativas son el objeto de nuestro trabajo. Como lo es construir un campo de indagaciones acerca de los efectos deseados, buscados, alcanzados, los observables y ponderables, y también indagar acerca de los efectos perversos, es decir, los contrarios a los propósitos declarados.

Ahora bien, la existencia de iniciativas bienintencionadas no es suficiente para garantizar a todas y todos el ejercicio de los derechos. Por otra parte, son muchas las ocasiones en las que el concepto mismo de inclusión expresa la ausencia del derecho. Finalmente, la existencia de buenas intenciones no debería inhibir la formulación de consideraciones críticas acerca de los proyectos de inclusión.

Encontramos, en los fundamentos explícitos acerca de la necesidad de promover las políticas de inclusión y, en especial, las de inclusión educativa, todo tipo de posiciones. Pueden detectarse las *utilitarias*, que tienden a *conservar el orden de las cosas* y su sistema de desigualdades. Pero también las que se fundamentan en el propósito de *alterar un orden injusto y propiciar la institucionalización de relaciones sociales acordes a principios igualitarios*⁴.

Como ejemplo de las primeras, mencionaremos las iniciativas que se proponen, de manera explícita o implícita, como objetivo central:

- *lograr la inclusión de los enunciantes* (los propulsores y promotores de los proyectos de inclusión) en el conjunto de lo que en estos tiempos se considera «políticamente correcto», con independencia de lo que realmente ocurra en el conjunto de los excluidos de la vida digna;
- *incrementar beneficios* (por efectos de aumento de productividad, alcance de posiciones más competitivas en los mercados, etc.) sin afectar las reglas de distribución;
- *garantizar gobernabilidad*, para lo cual se requiere disminuir la conflictividad resultante de los reclamos de mayor y mejor distribución.

Como ejemplo de las segundas, mencionaremos aquellas que, de manera implícita o explícita, se sostienen en el reconocimiento de todo otro como

4 Lo contrario de lo que Enriquez (2006) denomina *institucionalización de las vidas dañadas*. La noción es el resultado de la reconceptualización que hace el autor del concepto de *vidas mutiladas* que el filósofo Adorno enunciaba y denunciaba en *Minima Moralia*. *Vidas dañadas* alude a lo que resulta del imperio de la razón instrumental, la tendencia a la homogeneización cultural, el totalitarismo del Uno (denunciado por Alain Badiou), la invasión de la ideología de la gestión y la *metamorfosis de individuos concretos en puros objetos instrumentales*, lo cual, en la hipótesis del autor, contribuye a la alienación. Enriquez afirma que «es una existencia sin impulso vital, una estadía en el mundo sin realización de sí [...] Una vida mutilada significa que las posibilidades del individuo en el momento de su nacimiento son deliberadamente explotadas, sin vergüenza, negadas, rechazadas, fracasadas para el mayor bien de una instancia anónima: la organización gobernada por el dinero [...] las personas se ven obligadas a menudo a actuar contra sus convicciones y a vivir en la precariedad» (914).

*par*⁵. Estas requieren la puesta en acto⁶ de acciones sostenidas por el desafío de *comprobar la igualdad*⁷ mediante la estrategia de salir a demostrarla.

Las perspectivas más conservadoras suelen hacer de las diferencias la sede de un tratamiento desigual o la causa de la profundización de las desigualdades. Quizá de este modo se dé lugar al más siniestro efecto perverso: aquel por el cual, en nombre de la igualdad (o de la equidad), se agudiza la fragmentación educativa y social.

Las perspectivas que buscan institucionalizar órdenes sociales menos discriminatorios no están exentas de producir, a pesar de sus propósitos, efectos no deseados. Pero, en materia de definición de sus políticas, se caracterizan por el despliegue y la profundización de los esfuerzos para anticiparlos, limitarlos y contrarrestarlos, partiendo de considerar el carácter relacional del concepto de inclusión.

El carácter relacional del concepto de inclusión (o su inmovible relación con la exclusión)

Los programas de inclusión educativa se han difundido al mismo tiempo que crecía geoméricamente «la exclusión social de un segmento significativo de la sociedad, compuesto por individuos desechados, cuyo valor como productores/consumidores se ha agotado y de cuya importancia como personas se prescinde»⁸.

En la actualidad, asistimos a la ampliación y exacerbación de la utilización de términos como *exclusión/inclusión* junto con otros conceptos

5 Remitimos a los trabajos de filosofía política que ha elaborado Jacques Rancière.

6 Así, podría hipotetizarse que para *incluir* es importante que concurren, al menos: la disponibilidad para discutir las profecías de fracaso; la confianza en que es posible intervenir; la discusión de toda modalidad de división y clasificación de las vidas; el principio de igualdad como aquel que saldrá a ser demostrado y constatado como efecto de las acciones puestas en marcha; entusiasmos políticos y profesionales, colectivos y singulares; la adhesión e identificación al proyecto. Como se puede observar, parte de lo que importa no es necesariamente traducible en contratos laborales.

7 Sugerimos la lectura de Rancière (2003). Sobre este texto se han elaborado numerosas producciones pedagógicas.

8 Manuel Castells, *La era de la información*, cit. en Tezanos (1999:377).

emparentados por analogía de uso, tales como: *vulnerabilidad, desafiliación, marginalidad, pobreza, necesidades especiales, niños y jóvenes en riesgo*, etc. Estos conceptos contribuyen fuertemente tanto a definir el campo de influencia de las acciones de inclusión educativa como a fundamentar ciertas estrategias más proclives a prevenir algunas de sus consecuencias, expresadas en términos de inseguridad, desorden y violencia social, que a reducir las razones que las producen. Quizá por ello, buena parte de estos programas están, desde su diseño, colocados en un territorio donde serpentean simultáneamente la paradoja, el eufemismo, la utopía, la resignación, el horizonte, la expectativa y la frontera. Podría decirse que esto constituye una *marca de nacimiento*.

Tanto para los sujetos singulares como para las iniciativas políticas, las marcas de nacimiento pueden significarse como el cumplimiento de profecías que, al hacer del origen una condena, condicionan el fracaso (de los sujetos y de las políticas). Quizá por ello, volverse inoperantes o llanamente contrapuestas al sentido que supuestamente se les asigna construye, sin duda, un temor que habita los proyectos.

A pesar de esa preocupación, los programas que se articulan sobre la base de esos conceptos suelen presentar un alto grado de indiscriminación acerca de los efectos que pretenden producir. Así, por ejemplo, se espera que un programa de inclusión educativa asegure no solo mayor y mejor cobertura educativa, sino también que esta asegure, a su vez, grandes propósitos políticos que van desde el desarrollo de la economía hasta el ejercicio ciudadano, pasando, por qué no, por el cuidado del medio ambiente. Esta «catarata de efectos» que se espera produzca la sola ampliación de la cobertura escolar se vuelve un asunto especialmente crítico a la hora de plantear la evaluación de resultados, impactos y efectos de los programas.

Esta característica se ve agravada por los formatos discursivos a través de los cuales se presentan los programas de inclusión. Estos formatos sintéticos y apelativos muy *eficientes a los fines de su comunicación y publicidad* presentan, sin embargo, inconvenientes:

- resultan insuficientes e inadecuados para entender y dar cuenta de la complejidad y de los posibles efectos de las intervenciones;
- minimizan, desvalorizan o deprecian los posibles logros de un programa de inclusión educativa, sobre todo cuando estos programas con-

frontan problemas que, aun en el ámbito exclusivamente educativo, plantean desafíos resistentes a las respuestas aisladas, lineales, que rechazan cualquier intento de certeza ingenua en su tratamiento⁹.

Por otra parte, mientras que desde distintas disciplinas y enfoques se trata la exclusión *como un fenómeno complejo* (multirreferencial, multifactorial, multidimensional, no unívoco, poliédrico, no estable, etc., por mencionar solo algunas de las características que se le atribuyen), desde las políticas la inclusión *se suele abordar a través de enunciados generales, superficiales y ambiguos*.

Vacancia y ambigüedad conceptual, así como heterogeneidad de aplicación, parecen ser rasgos recurrentes y compartidos en las formulaciones políticas. Esto no puede sino volverse un inconveniente al momento de definir los factores que se pretende alterar cuando se intentan ponderar los efectos de las intervenciones que se han producido.

Un modo de superar los inconvenientes mencionados es tener en cuenta el *carácter relacional del concepto de inclusión*:

- no hay excluidos¹⁰ sin una acción en la que estén involucrados otros actores/sectores sociales (Atkinson, 1998);
- la exclusión puede ser transmitida a través de las generaciones.

Decir que la exclusión se puede transmitir entre generaciones como si fuera una herencia significa, en el marco de ciertos posicionamientos, considerar que se «transmiten» la vulnerabilidad y los factores de riesgo. Estas posiciones relativizan de entrada toda consideración acerca de intervenciones que podrían modificar el orden de las cosas.

Desde nuestra perspectiva, diríamos, en cambio, que justamente son las políticas definidas en el marco de modelos preventivos, asistencialistas o de «discriminación positiva» las que vuelven heredable la exclusión, toda

9 «Las decisiones relativas a las políticas educativas pensadas y adaptadas al lenguaje mediático plantean un conjunto de derivaciones o consecuencias: el carácter inmediato y efímero de los anuncios, la simplificación de los mensajes, la trivialización y el empobrecimiento del discurso político» (Almandoz, 2005).

10 Cabe denunciar la falsedad de toda afirmación que sostenga que la exclusión resulta de la voluntad del excluido de estar al margen o fuera del borde del tejido social.

vez que estos modelos se proponen intervenir sobre los sujetos, absteniéndose de hacerlo sobre las situaciones que les producen sufrimiento.

Los sujetos sobre los que se pretende actuar se ven asignados de una identidad *marcada* por un rasgo de carencia. Una insuficiencia, un déficit, un desvío, un rezago, algo que «no encaja» bien en la «normalidad» ni en lo que hay disponible señala a los sujetos que, así caracterizados, deben ser «incluidos». Bajo esta lógica se propician las siguientes paradojas:

- se construyen *desheredados por herencia*;
- se transmite la exclusión de una generación a otra a través de los intentos de inclusión.

Estas paradojas ponen en evidencia que, muchas veces, se producen efectos contrarios a los que los proyectos de inclusión declaran como deseables. Atender a los modos por los cuales ellas se instalan y evitarlas forma parte del trabajo político de los proyectos. Trabajo que debería encontrar en la evaluación de estos la información que las haga visibles.

Desde nuestra perspectiva, evaluar no es una tarea técnica: *es renunciar a todo confort político y académico para mantener abierta una interrogación constante acerca de lo que se lleva a cabo.*

Cuando la inclusión-exclusión social se vuelve un problema también educativo (o la apuesta a lo educativo)

Es imposible dudar, a la luz de la extensión de la actual crisis y sus consecuencias, que tienen en vilo al mundo, que nos hallamos en tiempos en los cuales se pone de manifiesto la dificultad extrema de los hombres para *vivir juntos*¹¹, es decir, para formular y sostener un proyecto colectivo. Es igualmente evidente que la responsabilidad por esa dificultad resulta aún interpelante para muchos actores sociales que recurren al despliegue de una convocatoria a lo político (entendido como preocupación por lo justo para todos) para modificar el estado de una situación que parece poner en jaque el estatuto mismo del lazo social.

11 Al respecto, consultar, entre otros, Frigerio y Diker (2008).

En este contexto se recorta claramente *una preocupación que tiene epicentro en la educación, en sus instituciones y en sus efectos* (Baudelot y Leclercq, 2008).

No se puede dudar de las buenas intenciones y propósitos de aquellos que se inquietan por la cantidad de niños, niñas y adolescentes que no tienen acceso ni permanencia en las instituciones emblemáticas de la educación. Nos referimos a los que no forman parte de la matrícula de los sistemas educativos y también a aquellos que, aun habiendo ingresado al sistema escolar, no permanecen en él o no acceden a los contenidos culturales definidos como deseables para el conjunto de la población; también nos referimos a aquellos que obtienen credenciales depreciadas o que se les reconoce un bajo valor social, todo lo cual está lejos de resolver la «división de las vidas» (Frigerio, 2008).

Distintos nombres aluden a aquellas trayectorias nunca iniciadas, inconclusas o no satisfactorias: analfabetismo, repitencia, sobreedad, desgranamiento, fracaso, abandono, derivación a circuitos desimbolizados y desjerarquizados.

Si bien todos los nombres deberían incomodar y advertir acerca de los modos en que se naturalizan las desigualdades, cuyo origen no encuentra en la naturaleza ni en la esencia del sujeto argumentos aceptables que las expliquen o justifiquen, el problema no radica solo en el modo de nombrar, sino en que este expresa los modos y procedimientos por los cuales y a través de los cuales una sociedad construye, legitima y perpetúa la desigualdad.

Los datos que arrojan las estadísticas suelen proponer, como grilla de lectura y explicación de las situaciones mencionadas, la pertenencia a determinados grupos sociales y núcleos familiares¹² de los sujetos concernidos. Estos suelen ser caracterizados por *faltas*, *déficits* o *carencias*. Estos, generalmente «a cargo» de las familias portadoras de *handicaps socioculturales*

12 Desde hace tiempo (en especial, desde los trabajos de Bruce, *Homes Divided*, que datan de 1989), se sabe que la decisión de trabajar sobre la unidad «hogar» como unidad metodológica arrastra dificultades serias, entre ellas: el ocultamiento de que los integrantes de cada núcleo tienen comportamientos no uniformes, que se ponen en juego distribuciones diversas entres los miembros, que las marcas de las variables género y generación adquieren particular relevancia y que los posicionamientos del hogar (como supuesta «unidad») y los del sujeto singular abren abanicos de opciones insospechadas que limitan las especulaciones lineales.

terminan impregnando, como sello identitario, a los sujetos que atraviesan situaciones complejas en las que se condensan adversidades propias de una época que crea hombres supernumerarios o institucionaliza vidas mutiladas (Enriquez, 2006).

Son, sin embargo, las mismas estadísticas (o, mejor dicho, sus hacedores, lectores e intérpretes) las que muestran que *sujetos que comparten pertenencias sociales no se encuentran en los mismos derroteros*. Este dato abre una interesante pregunta: ¿qué se puso en juego para evitar que aquellos que están desde el origen acompañados por profecías de fracaso puedan «sortearlas», no quedar atrapados por ellas y construir otros caminos?

De modo tal que, frente a la pregunta acerca de qué puede evitar que el origen devenga una condena, no se trata de (no sería fértil) responder con una afirmación al estilo «se comportan como mutantes», porque dicha respuesta (si remota y eventualmente tuviera alguna posibilidad empírica) dejaría sobre cada sujeto singular la posibilidad y responsabilidad de cambio, anulando toda idea y toda práctica que, considerando a la educación un *acto político*¹³, se inquiete por la responsabilidad de las políticas educativas (macro y micro) y sus efectos.

Se trata de abrir el campo de intervenciones políticas y pedagógicas que se ponen en juego para abrir, a su vez, oportunidades y para contrarrestar y quitar eficacia y eficiencia a las profecías de fracaso; se trata de preguntarse por las estrategias institucionales, los posicionamientos objetivables y los subjetivos que configuran opciones y restituyen el punto de partida de la igualdad como componente insoslayable de lo político que quiere proponer políticas justas.

En términos educativos, frente a la pregunta acerca de qué puede evitar que el origen devenga una condena, no caben ni la renuncia a la pedagogía ni, mucho menos, el despliegue de una (supuesta) «pedagogía para pobres». La noción de *carencia* como base de sustentación de una pretendida acción educativa carcome toda posibilidad de un efecto distinto al mero cumplimiento de las profecías a las que colaboran pedagogías empobrecidas.

Estas reflexiones deberían llevar a cuestionarnos acerca de toda transmisión que:

¹³ Al respecto, consultar, entre otros, Frigerio y Diker (2005).

- establezca anticipadamente lugares y herramientas a las que el heredero puede tener acceso;
- determine, para algunos, la posibilidad de conocimiento y reconocimiento en un marco de obligaciones, derechos y responsabilidades propios de la relaciones entre iguales y, para otros, destine la ayuda, la asistencia, la prevención, el manejo de los riesgos, etc.¹⁴;
- ofrezca, a unos, enseñanzas significadas y valorizadas y, a otros, simulacros o propuestas descalificadas; a unos, un currículo y, a otros, adaptaciones curriculares supuestamente acordes a las supuestas posibilidades/necesidades de los alumnos con *necesidades especiales* por ser vulnerables, estar en situación de calle, etc., clasificando el conocimiento y a los alumnos de acuerdo a algún factor que termina institucionalizando una transmisión pobre para chicos pobres mediante el reparto de una porción pequeña de una herencia empobrecida;
- asigne, a unos, un derecho, mientras que a otros les exija, para poder gozar de él, una declaración de pobreza (por ejemplo, vivir en la calle, pertenecer a una zona pobre, ser repitente, desertor, pertenecer a una etnia minorizada¹⁵, etc.).

En otras palabras, algunos (muchos) individuos o grupos solo pueden aspirar a gozar del derecho humano a ser reconocidos como parte de la comunidad de los humanos cuando la «marca» (pobre, excluido, desocupado, etc.) los hace visibles.

Es importante reiterar que de ningún modo se trata de inhabilitar o demonizar esas acciones en sí mismas, sino de ejercer una reflexión crítica sobre las intencionalidades, las relaciones de poder implicadas, las consecuencias y efectos no buscados que pueden producir. La densidad ética, política y educativa de esta cuestión resulta evidente e insoslayable para la definición de los programas de inclusión educativa por la función que a la educación le cabe en la transmisión y por los efectos de inclusión que de ella se esperan.

¹⁴ La reducción de daños pareciera ser, hasta el momento, la mejor opción, pero posiblemente sin que se pueda hablar de un cambio sustantivo de marco referencial.

¹⁵ Minorizada en/por esta misma operación.

Cabe, entonces, hacer referencia a las distintas interpretaciones de la noción de *inclusión*. Su consideración permitirá, a la vez, tomar decisiones acerca de las acciones que se emprendan e instalar los criterios con los que se ponderarán.

Para las políticas educativas, *incluir* puede entenderse, de manera puntual o asociada, como:

- incorporar más población al sistema educativo;
- asegurar ingreso y permanencia en el sistema educativo;
- asegurar que trayectorias educativas equivalentes tengan el mismo valor social.

Veamos, en detalle, cada una de las acepciones.

Incluir es incorporar más población al sistema educativo

Se trata de la acepción más simple y tradicional del concepto de *inclusión*. En este caso, supone, en sentido literal, incluir sectores más amplios de la población a los sistemas escolares o, dicho de otro modo, ampliar la población escolarizada. Un indicador simple de cobertura da cuenta de este progreso.

Este movimiento de ampliación se ha resuelto tradicionalmente a través de políticas de expansión de la oferta educativa: ampliar las vacantes escolares, acercarlas, en una estrategia de cobertura territorial, allí donde se encuentra la población que pretende escolarizarse, sin que esta ampliación implicara, en principio, una modificación de esa oferta. En este caso, la inclusión operaba como meta y, al mismo tiempo, como estrategia política, sin alterar las características del formato escolar al que se pretendía incluir.

Ahora bien, la ampliación de la población escolarizada supone también un movimiento paralelo de expansión de la población escolarizable. No se trata de que en la actualidad haya aumentado la exclusión educativa respecto de un pasado de plena o, al menos, de mayor inclusión. De hecho, la cobertura neta de todos los niveles educativos ha mantenido una curva más o menos permanente de expansión en todos los sistemas. El punto es que los que se han modificado son los parámetros que delimitan la población escolarizable (por ejemplo, edad, género, inteligencia, aptitudes físi-

cas, nivel socioeconómico, etnia, nacionalidad, lengua, etc.). Si tomamos, por ejemplo, el criterio etario, la ampliación de la escolaridad obligatoria en casi todos nuestros países produce automáticamente una ampliación de la población que se define como escolarizable y un incremento consiguiente en los indicadores de exclusión. El ejemplo de la obligatoriedad del nivel medio es paradigmático en este sentido: mientras la escuela secundaria era una institución destinada a la formación de las élites y orientada básicamente a preparar para continuar estudios superiores, no se definía a la población de adolescentes que no asistía a la escuela media como «excluidos».

Si se acepta que el problema de la inclusión-exclusión educativa no se reduce a la ampliación de la población escolarizada, sino que también involucra a la escolarizable, se abren dos cuestiones que interesa mencionar.

En primer lugar, que la exclusión no es una característica de los sujetos ni de los sectores poblacionales que están fuera de la escuela, sino el resultado de los movimientos que se producen en la delimitación del universo que se define como escolarizable, movimientos que son resultado de las políticas y también de la capacidad de demanda y presión de sectores que tradicionalmente no habían formado parte de aquella definición.

En segundo lugar, que si cambia la delimitación de la población que se pretende escolarizar, la estrategia no puede reducirse a ampliar «más de lo mismo», es decir, un formato escolar concebido para un universo más restringido numéricamente y más homogéneo culturalmente. De hecho, el sostenimiento de esta estrategia ha mostrado acabadamente que se pueden mejorar los indicadores de incorporación a un nivel educativo, pero no los de permanencia¹⁶. Como ha señalado Terigi (2008:208), «la escuela puede estar disponible y, sin embargo, una parte de la población no asiste, o ingresa tardíamente, o abandona rápidamente».

16 Un problema que suelen señalar quienes conducen este tipo de programas es que «es mucho trabajo para que lleguen y a los pocos meses se van».

Incluir es asegurar permanencia y egreso del sistema educativo

Si incluir no es solo asegurar el ingreso, sino también la permanencia y egreso de los niveles educativos que se proponen universalizar, entonces, se hace necesario generar otras condiciones, además de la expansión de la oferta escolar. La hipótesis de que el mayor obstáculo para asegurar la permanencia es de tipo socioeconómico ha llevado a los Estados a generar acciones destinadas a sostener materialmente la escolaridad: incrementos salariales o deducciones impositivas por hijo en edad escolar para la población integrada al mercado de trabajo, becas de ayuda económica, provisión de útiles escolares, subvención de los costos de transporte, alimentación, etc., focalizados en los sectores de más bajos recursos.

Ahora bien, la ampliación de las cifras de repitencia, desgranamiento y abandono que se registra en paralelo a la expansión del ingreso ha mostrado acabadamente que las acciones estatales tendientes a reducir los costos de la escolaridad para las familias son necesarias, pero no suficientes para garantizar inclusión en términos de permanencia en el sistema educativo. En palabras de Terigi (ídem:210), «la compensación material parece insuficiente, no alcanza con torcer la vara de la desigualdad surtiendo a las escuelas con más libros, más útiles, más horas de clase, *más de lo mismo*: hay que hacer otras cosas, hay que ensayar otras estrategias, *hay que hacer cosas distintas para que todos aprendan lo mismo*». Frente a este fenómeno, son innumerables los aportes de la investigación educativa que coinciden en señalar (y, en muchos casos, denunciar) la inadecuación de las condiciones institucionales y pedagógicas de la enseñanza escolar para albergar las particularidades de los sectores que fueron incorporándose a la población escolarizable. Los análisis pueden oscilar entre las hipótesis del déficit o *handicap* (individual, familiar, cultural, socioeconómico) y las del conflicto cultural, que discuten todo principio de jerarquización y ponen el acento en la idea de «choque» entre universos culturales diferentes. En cualquier caso, y más allá de las distancias teóricas y políticas que separan ambas posiciones, queda claro que el imperativo de inclusión encuentra su límite en las estrategias centradas exclusivamente en ampliar «más de lo mismo».

Aunque esta constatación podría llevar a la conclusión de que es necesario modificar aquellos aspectos de la organización y funcionamiento

escolar que obstaculizan la permanencia de los sectores que se pretende incluir, son muy pocos los ejemplos de políticas orientadas en este sentido. En su lugar, es más frecuente encontrar políticas que concentran sus esfuerzos en generar circuitos educativos «paralelos» especialmente destinados a esos sectores. Cuestiones como el alto costo económico y simbólico de modificar el conjunto del sistema escolar, y la convicción —explícita o no— de que el problema de la inclusión no radica en el sistema, sino en la población que se pretende incorporar, son algunas de las razones que explican la preponderancia de esta segunda opción.

Lo que nos interesa destacar desde el punto de vista de lo que estamos analizando aquí es que, la mayor parte de las veces, ese tipo de políticas pone en juego un *movimiento de inclusión que se realizaría por fuera del ámbito al que se dice que se quiere incluir*. Es el caso tanto de la generación de circuitos especiales —paradigmáticamente, todos los circuitos compensatorios— que se conciben como preparatorios para la incorporación en la escuela regular y que, en tal sentido, son transitorios (aunque la experiencia muestra que, por lo general, el pasaje de un circuito al otro termina siendo muy dificultoso) como de la instauración de segmentos del sistema escolar especialmente destinados a la población considerada excluida. Desde ya, el problema no radica en sostener que pueden y deben establecerse caminos diversos para obtener los mismos resultados. Todo lo contrario. De hecho, la homogeneidad de la oferta escolar ha generado buena parte de los problemas que los programas de inclusión hoy deben confrontar. El punto crítico es que, en ambos casos, mientras se generan formatos escolares o no escolares más adecuados a las necesidades, demandas, características (muchas veces planteadas en términos de carencias o déficits) de la «nueva población escolarizable», se mantiene incólume el formato escolar tradicional, que no casualmente corresponde con lo que se suele denominar *escuela común* o *escuela regular*, fenómeno que nos coloca no frente a una política de diversificación de la oferta, sino de segmentación del sistema educativo.

El resultado de este tipo de políticas es evidente: *se incluye por exclusión* y se terminan consolidando circuitos educativos depreciados socialmente, tanto en relación con la percepción de lo que allí se aprende como en relación con el valor de las credenciales que esos circuitos otorgan.

Los indicadores clásicos de ingreso, permanencia y egreso con certificación se muestran insuficientes para comprender la afirmación anteriormente enunciada: se incluye por exclusión.

Incluir es asegurar que trayectorias educativas equivalentes tengan el mismo valor social

La extensión internacional de las políticas de evaluación de la calidad basadas en los aprendizajes de los alumnos, los resultados heterogéneos de los exámenes de finalización del nivel medio que se implementan en muchos países, la disparidad en las posibilidades de ingresar y tener éxito en los niveles superiores del sistema educativo, la profundización de la brecha entre los circuitos privados y públicos en términos de la calidad de los aprendizajes que pueden garantizar son fenómenos que muestran con contundencia que ingresar y permanecer en la escuela no significa que se aprenda lo mismo.

Otra vez, como señala Terigi, aquí el problema no radica en asegurar homogeneidad en los aprendizajes, sino en que lo que se aprenda coloque a todos en iguales condiciones para acceder al mercado de trabajo, para continuar estudios dentro del sistema educativo o, más en general, para ejercer la ciudadanía.

Esta cuestión complejiza aún más el problema de la inclusión-exclusión educativa. Ya no se trata solo de generar iguales condiciones para el ingreso, la permanencia y el egreso del sistema, sino también de lograr, sea en circuitos educativos diversificados o en modelos escolares homogéneos, que las experiencias educativas de todos sean equivalentes. Este modo de entender la inclusión agrega a las políticas de expansión de los sistemas educativos, de sostenimiento material de la escolaridad y de diversificación de las modalidades de la oferta la necesidad de implementar acciones en el terreno de la enseñanza, la formación de docentes, la política curricular, las políticas de evaluación y acreditación, etc.

Además, para asegurar que trayectorias educativas equivalentes tengan el mismo valor social, las políticas de inclusión deben lograr que el valor simbólico de las credenciales educativas sea también equivalente. Recordemos al respecto que, como señalaba Bourdieu (1987), los certifi-

cados y credenciales educativas son «capital cultural institucionalizado» que tendrá más o menos chance de convertirse en capital económico dependiendo del valor simbólico que socialmente se le asigne. Si no se atiende a este punto, el efecto de igualación social que pretende producir la inclusión educativa se verá seriamente comprometido.

Es evidente, a la hora de ponderar los efectos de los programas de inclusión, que cualquier indicador o combinatoria de indicadores que no contemple las características de las experiencias educativas (no reductibles a resultados de aprendizaje) e ignore el componente de la carga simbólica de lo que está en juego jamás dará cuenta de los efectos inclusivos o no de las políticas evaluadas.

Contrasentidos de la inclusión

Afirmar que un conjunto de individuos no puede vivir sin instituciones no significa de ninguna manera que las instituciones creadas favorezcan efectivamente un mundo coherente y acordado.

EUGÈNE ENRIQUEZ (2006:899)¹⁷

Maneras de elaborar, decodificar e interpretar estados de situación, cercos cognitivos, universos representacionales, disponibilidades colectivas y singulares coinciden en delinear los contornos y alcances de todo proyecto.

Entendemos que es en el despliegue de las iniciativas donde subyace una enseñanza acerca de las tensiones que se ponen en juego en el momento de propiciar otras prácticas y provocar otros efectos.

Es en las contradicciones, en los obstáculos, en los modos en que lo nuevo, *lo dándose*, es «asimilado», «neutralizado», «rechazado», «adoptado» por *lo dado* —lo que *ya está aquí*— que se abren o cierran las posibilidades de cambiar y de hacer *con lo que está*, de *lo que hay*, otra cosa.

¹⁷ «*Mais dire qu'un ensemble d'individus ne peuvent pas vivre sans institutions ne signifie en rien que les institutions créées favorisent effectivement un monde cohérent et accordé*». La traducción es nuestra.

Es contra las profecías de fracaso que se encarnan en los sectores populares en los que se condensan adversidades que se hace necesario y se vuelve exigencia sostener un trabajo de deconstrucción activo contra el conformismo¹⁸.

A la hora de trabajar contra lo que parece natural, pero es resultado político, importa destacar que *la naturalización de lo que de natural no tiene nada (las desigualdades) construye las profecías de fracaso y contribuye a su concreción, instalando efectos no deseados*:

- la negación del derecho en nombre de los derechos;
- las pobreza de la política contra la pobreza;
- la relación inversamente proporcional entre la masificación de la oferta educativa y su valor social.

Consideraremos a continuación cada uno de los aspectos mencionados.

La negación del derecho en nombre de los derechos

La buena intención, la búsqueda de revertir un estado de la cuestión no inconfortable para toda conciencia democrática, encuentra en el discurso que afirma la importancia de las perspectivas de los derechos un oasis y una esperanza. Sin embargo, un análisis más estricto de la cuestión torna visible un campo de contradicciones y contrasentidos que desbaratan toda opción por la tranquilidad que ofrece la retórica.

Se afirma, se sostiene, se legisla, que *la educación es un derecho universal*. Es fácil coincidir con esta perspectiva que asigna a cada sujeto un lugar pleno en el mundo común, un lugar del que formar parte, ser y tener parte. El mismo principio de universalidad asume que el derecho debe tener la misma textura¹⁹ para todos y todas. Sin embargo, ni las prácticas institucionales, ni las políticas han podido aún asegurar un avance significativo en este sentido.

¹⁸ Recomendamos la lectura del nº 10 de la revista *Penser/rêver* («Le conformisme parmi nous»), París, De l'Olivier, 2006.

¹⁹ Eventualmente traducida como *calidad*.

Como es sabido, la coincidencia en la perspectiva del derecho no garantiza, *per se*, ninguno de los efectos que podrían atribuírsele. *La aparición de las llamadas políticas inclusivas es quizá el exponente más contundente de la desmentida de la perspectiva de derechos que, a su vez, paradójicamente, las habita.*

El derecho declarado y declamado pone al sujeto ante la evidencia de su ausencia, ante la tarea de la pelea por su obtención (de aquello que no debería exigir una pelea, sino un ejercicio), lo cual desmiente su posición como sujeto de derechos o advierte acerca de un derecho que solo debe interpretarse como retórica y no como principio rector de la vida de relación entre los hombres.

Todo esto coloca al sujeto *desubjetivado* en posición de deudor de atribuciones sustitutas, parciales y desjerarquizadas que requieren, además, una declaración identitaria en la que se asume la posición de demandante por carencia, la declaración del certificado de pobreza, la exhibición de los estigmas de los que se volvió protagonista, la publicación y publicidad de la naturalización de lo que no es natural. Tendrá así derecho a «algo» (no exactamente derecho a lo mismo que se oferta para un supuesto sujeto de derecho universal) *solo si puede probar que no es un sujeto como los otros*²⁰, si se declara y asume lo que la división de las vidas le ofrece en un reparto desigual: su carácter de «vulnerable». Tendrá que tomar a su cargo un estatuto degradado y cuestionable, asumirlo como rasgo propio y hasta como optativo o voluntario, como afiliación personal, cuando es resultado de decisiones, efectos de políticas que necesitan construir y mantener a sectores importantes de la población supernumeraria, al margen o por fuera del concepto de *lo común* como cobijante de lo propiamente humano.

Asumirse «fuera» o «afuera» de lo común, no interpelar las políticas de la división de las vidas, aceptar las migajas de un reparto, inscribirse a ofertas empobrecidas elaboradas para los que son aludidos por adjetivos calificativos descalificantes son condición de acceso a versiones de derechos compensatorios o de «discriminación (sic) positiva». Composición que, enunciando los derechos, los desmiente en su carácter de tales y de universales.

20 Remitimos al documento interno de trabajo elaborado por Silvia Mendoza.

Las múltiples pobrezas de las políticas de la pobreza²¹

En este caso, *no se trata solo de un problema de los montos de inversión, sino de la preocupación por la pobreza de los repertorios de acciones*²² que se ofrecen, y se siguen ofreciendo aun cuando se ha advertido que no solo no revierten aquello que dicen querer modificar, sino que, en ocasiones, lo refuerzan.

Curiosamente, son algunos economistas los que insisten en señalar los límites de toda visión de las políticas que pretenda encerrarse en o reducirse a *la descripción minuciosa de las características que hacen de los pobres una especie diferente al resto de la ciudadanía, transformándolos en un «resto»*. Advierten que las preguntas «¿cuántos pobres hay?», «¿quiénes son?», «¿cómo viven?», «¿qué defectos tienen que no les permiten disfrutar de los beneficios de la vida en sociedad?», «¿cuál es el costo que representan para el resto de la ciudadanía?» muestran que la pobreza tendría un rostro y cierta configuración que sería necesario descifrar para saber a qué atenerse y cómo controlar la situación.

Para los economistas críticos, el problema de estas estrategias políticas es que solo se preocupan

por perfeccionar los métodos para detectar y clasificar las carencias y miserias de los pobres [...] Estas prácticas terminan multiplicando programas que trasladan el conflicto al interior de los propios afectados, dejando a la mayoría sin ninguna cobertura, aliviando transitoriamente la situación de los elegidos como mercedores de asistencia y no creando las condiciones para salir de su marginación de forma autónoma (Lo Vuolo y otros, 1999:13).

La pobreza de recursos no es lo único que afecta a las poblaciones o a las políticas. Señalamos que *sería en la pobreza simbólica de las alternativas políticas* donde podría hallarse también la explicación a los resultados insatisfactorios de los intentos por erradicar la producción de la exclusión.

²¹ Retomamos el título de una obra que, a pesar de haber sido editada hace unos años, no ha perdido actualidad. Se trata del libro *La pobreza... de la política contra la pobreza* (Lo Vuolo y otros, 1999).

²² Al respecto, véase Frigerio (2007).

En educación, la creciente preocupación por la incidencia de la pobreza en la exclusión educativa ha provocado el desarrollo de una cantidad alarmante de lo que Silvia Serra definió como «estrategias formalizadas que proponen especializarse para educar a los pobres». Estas estrategias se traducen tanto en políticas específicas destinadas a ciertos sectores de la población como en el desarrollo de todo un saber especializado en su educación. Políticas, programas, proyectos de inclusión educativa destinados a la población más empobrecida han crecido a la par de especializaciones, postítulos, carreras de grado, cursos de capacitación para docentes que se han multiplicado bajo la consigna de que, dice la autora, «para enseñar en contextos de pobreza los docentes deben poseer una capacitación específica que les otorgue conocimientos acerca de lo que el pobre es». No es necesario abundar mucho para mostrar los efectos estigmatizantes de estas propuestas. Solo nos limitaremos a señalar aquí algunos de los puntos críticos que Serra observa en esta tendencia:

- en primer lugar, supone la instalación de dispositivos de educación diferenciados que asumen que la pobreza configura un perfil poblacional con características específicas;
- en segundo lugar, tiende a inscribir la pobreza en la «naturaleza» del alumno, en la medida en que estas propuestas utilizan un conjunto de saberes de base científica orientados, señala la autora, «a la construcción de un patrón biológico y psicológico en cuanto a lo que el otro pobre es, de lo que puede y lo que no puede, debido a su contexto»;
- en tercer lugar, convalida la fragmentación del sistema de educación pública, generando una diversificación que no puede sino profundizar la desigualdad;
- finalmente, en esta tendencia, la pobreza ya no es algo que la educación pública se propone superar, sino un rasgo identitario que, en tanto tal, constituye el punto de partida, pero también el punto de llegada de la operación pedagógica.

Ahora bien, el aumento inusitado de la pobreza infantil en nuestros países y la consiguiente presencia de más y más alumnos pobres en las escuelas no deben confundirnos: *la pobreza no es un problema pedagógico*. Por supuesto, arrastra un conjunto de problemas que se expresan en las escue-

las, que obstaculizan fuertemente la tarea de enseñar y de aprender (obstáculos de los que crecientemente las escuelas y sus docentes se han hecho cargo, muchas veces, en la más absoluta soledad). Pero

- la escuela no puede ni debe buscar en la pobreza una nueva categoría de alumno;
- las políticas educativas no pueden ni deben convertir a los alumnos ni a las escuelas en destinatarios de programas que, para cumplir con lo que en definitiva es un derecho, los ubique en categorías que solo reconoce en ellos sus carencias;
- los programas de financiamiento gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales, no pueden ni deben fomentar la rentabilidad de identidades deficitarias que obligan a autodefinirse o a mantenerse como pobre para contar con lo que todos, por derecho, deberían contar.

Finalmente,

- la pedagogía no puede ni debe naturalizar y convertir en un atributo de los alumnos lo que es el efecto de políticas económicas y sociales.

Porque, de hacerlo, a los educadores solo les queda, como dice Evangelina Canciano, ofrecer una educación más adecuada, más específica para el niño pobre.

El éxito de las políticas de inclusión educativa deteriora el valor social de los saberes y credenciales que distribuyen

Como han señalado hace varios años Baudelot y Establet (1998:152), «el primer gesto no estriba nunca en felicitarse por un incremento numérico de los alumnos que logran obtener un título escolar preciso: se trata más bien de sospechar alguna decadencia y un cierto fraude en esa irrupción de las masas». En el marco de lo que los autores han definido como *lógica de la degradación por hacinamiento* se sostiene que, al mismo tiempo que el sistema educativo incorpora cada vez a más alumnos, el nivel se deteriora incesantemente. Cuanto más alumnos, menor nivel. La persistencia y extensión de este tipo de razonamiento compromete seriamente los

efectos democratizadores de las hoy llamadas políticas de inclusión, dado que sería la misma inclusión de los sectores de la población que tradicionalmente estuvieron fuera del sistema lo que provocaría un deterioro del valor simbólico de la institución o sistema que los incluye.

Interesa insistir aquí en que no estamos afirmando que las políticas de inclusión provocan efectivamente un descenso del nivel educativo, sino más bien que el discurso del deterioro del nivel educativo asociado a la inclusión provoca un descenso en el valor social de las instituciones comprometidas y que, por lo tanto, quedan relativizados sus efectos democratizadores, más allá incluso de que tales políticas cumplan sus propósitos con éxito.

Consideraciones acerca de algunas hipótesis y estrategias de las políticas de inclusión educativa

La evaluación y monitoreo de programas, proyectos y políticas de inclusión educativa exige considerar el modo en que han sido definidos sus distintos componentes (tanto en el plano del diseño como en el de la implementación), así como también la coherencia entre ellos.

En el capítulo anterior nos referimos a la *inclusión* como la categoría clave para la definición del problema-objeto de los proyectos. En este capítulo expondremos algunas consideraciones sobre las definiciones de:

- los destinatarios;
- los ámbitos sobre los que se interviene;
- los ámbitos desde los que se interviene;
- los tipos de intervención.

De más está decir que no nos proponemos aquí elaborar un conjunto de prescripciones acerca de cómo deberían definirse cada uno de estos asuntos, sino más bien abrir algunas consideraciones, interrogantes y –por qué no– advertencias acerca de las operaciones y supuestos implícitos en estas definiciones.

Los destinatarios de los proyectos

Destinatarios, beneficiarios, población-objetivo, población-meta son solo algunas de las expresiones que solemos utilizar para referir a los sectores a los que está dirigido un proyecto o una política educativos.

Las políticas de inclusión, más allá de la gran heterogeneidad que presentan, se dirigen todas, por definición, a los sectores de la población que se consideran «excluidos», sea porque no logran ingresar, permanecer y egresar de los tramos obligatorios del sistema educativo; sea porque, aun haciéndolo, no logran apropiarse de los conocimientos considerados indispensables para insertarse en la sociedad y la cultura; sea porque los segmentos del sistema en los que logran acreditar su educación les ofrecen credenciales educativas con un valor simbólico depreciado respecto de otras.

Como es evidente, entonces, la delimitación de los destinatarios está directamente relacionada con el modo en que se defina el problema de la exclusión no solo en términos fácticos, sino también en términos conceptuales y políticos. Como ya hemos señalado, el reconocimiento y visibilización de un sector de la población como excluido del sistema educativo y, por tanto, como potencial «población-objetivo» de un programa o proyecto específico resulta, en buena medida, del reconocimiento de ese sector como parte de la población escolarizable que, en nombre de la universalidad de los derechos, comienza a expandirse. De hecho, el «universal» es siempre una totalidad abierta que –la historia lo demuestra– no cesa de modificarse; es decir, lo que consideramos universal varía en la medida en que, por razones teóricas, algunos sectores se hacen visibles y, por razones políticas, se considera que deben formar parte del universo escolarizable. Tal ha sido históricamente el caso de los niños y jóvenes con necesidades educativas especiales, de los pertenecientes a ciertas etnias, de los chicos y chicas en conflicto con la ley o institucionalizados en circuitos penales o asistenciales paralelos al sistema educativo, de las adolescentes embarazadas, etc.

De allí que la cuestión de la definición de los destinatarios de proyectos y políticas focalizadas o de la priorización de ciertos sectores, en el caso de las políticas universales que se inscriben en el discurso de la inclusión (paradigmáticamente representadas por las consignas «escuela para

todos», «escuela inclusiva», etc.), encuentran, en la definición de quiénes son aquellos que pretenden incluir, el punto más crítico.

Sin embargo, es también el punto sobre el que se suele reflexionar menos, en la medida en que la *operación de visibilización, delimitación y construcción de la población destinataria es reducida a una operación de identificación*, como si simplemente se tratara de señalar en un mapa quiénes son «ellos», los que están excluidos y pretendemos incluir, y de esgrimir argumentos como:

- la escuela no está pensada para «ellos», no puede adoptar sus formas a las características de «ellos», no tiene la suficiente flexibilidad para responder a las necesidades de «ellos»;
- «ellos» no reúnen las condiciones de educabilidad¹;
- «ellos» deben ser aceptados/tolerados por/a pesar de «sus diferencias» en las escuelas inclusivas;
- «ellos» deben/tienen derecho a tener acceso a otras opciones más ajustadas a sus requerimientos y características;
- la escuela común/la educación formal no es un buen lugar para «ellos», o «ellos» no son buenos para la escuela común;
- «ellos» no tienen el capital cultural necesario para aprovechar lo que la escuela puede darle;
- «ellos» no pueden aprender porque tienen la pancita vacía.

El problema que abre una mirada reduccionista que supone que la definición de los destinatarios de nuestros proyectos de exclusión consiste simplemente en identificar a «ellos» reside en que, en el mismo movimiento, crea un territorio dicotomizado que, del otro lado, coloca a la población que funciona como «norma»: «ellos» y «estos», «unos» y «otros». La paradoja es evidente: el movimiento inclusivo que sostiene que la escuela es para todos encuentra su punto de partida en una división. Desde ya, el problema no consiste en reconocer las diferencias en las condiciones, características, necesidades, demandas de los distintos sectores de la población. Todo lo contrario. El problema es que las divisiones binarias niegan esas diferencias, las reducen a dos y las jerarquizan.

1 Véase una interesante discusión con/sobre este concepto en Baquero (2003).

Veamos esta cuestión con más detalle. En términos generales, las políticas de inclusión definen a sus destinatarios sobre la base de tres tipos de indicadores, a saber:

- *Indicadores socioeconómicos*: la pobreza es, en todos los casos, un factor que se asocia a la definición de una población como objetivo de un programa de inclusión. El modo en que se determina en concreto esa población puede variar según los contextos nacionales, las culturas políticas, los niveles de sofisticación alcanzados en la construcción de datos, etc. En algunos casos, los programas hacen referencias genéricas a la situación socioeconómica de los sectores a atender por el programa, mientras que, en otros, estos datos se constituyen en el principal criterio para delimitar, estadísticamente, los beneficiarios de planes sociales o proyectos educativos específicos.
- *Indicadores internos del sistema educativo*: deserción, repitencia, sobreedad constituyen los indicadores más clásicos. Por lo general, lo que muestran es un desajuste entre la edad cronológica y la edad teórica de ingreso, trayectoria y egreso de los estudios de nivel básico y secundario establecidas de acuerdo a la organización en grados y niveles del sistema educativo formal. Este desajuste define, en muchos casos, cuáles son los sectores o segmentos de la población que presentan desvíos y que deben ser objeto de políticas específicas.
- *Indicadores que aluden a una o más condiciones o características adjudicadas al individuo o a su situación*: discapacidades, ruralidad, desplazamiento, situación de calle, pertenencia a grupos culturales o etnias minoritarias numéricamente o subordinadas culturalmente.

Estos indicadores pueden aparecer combinados de distintas maneras y sustentarse en datos más o menos sofisticados. En cualquier caso, lo que interesa destacar es que, si se conciben como herramientas simples de identificación y no se analizan las operaciones políticas y conceptuales que implican, pueden intervenir en la producción de unos efectos que ningún sistema de indicadores de evaluación de los proyectos podrá capturar en su justa medida. Más aún, como ya hemos señalado en el capítulo anterior, pueden contribuir a reforzar incluso los problemas que los mismos proyectos pretenden resolver.

En este punto interesa insistir en que el problema no radica en los datos, sino en el universo interpretativo que se pone en juego, dado que, como se señalará más adelante, el enfoque y el desarrollo conceptual que están en la base de los elementos que constituyen el dato definen los límites y los alcances de la lectura a realizar a través de los indicadores. Dicho de otro modo, ni los datos ni los indicadores «identifican» aspectos de la «realidad»; antes bien, permiten identificar dimensiones del problema que se definió como objeto de un proyecto en una operación que siempre es conceptual.

Si no se mantiene siempre abierta esta cuestión y los indicadores se utilizan como herramientas simples de identificación y descripción de sectores de la población, la operación de definición de los destinatarios de los proyectos de inclusión pueden dar lugar a una serie de problemas que interesa, al menos sintéticamente, mencionar:

- *La naturalización de las diferencias*: la diferencia no es una característica natural, un dato visible de la realidad social que los indicadores simplemente visibilizan. Tampoco es un atributo propio de los sujetos. Como ha señalado Da Silva (2000), la diferencia es siempre un proceso social e histórico vinculado a la significación, es decir, es un proceso social discursivo. La diferencia, por tanto, es arbitraria, fluctuante, mutable, y su producción se da en conexión con relaciones de poder.
- *El reforzamiento de la subordinación*: el proceso de producción de la diferencia se juega siempre, según nos dice Derrida, en una oposición binaria cuyos términos son mutuamente dependientes: negro-blanco, nativo-inmigrante, pobre-rico, vulnerable-invulnerable, excluido-integrado, alumno-desertor, etc. Y uno de los términos de esa oposición binaria opera como norma desde la cual se designa la diferencia. El punto es que la diferencia se naturaliza y su existencia se hace invisible dentro de la relación, porque lo «no-diferente», el polo de la relación que está funcionando como norma, se invisibiliza. Sobre los modos de percibir las diferencias raciales en el marco del discurso multiculturalista, señala McLaren: «Las prácticas sociales de ser blanco son raramente, sino nunca, nombradas. Menos aún cuestionadas en el sonoro llamado al aumento de la diversidad cultural». Desde esta perspectiva y siguiendo con McLaren, «la diversidad es una manera de sumar culturas a un centro ya dominante» (1998:145).

- *La concepción de la diferencia como desvío*: al definir el universo de la diversidad mediante aquello que es diferente a la norma, pero sin incluir lo que se constituye en norma (que es, según se desprende de las acciones diseñadas, el que está llamado a aceptar al diferente, tolerarlo o incluirlo), se fortalecen relaciones de poder en las que lo normalizado (blanco, no-gitano, no-desertor, no-sobriedad, no-pobre, no-en calle, etc.) queda invisibilizado y el «diferente» se convierte en un «otro» visibilizado de manera drástica en términos de «desvío» o «problema» que es necesario corregir o, para ser más estrictos, corregirle. Este modo de entender los efectos de los actos de nombramiento y de producción de la diferencia nos lleva a concluir: en primer lugar, que los procesos de diferenciación siempre son dobles, es decir, cuando elegimos un modo de calificar, adjetivar, en fin, un modo de nombrar a un sector de la población de niños y jóvenes, estamos también calificando a su complementario y constituyéndolo en norma. En segundo lugar, que, al invisibilizarse el polo que ocupa el lugar de la norma, la designación de la diferencia funciona descriptivamente. Dicho de otro modo, la designación de la diferencia (que, como vimos, no «es del otro», sino que es resultado de un proceso de significación que toma como parámetro uno de los polos de una relación binaria) funciona a la manera de una descripción de lo que el otro es.
- *La homogeneización de las diferencias*: cuando los indicadores de delimitación de la población destinataria de los proyectos de inclusión se ponen a funcionar como descriptores de la realidad en el marco de una operación binaria invisibilizada por la falta de reflexión teórica, las diferencias que pueblan el heterogéneo mundo de los «excluidos» se reducen y, en su lugar, se instala el supuesto de que habría una identidad única, homogénea internamente a las etnias o grupos sociales. De este modo se borran también en el interior de esos grupos las jerarquías, las relaciones de poder, los contextos y experiencias de vida diversos que generan diferencias entre los individuos de cualquier grupo, aun los de estructura supuestamente más homogénea. Al negar las diferencias entre individuos de un mismo grupo se fortalece la oposición en relación con el polo «normal». Por otro lado, los individuos se alejan de toda posibilidad de ser reconocidos en la plura-

lidad de sus identidades, pero además pierden también su supuesta identidad «única» (por ejemplo, pertenencia a una etnia: gitanos o afroamericanos) para asumir la identidad asignada por el programa: vulnerable, excluido, desescolarizado, etc.

Así, la pobreza, el fracaso escolar o la pertenencia a un determinado grupo étnico terminan siendo objeto de las mismas atribuciones y de las mismas intervenciones. Desde ya, está claro que el imperativo de manejo poblacional de los sistemas educativos requiere que se asuman ciertas hipótesis acerca de los posibles comportamientos de un sector frente a ciertas intervenciones. De no ser así, la intervención a escala macropolítica resultaría imposible. El problema consiste en creer que esas hipótesis, necesarias a los fines del planeamiento, efectivamente describen a los sectores sobre los que se aplican, reduciendo su heterogeneidad interna y atribuyéndoles las mismas necesidades, expectativas, condiciones de vida, etc.

- *La reducción de la identidad a una etiqueta*: otro problema, derivado del anterior, consiste en creer que, a nivel individual, la identidad de los individuos que forman parte de un sector poblacional se reduce al indicador con el cual delimitamos este sector. Así, se entiende que una discapacidad, la pobreza o la pertenencia a un grupo étnico da cuenta de todo lo que ese individuo es y puede ser. Por supuesto, no estamos sosteniendo que las desigualdades en las condiciones de vida no deban ser nombradas. Por el contrario, creemos que deben ser visibilizadas, estudiadas y denunciadas. Lo que estamos señalando es el riesgo de confundir las condiciones con los sujetos, porque cuando las operaciones de nombramiento se inscriben en el marco de enunciados descriptivos y, como ya dijimos, ocultan su carga normativa parecen designar lisa y llanamente lo que el otro es, algo así como su esencia. Y, en ese proceso, el nombre deviene etiqueta. Los actos de etiquetamiento se sostienen en un modo de concebir la identidad que ha sido ya ampliamente discutido. Conciben la identidad, en primer lugar, como fija, inmutable, constituida de una vez y para siempre; en segundo lugar, como algo dado, como un atributo del sujeto, un dato con el que ingresa al mundo social (como por ejemplo la raza, el sexo, pero también la pobreza); en tercer lugar, como homogénea,

sobredeterminada por un atributo en particular (clase social, cultura de origen, cociente intelectual o lo que sea). Así, cuando, por ejemplo, se le coloca a un niño la etiqueta de «vulnerable», «en riesgo» o «de la calle», esta pasa a ser inmutable, una característica que es inherente a ese chico, que define y explica, además, todo lo que ese chico es y podrá ser. De este modo, la etiqueta termina fijando no solo la identidad, sino también –y este es el efecto más grave, sin dudas– el destino. Juan Carlos Volnovich lo dice con contundencia: «la clasificación, la categorización y la rotulación de grupos de chicos carenciados y de adolescentes en riesgo sirve más para llevar agua al molino de la discriminación y la segregación que para favorecer la inclusión y beneficiar a los desposeídos». Muchas veces, las instituciones definen sus políticas (programas, proyectos, acciones) dirigidas a los niños y las niñas que transitan situaciones complejas sobre la base de lo que es esperable que estos sean o hagan en virtud de la etiqueta que portan. Asimismo, muchas políticas de Estado se definen de la misma manera. El efecto no es otro que una oferta que termina produciendo el destino anunciado por el mismo acto de etiquetamiento.

- *El deslizamiento de los prejuicios*: cuando los destinatarios habituales o usuarios de hecho de los programas de inclusión son sujetos calificados y etiquetados² como carentes, vulnerables, marginados, diferentes o diversos; cuando, en consecuencia, se olvida que se trata de individuos y sectores *descuidados* o *dejados al abandono* (François, 2008:47); cuando se les atribuye a los indicadores valor puramente descriptivo, se corre el riesgo de poner a funcionar y reforzar prejuicios –o *á priori de pensée* (Dubois, 2008:224)–, es decir, convicciones erigidas en certezas inmovibles que funcionan como anticipaciones que rápidamente se convierten en obstáculo.

Desde esta perspectiva, parece necesario partir de aceptar que es la representación y la definición del beneficiario como carente, vulnerable, marginal y excluido la que propiciaría efectos no deseados o perversos bene-

2 Recomendamos la lectura de *Penser/rêver* (2008).

ficios secundarios. Ambos, podría hipotetizarse, resultarían corolarios de la calificación y clasificación de la población como un resto.

Desde ya, esta advertencia no pone en duda la situación objetivable en la que se encuentran grandes sectores de población en términos de la imposibilidad de acceso a bienes y servicios (salud, educación, vivienda) ni ignora que en la región son cada vez más numerosos los sujetos para los que trabajos correctamente remunerados parecen formar parte de lo inalcanzable; tampoco desconoce la urgencia imperiosa de criterios de distribución que modifiquen estructuralmente y de manera universal la situación de empobrecimiento y miseria que afecta a las nuevas generaciones de manera cruenta. Por el contrario: es justamente porque existe la desigualdad y la injusticia, y estas se encarnan en sujetos reales, que se vuelve más importante cuestionar todo prejuicio acerca de los sujetos en los que las adversidades que resultan de las políticas de exclusión parecen condensarse.

Lo desarrollado hasta aquí lleva a derivar algunos interrogantes:

- ¿No arrastraría la definición de los destinatarios el diseño de ofertas mimetizadas a las características que se les atribuyen?
- ¿Alcanzarán la noción y las prácticas de compensación para revertir una situación estructural?
- ¿Serían suficientes las medidas sectoriales y las políticas focalizadas?

Los ámbitos sobre los que se interviene

En la selección de las estrategias de acción de una política, programa o proyecto, subyacen siempre diversas hipótesis acerca de los factores que inciden en la exclusión-inclusión y de la capacidad que presentan diferentes estructuras institucionales para responder a los problemas a abordar y a los propósitos definidos. Uno de los principales resultados es la definición del ámbito de intervención del proyecto. Estos ámbitos pueden ser:

- El sector de la población que se propone incluir a través de, por ejemplo, la provisión focalizada de recursos materiales que directa o indirectamente contribuyan a sostener la escolaridad (alimentación, becas, subsidios, transporte, etc.), o bien de acciones diversas sobre las familias destinadas a orientarlas para que apoyen a su vez la escolaridad de sus hijos.

- Las instituciones escolares a las que se propone incluir: en este caso, las intervenciones pueden orientarse hacia distintos aspectos de la organización y funcionamiento escolar; entre otros:
 - el tiempo, variando la extensión y organización de la jornada escolar;
 - el espacio, generando condiciones diferentes tanto en términos de provisión como de organización y utilización;
 - los recursos didácticos de los que disponen las escuelas;
 - el *currículum* y la propuesta pedagógica y didáctica;
 - la formación y capacitación docente.
- Las redes de instituciones no escolares existentes, a las que se dota de recursos y se las compromete en la tarea de preparar para el ingreso o reingreso al sistema escolar, o bien para proveer educación formal bajo otras modalidades.
- Redes institucionales no escolares nuevas que se crean con los mismos propósitos que las anteriores.

Los proyectos y políticas de inclusión pueden intervenir sobre uno o más de estos ámbitos en simultáneo, dependiendo de la complejidad de las dimensiones que se hayan hecho presentes en la definición del problema y de las estimaciones de factibilidad presupuestaria y política.

En particular, en el caso de las intervenciones sobre el *ámbito escolar*, cabe señalar además que, como es sabido, pueden proponerse *universales* o *focalizadas*. Las políticas universales disminuyen, por definición, el riesgo de clivaje y dicotomización de la población destinataria al que nos referimos en el apartado anterior. No obstante, deben prestar especial cuidado para no producir los efectos excluyentes que, como ha sido ya ampliamente probado, pueden generar las ofertas homogéneas. El resguardo puede encontrarse en un trabajo sistemático de visibilización de la normatividad que ordena las innovaciones.

Cuando las políticas son focalizadas o cuando se proponen alcanzar la universalización pero en una estrategia de implementación gradual, encontramos que los modos de definición del universo de escuelas sobre las que un programa se propone intervenir, en principio, pueden ser, al menos, de dos tipos: las escuelas son seleccionadas por el programa o proyecto, o son las escuelas las que eligen ingresar a él.

Algunas cuestiones a considerar cuando las escuelas son seleccionadas por el programa o proyecto

Muchas políticas definen sus estrategias seleccionando los contextos específicos en los que las aplicará. Los criterios de esta selección son múltiples y variados: la ubicación geográfica, la proximidad a ciertas poblaciones, las características de la población ya asistente, el perfil de sus autoridades, los rasgos de los proyectos institucionales, el *a priori* acerca de su reacción frente a nuevos proyectos, la estimación de sus potenciales innovadores, el conocimiento de su historia, el nivel de conflictividad (alto o bajo), la pertenencia a corrientes políticas de algunos o todos sus integrantes, las presiones de autoridades locales, las urgencias regionales son algunos de los infinitos matices que vuelven a un establecimiento «elegible».

Una variante de esta opción consiste en pre-elegir escuelas en función de su disposición a trabajar con ciertas poblaciones prioritarias: en la medida en que puedan exhibir lo que se considere «buenos resultados» son «premiadas» y reciben subsidios preferenciales.

Ahora bien, así como las políticas eligen a los establecimientos en los que depositarán sus propuestas propiciando de modos distintos que estas prosperen, rara vez se atiende a que las escuelas son también elegibles (aunque esto exija recorridos sinuosos) por parte de la población y a que esto en sí mismo produce efectos, especialmente cuando una parte de la población elige escuelas que *a priori* «no le estaban destinadas» (es, por ejemplo, el caso de las familias que viven en situación de pobreza y desarrollan estrategias para llevar a sus hijos a escuelas de barrios menos pobres, bajo la hipótesis y la esperanza de que, por tratarse de otro contexto, sus hijos recibirán una educación no calificada ni teñida por el atributo de «para pobres»). Cuando se reducen las posibilidades (aun remotas) de la población de elegir distintas escuelas, se puede incrementar la posibilidad de *guetizar* los establecimientos generando segmentos destinados formalmente a distintos destinatarios.

Por otra parte, cuando se establecen subsidios o entrega de materiales u otros recursos a las escuelas «bajo programa», pueden producirse efectos aparentemente contradictorios: las escuelas que reciben los recursos se ven a sí mismas como «escuelas pobres» y, al mismo tiempo, como escue-

las «favorecidas», mientras que las escuelas que no los reciben se ven como escuelas «discriminadas». Estas representaciones en una y otras tienen sus efectos en la tarea de las escuelas, en las representaciones sobre las poblaciones «vulnerables» y en los mecanismos de inclusión educativa.

Esto plantea numerosos efectos, entre los cuales pueden diferenciarse:

- los que resultan de la posición que adopten los sujetos frente a propuestas que los priorizan y los atienden;
- los que resultan de los cambios de escala (para nada evidente: muchos programas solo pueden asegurar ciertos efectos en la medida en que la escala en la que se llevan a cabo pueda asegurar que los actores que participan tienen un grado alto de adhesión a la propuesta y se han creado las instancias de intercambios e interlocuciones que aseguren el *holding* de la experiencia).

Analizar estos tipos de efectos debe constituir un punto central en cualquier propuesta de evaluación de los proyectos, programas y políticas de inclusión.

Algunas cuestiones a considerar cuando son las escuelas las que eligen ingresar a un programa o proyecto

La opción de una institución de inscribirse en un proyecto o programa que contemple la inclusión como su objetivo central es menos habitual. No obstante, se trata de una estrategia que comienza a extenderse y que puede ofrecer elementos interesantes para analizar cómo impacta la heterogeneización-desguetización de las poblaciones escolares sobre sus posibilidades de inclusión cuando algunas escuelas, aún sin estar obligadas por su historia, zona de influencia, etc., se muestran dispuestas a incluir poblaciones «no habituales».

Claro que este tipo de proyectos requiere que las estrategias contemplen el carácter opcional para formar parte de experiencias nuevas y exige fundamentalmente el trabajo de garantizar que la «opción» no sea la expresión de un oportunismo político o económico tendiente exclusivamente a obtener beneficios para los actores y no para los usuarios de la institución.

En cualquier caso, lo que parece no tener discusión es que las instituciones no son meros ejecutores pasivos y que, aun cuando sean elegidas, se reservan el «derecho de implementación», lo que refuerza sin duda la producción de sentidos y contrasentidos respecto de las definiciones centrales del proyecto. Esta cuestión pone en evidencia que una propuesta de evaluación de los proyectos no puede limitarse a sus resultados, medidos estadísticamente, sino que debe también considerar los procesos que se despliegan en la escala institucional si es que este fue el ámbito privilegiado de intervención.

Muchas de las cuestiones apuntadas valen también para analizar algunas de las problemáticas que se abren cuando los programas o proyectos recortan, como ámbito de intervención, *redes de instituciones educativas no escolares*. Sea que se apoye en redes existentes o que las cree, esta opción presenta además algunos problemas específicos, especialmente, el ya mencionado efecto de la *inclusión por exclusión*³.

Pero, además, es importante retener que la creación de estructuras paralelas *deja intactas las formas y relaciones escolares que se critican*. En efecto, pareciera que lo que se ha llamado *el núcleo duro de lo escolar*, es decir, las variables que se volvieron invariantes (organización del tiempo y del espacio, formas de promoción y acreditación, formas de evaluación, etc.), no forma parte de lo que se busca modificar. Este hecho configura una dudosa apuesta: sería mediante ofertas tramitadas por fuera de lo escolar⁴ que se lograría recuperar el atractivo perdido de lo escolar (que, se sabe, necesita reformularse).

En este punto, cabe preguntarse: al construirse alternativas sobre la periferia y en paralelo al sistema educativo, pero sin demasiada interacción con él, ¿no se fomentaría la conservación de una forma cuya caducidad ya se advierte, facilitando su permanencia y evitándose el debate y el compromiso de políticas que la cambien? ¿Cómo asegurar que no se incrementa la falta de efectos sobre lo que se quiere/debe cambiar si permanece inalterable el sistema educativo?

3 Al respecto, véase el capítulo 1 de este informe.

4 Remitimos al reciente libro Kantor (2008).

Los ámbitos desde los que se interviene

La descentralización de los sistemas educativos y la extensión de una red de instituciones no gubernamentales cada vez más amplia y articulada de diferentes maneras con las políticas estatales han generado una complejización y diversificación de los ámbitos desde los que se diseñan y despliegan las políticas, programas y proyectos de inclusión educativa. Si a esto le sumamos además la participación de diversos organismos internacionales, tanto en el financiamiento como en la definición de las líneas de acción a las que deben ajustarse los proyectos y en su evaluación, resulta que la definición de los ámbitos políticos e institucionales desde los que se resuelve intervenir se realiza en un panorama de opciones muy complejo.

En el *ámbito estatal* pueden registrarse diferentes formas de relación entre:

- *El Estado central y los Estados locales* (estatales, provinciales, municipales, etc.): en este caso, las relaciones entre los distintos niveles de gobierno del sistema educativo involucran definiciones acerca de la distribución del financiamiento, los mayores o menores márgenes de autonomía, de quién es la atribución de monitoreo y evaluación, entre otras cuestiones. En todo caso, es necesario considerar que, cuando intervienen distintos niveles de gobierno, un programa de inclusión no puede ser evaluado como una unidad homogénea, únicamente a través de indicadores de alcance nacional. Estos últimos pueden admitir la comparabilidad de resultados en distintas regiones del país, pero no permitirán comprender ni interpretar estos resultados a menos que se consideren las condiciones que cada región puso en juego y que pueden haber incidido diferencialmente en su implementación (diferencias que además, en muchos casos, obedecen a las relaciones entre los distintos niveles de gobierno y sus signos políticos).
- *El área de educación y otras áreas gubernamentales*: la complejidad del problema de la exclusión y la interdependencia entre los factores que inciden en su producción vuelven parcialmente inadecuadas las respuestas que provengan exclusivamente del sector educativo. En efecto, cada vez más, requieren de la interrelación de otros sectores, tales como: salud, vivienda, políticas sociales, etc. El acento más o menos educativo que adoptan los proyectos deberá ser considerado a

la hora de evaluar sus efectos, teniendo en cuenta las áreas que intervienen en el diseño de estos y en la distribución de responsabilidades de implementación.

A su vez, las distintas áreas y niveles de gobierno pueden apoyarse o directamente delegar la implementación de proyectos de inclusión educativa en *instituciones no gubernamentales*. Respecto a este punto, queda claro que la relación entre el estado y las ONG se inscribe en el lugar que desde hace algunos años se le asigna a la sociedad civil para responder a los «nuevos desafíos de la educación» o a los desafíos de la educación en sociedades cada vez más desiguales⁵.

Al respecto, los insuficientes resultados arrojados por las políticas educativas implementadas por los países de la región en los últimos veinte años y el deterioro de la capacidad del Estado para responder, a través de la educación, a los problemas que ponen en riesgo la seguridad y la cohesión social han llevado a muchos organismos nacionales e internacionales a producir recomendaciones estratégicas acerca de la relevancia de abrir la participación de la sociedad civil en la educación y a asumir el compromiso de financiar programas y proyectos que se propongan aportar en este sentido. Por otra parte, son muchas las ONG que en los últimos años han ocupado el lugar que otrora correspondía al Estado, tanto en la identificación de necesidades y la formulación de demandas como en el sostenimiento de condiciones de vida un poco más justas para parte de la población.

Sin embargo, se abren en torno a esta cuestión no pocas dificultades, entre las que señalamos:

- *Los riesgos de la desregulación de las políticas a través de la delegación de funciones que antes eran privativas del Estado a instituciones de la sociedad civil.* Al respecto, Elliott (2002) ha señalado que

el Estado abandona paulatinamente su papel de proveedor directo de servicios públicos como la educación. Este repliegue va acom-

5 Esta discusión se inscribe también en la que se insinuó anteriormente acerca de educación común y cómo pensar hoy esa educación.

pañado de la desestabilización de los sistemas burocráticos de gobierno de «mando y supervisión». A este respecto, se presentan dos opciones: la desregulación por medio de la privatización y la regulación indirecta mediante el Estado evaluador. [...] La segunda opción constituye una alternativa radical al Estado burocrático y lo ubica en el papel de quien adquiere servicios públicos y no de proveedor directo. En este caso, el Estado establece los estándares del suministro, lo paga y exige responsabilidades a los proveedores. El Estado concede contratos que obligan a los proveedores a «entregar» servicios que cumplan los estándares a un precio razonable durante un período determinado. La relación entre el Estado, en tanto que cliente, y las entidades proveedoras toma la forma de una *responsabilidad contractual*. Esta relación se establece mediante un sistema de licitación abierta, en el cual los aspirantes a proveedores han de demostrar su capacidad de proporcionar al Estado *calidad a cambio de dinero*. Con toda probabilidad, las ofertas que se impongan serán las que prometan satisfacer los estándares vigentes al precio más barato.

El cometido principal del Estado, al actuar como *comprador* en vez de *proveedor*, consiste en ejercer una *función evaluadora*. Al evaluar el desempeño de las entidades proveedoras, el Estado puede influir indirectamente en el suministro y modular su «calidad».

Los mecanismos de control indirecto que aplica el Estado evaluador le permiten adquirir servicios públicos educativos al sector privado.

- *Los límites de las ONG para reducir las desigualdades.* Al respecto se ha señalado que existe una disonancia entre lo que se espera que la sociedad civil produzca y lo que ella de hecho produce o, mejor dicho, entre su capacidad para plantear temas y su bajo poder para cambiar desigualdades establecidas por la burocracia del Estado y los gobiernos, para servir, en una palabra, al interés público⁶.

6 Véase, por ejemplo, la *Conference on civil society, governance and integration in Africa* (www.pambazuka.org/en/category/courses/29034 [consulta: marzo de 2009]).

- *El riesgo de que la extensión de la red no gubernamental y la delegación de responsabilidades políticas por parte de los estados generen un sistema autorreproductivo que atente contra los propósitos que se formulan.* Según Sorj (2005), «en la práctica las ONGs se han convertido en importantes fuentes de empleo, autocentradas u orientadas hacia su propia reproducción». Esta necesidad de autoconservación pone en cuestión el carácter independiente de las ONG para representar los intereses de la sociedad civil. Siguiendo con Sorj, se puede afirmar que, en los países en desarrollo, las ONG están convirtiéndose en instituciones cada vez más dependientes de los Estados o de los países avanzados que les proveen sus principales fuentes de financiamiento y, con ellas, sus agendas político-sociales.
- *La delegación de funciones a ONG que presentan las mismas debilidades de la población que se espera que atiendan.* Por ejemplo, un programa define trabajar con la sociedad civil para atender a determinada población, ya que se estima que el sistema escolar no presenta las condiciones adecuadas para hacerlo. Las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con esa población presentan situaciones de precariedad de diversa índole haciendo que se redoble la intervención gubernamental destinada a dotarlas de mejores condiciones, entre ellas, su capacidad educativa que debía suponerse como uno de sus atributos centrales. Este movimiento provoca que se complejice enormemente la gestión del programa e incrementa los riesgos de burocratización que la delegación hacia instituciones de la sociedad civil pretendía reducir.

Desde ya, las ONG no constituyen un universo homogéneo; ni siquiera conforman lo que clásicamente podría denominarse un *sector*, razón por la cual ninguna caracterización puede extenderse automáticamente a todas. Sin embargo,

cuando se les adjudican a estas organizaciones proyectos sociales compartidos y funciones similares, o cuando se las menciona como un sujeto político unitario y se asume que le son propios valores tales como la democracia, la equidad, el pluralismo, la transparencia, la solidaridad o el interés por lo público. Si bien estos valores y pers-

pectivas son promovidos por un amplio número de las organizaciones [...] no son necesariamente compartidas por el conjunto. Las visiones que estas organizaciones promueven son productos histórico-políticos y no se derivan a priori de su estructura y forma de operación (Villar, 2001; cit. en Roitter, 2004).

Como se puede constatar, no es este un camino que pueda transitarse sin sobresaltos; muchas son las cuestiones que los programas deben analizar y decidir en cada situación. En relación con el propósito central de este trabajo, interesa destacar que estos análisis y decisiones deben formar parte de todo intento de evaluación de los efectos que producen las intervenciones políticas. Al momento de ponderar los resultados de una política de inclusión que se sustenta sobre instituciones de la sociedad civil, se requiere un análisis en profundidad y contextual de, por ejemplo, las relaciones de poder entre las organizaciones y los programas gubernamentales, las condiciones para el sostenimiento financiero de las ONG que participan, el papel del Estado en el monitoreo de las acciones, etc.

Asimismo, será necesario interrogarse acerca de las situaciones en las que se podría terminar propiciando una fuente de obtención de *beneficios secundarios* por medio de lo que podríamos llamar *la estrategia de institucionalización de las vidas dañadas* (Enriquez, 2006). Si retenemos que, asociado a la noción de *efecto perverso* (entendido como aquel no buscado, no deseado, no previsto), el concepto de *beneficio secundario* alude a aquello que se obtiene por la perpetuación de lo no deseado –un *beneficio impertinente*, como sería el vivir de la pobreza ajena–, se abre aquí un punto especialmente crítico para tener en cuenta en la evaluación de los efectos de los proyectos y políticas de inclusión, los cuales, por definición, pretenden justamente modificar el orden de la desigualdad y la injusticia.

Los tipos de intervención

En relación con:

- el modo en que se define el problema inclusión-exclusión educativa;
- las estrategias y supuestos en juego en la delimitación de los destinatarios;
- la definición de los ámbitos sobre los que intervienen;

- la definición de los ámbitos desde los que se definen y despliegan;

los programas, proyectos y políticas de inclusión educativa establecerán el tipo de acciones que caracterizarán sus modalidades de intervención. Estas acciones pueden concentrarse, por ejemplo, en:

- producir cambios normativos;
- producir cambios en las condiciones materiales y pedagógicas de las escuelas a las que asisten o se promueve que asistan los sectores de la población definidos como destinatarios;
- producir cambios en los mecanismos de control del trabajo escolar, sea a escala nacional (sistemas de evaluación de la calidad) o sobre el universo de aplicación de un determinado proyecto, ligando o no, en este caso, el sostenimiento del proyecto a los resultados obtenidos;
- producir modificaciones en la totalidad de la oferta educativa escolar (cambios curriculares, extensión de la jornada, mejoramiento de los espacios físicos, nuevas condiciones pedagógico-didácticas);
- producir cambios culturales más amplios acerca de la necesidad de garantizar la inclusión de todos y todas en la educación entendida como derecho universal.

Desde ya, los programas, proyectos y políticas de inclusión intervienen, en general, a través de una combinatoria de distintos tipos de acciones. Lo que importa señalar es que la congruencia entre estas y los restantes componentes del proyecto es lo que evita que se demande a un tipo de acción un efecto que, por definición, no puede producir. Así, por ejemplo, aunque es sabido que promulgar una ley que sostiene el principio de educación inclusiva no produce la inclusión, son muchos los casos en los que esta acción agota el potencial y las intencionalidades políticas.

Desde esta perspectiva y a los fines de evaluar los efectos que los distintos tipos de acciones producen, es necesario considerar que:

- La opción por las estrategias que se centran en las definiciones superestructurales, sin considerar las relaciones entre macro y micropolíticas, pueden resultar insuficientes para asegurar aquello que las normativas y los discursos plantean⁷.

7 En el caso de los programas de inclusión es necesario tener especialmente en cuenta que >

- Toda institución cuenta con un potencial instituyente que puede ponerse en juego para restaurar pasados o inventar futuros novedosos, pero también dispone de la tendencia propia a lo instituido de mantenerse inalterable, razón por la cual las acciones en esta escala no pueden reducirse a proveer recursos y/o establecer metas.
- En relación con el punto anterior, las acciones producen reacciones. Entre las más temidas (y no poco usuales) están las que se inscriben bajo la interpretación genérica de «oposición». Sería un error adjudicar las resistencias u obstáculos que se susciten en el despliegue de la estrategia y el desarrollo de un programa a un argumento simple como podría ser el de la resistencia institucional o corporativa. Las afirmaciones recurrentes y genéricas al estilo «siempre hay resistencias al cambio» suelen ser modalidades defensivas de las políticas y de los proyectos que prefieren no pensar su propio lugar en la producción de desconfianzas y sostenerse en una suerte de soberbia («nosotros sí sabemos qué y cómo hacer») que no aporta nada a un trabajo que debe revertir problemas complejos y estructurales.
- Las acciones no se concretan sin sujetos reales que las reinterpretan, se las apropian, las neutralizan o las potencian; analizar la lectura que los actores han realizado de los programas que se diseñan es clave para entender su desarrollo y sus resultados.
- Las declaraciones generales y la postulación de propósitos que no son acompañados por el tipo de recursos y acciones adecuadas descargan sobre las instancias y actores institucionales, primero, las «car-

< las representaciones sociales acerca de los «ellos» juegan un papel central en las prácticas institucionales y, en tal sentido, independientemente de las intencionalidades de las instancias centrales y aun de los discursos locales, imaginarios y expectativas, se juegan en el día a día en la medida en que determinan o al menos condicionan lo que se espera de los alumnos, de sus familias, de los grupos de pertenencia. De no mediar un trabajo intenso que permita ponerlas en cuestión, interrogarlas, pensar acerca de ellas, pueden llegar a producir efectos contrarios a los que se plantean desde las declaraciones de intenciones. Desde otros marcos referenciales, pero en dirección similar, se habla de las vinculaciones entre racionalidades políticas (discursos, proposiciones de sentido, etc.) y tecnologías de poder (la enorme cantidad de actos cotidianos de diverso nivel) a través de las cuales se pretende «hacer realidad» lo que los enunciados proponen. El análisis de estas vinculaciones resulta importante como control de definición de estrategias y también como variable a tener en cuenta en la evaluación.

gas imposibles» y, luego, «los cargos» que culpabilizan y distorsionan los intentos de evaluación de los proyectos.

- Los problemas que suscita el diseño de estrategias de inclusión tienen componentes muy dinámicos; por ello, toda estrategia que tienda a «cristalizarlos» o generar un programa de acciones permanentes y estables colabora más a su consolidación que a su superación. La evaluación en este sentido deberá disponerse, entonces, como un modelo también dinámico, capaz de dar cuenta de estos movimientos.

La necesidad de abrir los cercos cognitivos (o acerca de los límites del pensar y la necesidad de poner a trabajar otros conceptos)

El desarrollo propuesto a lo largo de este capítulo muestra que las definiciones estratégicas (a quiénes, qué, dónde, quiénes, cómo):

- son siempre tributarias de operaciones conceptuales, explícitas o implícitas, de las que nunca están ausentes tensiones y contradicciones;
- siempre llevan las trazas de los órdenes simbólicos que se quieren modificar.

Si los conceptos no son neutros ni son sin efectos; si no atañen solo al «marco de referencia» o «marco lógico» de un proyecto, sino al conjunto de sus decisiones, hasta en los niveles más operacionales; si conciernen también al universo representacional que orienta a los actores encargados de su implementación, la elección de estos no puede sernos indiferente. De hecho, un manojito de conceptos y principios pertinentes es la principal condición para que un proyecto convoque y se ponga en marcha.

Si se acepta este punto, evaluar y monitorear un proyecto de inclusión educativa, entonces, no puede reducirse a producir indicadores de resultado, a medir la eficiencia en el uso de los recursos ni a controlar que su implementación se ajuste a lo planteado. Desde ya, todo ello es necesario, pero de ningún modo suficiente. Evaluar y monitorear un proyecto de inclusión debe también interrogar de manera permanente las convicciones conceptuales y políticas que le dieron origen, poner en cuestión los

modos de definición del problema que se pretende abordar e incluso los propios universos representacionales. Evaluar y monitorear un proyecto de inclusión supone, en este sentido, mantener abierto un conjunto de preguntas, tales como: ¿si, contrariamente a lo que se suele considerar, los límites estuvieran menos en el origen de los sujetos y en sus condiciones de existencia? ¿Si la problemática de la inclusión no se resumiera a la escasez de los recursos materiales que se requieren o que se vuelven disponibles para construir menos desigualdad? ¿Si un componente insoslayable estuviese en lo que se define como pensable por las políticas? ¿Si la problemática tuviese en los conceptos en uso parte de las razones de la perseverancia de un estado –no deseable– de las cosas que se quieren modificar?

Este tipo de interrogantes nos pone frente a frente con nuestros propios cercos cognitivos y muestra la necesidad de poner en juego nuevos sistemas de conceptos, dado que sería un contrasentido esperar que conceptos ya aplicados, cuyos límites y potencialidades iatrogénicas ya han quedado en evidencia –aun dentro del mismo sistema de referencia evaluativo–, abran las posibilidades de acciones alternativas que modifiquen la realidad que se quiere transformar.

Ahora bien, es necesario señalar que no hay «magias conceptuales», ya que, admitiendo que no da igual qué conceptos son los definen los encuadres de trabajo, que estos no son neutros, hay que considerar que los mejores conceptos pueden neutralizarse si se disminuye la coherencia entre su enunciado y su práctica.

Tratándose de la inclusión, la operación de análisis conceptual y político debiera permitir realizar opciones acerca de los modos de intervención que resulten:

- lo más cercanas posible a criterios de justicia⁸;

8 «Lo que llamo justicia es el peso de lo otro, que dicta mi ley y me hace responsable, me hace responder al otro, obligándome a hablarle. Así que es el diálogo con el otro, el respeto a la singularidad y la alteridad del otro lo que me empuja, siempre de una forma continua e inadecuada, a intentar ser justo con el otro (o conmigo mismo como otro). En consecuencia, me mueve no sólo a formular cuestiones sino para afirmar el sí que se presupone en todas las interrogantes. La pregunta no es la última palabra del pensamiento, tras ser dirigida a alguien o al serme dirigida. Supone una afirmación –sí– que no es positiva ni negativa, ni es un testimonio o declaración. Este sí consiste en comprometerse en oír al otro o hablar con él, es un sí más viejo que la propia pregunta, un sí >

- lo más alejadas de formas (encubiertas o explícitas) de asistencialismo, ayudas «caritativas», criterios de prevención y manejo de riesgos «auto-protectores» de una parte de la sociedad («nosotros») con respecto a la otra (los «ellos»).

< que se presenta como una afirmación originaria sin la cual no es posible la deconstrucción... Es una relación que respeta la alteridad del otro y responde al otro, a partir del hecho de pensar que el otro *es otro*» (Derrida, 1994).

Acerca de los indicadores¹

El análisis desarrollado hasta aquí muestra que la definición de indicadores que den cuenta de los efectos de las políticas de inclusión educativa no puede realizarse con independencia del universo de definiciones conceptuales y políticas que sustenta las decisiones de un programa o proyecto.

En efecto, las políticas y las estrategias de intervención que se expresan en el plano de programas y/o proyectos se basan en supuestos e hipótesis acerca de la situación inicial de la problemática a abordar y de la reacción de los diversos actores que participan en tal situación, sean estos individuales o institucionales, frente a la intervención. Son esas hipótesis las que nutren las decisiones y marcan las perspectivas y los enfoques acerca de la planificación, la implementación y la evaluación de las estrategias de intervención.

1 Este capítulo retoma parte del informe «Aproximación conceptual y metodológica a una visión integrada y sistemática de indicadores sociales», producido por la consultora María Rosa Almandoz en el marco de este proyecto.

Las políticas y las estrategias de intervención: el lugar de los indicadores

El movimiento de los indicadores aparece con fuerza en los años sesenta como expresión de la preocupación por evaluar los avances del modelo de desarrollo vigente en ese momento: Estado de bienestar, intervención social del Estado, ampliación de los derechos sociales, universalidad en la provisión de servicios básicos y sociales, expansión del acceso a los servicios públicos, institucionalización de las funciones de planificación.

Actualmente, se deposita en ellos la expectativa de disponer de información relevante para la toma de decisiones tanto para la formulación de políticas y programas sobre la base de un diagnóstico de la situación que permita identificar los problemas a atender y su evolución histórica como para el seguimiento y evaluación de las acciones de implementación y el análisis de los cambios operados a partir de las intervenciones llevadas a cabo.

Básicamente, se manifiesta interés en disponer de indicadores que faciliten una visión sintética y aporten a una apreciación evaluativa acerca del comportamiento o rendimiento del sistema educativo y de la incidencia, tanto en términos de procesos como de resultados, de las acciones de intervención desarrolladas. Los indicadores relativos al rendimiento del sistema educativo permiten reflejar, a través de un significativo número de variables y dimensiones, la eficacia y la eficiencia de este para cumplir con sus propósitos. Son utilizados para grandes poblaciones y proveen información de gran utilidad para la orientación de las políticas educativas y la justificación de encarar acciones de intervención a través de programas o proyectos. Permiten establecer comparaciones transversales entre los ciclos, modalidades y niveles educativos, unidades educativas y grupos, poblaciones y comunidades atendidas, y efectuar análisis longitudinales de la evolución del sistema educativo. Establecen mediciones que pueden operar como indicadores indirectos de variables que en sí mismas resultan difíciles de medir de modo directo, por ejemplo, la dualización-segmentación de la oferta escolar, las desigualdades sociales, la cultura escolar urbana y rural, entre otros.

Para indagar acerca de la naturaleza pluridimensional de la inclusión educativa se requiere un número significativo de indicadores. Una dimen-

sión importante de la inclusión educativa podría traducirse en términos de acceso, permanencia y egreso del sistema educativo formal. En ese marco, podrían identificarse al menos tres situaciones críticas: no ingreso de determinados grupos de población en tramos de educación básica obligatoria, abandono temprano sin adquirir los saberes y capacidades significativos y relevantes desde la perspectiva social y cultural, acceso y permanencia en circuitos institucionales y/o trayectorias devaluados del sistema educativo².

Para analizar tales situaciones, resultan pertinentes, aunque no suficientes, datos estadísticos disponibles tales como: tasa neta de escolarización, tasa de escolarización por grupo de edad, máximo nivel educativo alcanzado, tasa de repitencia, tasa de sobreedad, tasa de abandono interanual, entre otros. Se concluye fácilmente que, para avanzar en un mayor nivel de complejidad en el análisis de las tres situaciones críticas identificadas, resultará necesario desarrollar indicadores específicos complementarios. Por su parte, los indicadores de impacto-logros procuran establecer una valoración de los cambios propiciados por una acción institucional a partir de un análisis comparativo entre los objetivos, resultados y metas propuestos en el dispositivo de intervención y los indicadores seleccionados para medir el alcance y el nivel de los logros alcanzados.

La evaluación orientada a ese objetivo se desarrolla alrededor de un conjunto de interrogantes claves: ¿cuál es el nivel de logros con relación a las metas propuestas?, ¿en qué medida y cómo ha incidido la intervención en los cambios identificados como deseables?, ¿cómo se vincula la intervención considerada con otras intervenciones en la producción de tales cambios?, ¿cómo se expresan esos cambios al considerar variaciones según características de destinatarios, de grupos o comunidades, de territorios o regiones?, ¿se evidencian cambios o efectos no esperados?, ¿qué hubiera sucedido si no se hubiera realizado la intervención?, entre otros.

Es posible establecer algunas diferencias en las estrategias metodológicas según los propósitos que persiguen tales evaluaciones: estudios de impacto, cuya finalidad es valorar en una perspectiva macro, de largo

2 En relación con la pluralidad de dimensiones y sentidos del concepto de inclusión, véase el capítulo 1 del presente informe.

plazo, el cumplimiento de los propósitos de las políticas educativas; estudios de efecto, cuya intención es comprobar el cumplimiento, en el mediano plazo, de objetivos programáticos; estudios de producto, cuyo propósito es apreciar el logro, en el corto plazo, de los objetivos específicos de un proyecto de intervención directa; estudios de resultados, cuya intención principal es efectuar el seguimiento de acciones e identificar los problemas a resolver.

Las relaciones insumo-producto y procesos-resultados expresadas a través de indicadores de eficiencia y eficacia no siempre resultan ser las más pertinentes o relevantes cuando se trata de programas y/o proyectos de intervención social³. Los análisis de costo-beneficio y de costo-efectividad constituyen herramientas útiles para considerar las dimensiones de operación de la intervención, pero muestran límites al momento de evaluar la incidencia de la intervención en el campo social, en particular, cuando se considera la esfera microsocia.

Cabe aquí plantear al menos dos interrogantes: ¿es posible medir la complejidad de los efectos de las políticas, programas y proyectos de inclusión educativa a través de indicadores?, ¿hasta qué punto el contexto histórico concreto condiciona una perspectiva relativa acerca de los indicadores? En términos conceptuales y metodológicos, el desarrollo de estudios orientados a evaluar impacto-logros de políticas y programas educativos tiene dos desafíos principales a resolver: cómo plantear las relaciones de causa (acciones) y efectos (impactos), y cómo superar las visiones restrictivas en la comprensión de las contingencias de las que depende dicho impacto. Las relaciones entre insumos-procesos-resultados consideradas en la diversidad de contextos y relaciones estructurales –sociales, culturales, económicas– rara vez mantienen relaciones causales simples y lineales.

La información que proveen los indicadores procura reflejar los fenómenos que contribuyen a describir y explicar las distintas dimensiones de la realidad social y el comportamiento de diversos grupos poblacionales. Acceder a esa complejidad a través de las mediciones estadísticas plantea

3 Los insumos refieren a la cantidad y calidad de los recursos –humanos, físicos y financieros– aplicados; los procesos aluden a los modos e intensidad del uso de los recursos; y los productos indican los resultados y logros obtenidos.

como necesario que los indicadores estén interconectados entre sí, como sistema, desde una matriz teórica y metodológica común que defina los distintos niveles de análisis en lo relativo a las unidades y áreas geográficas comprendidas, y la complementariedad y pertinencia de fuentes primarias y secundarias.

En todo caso, es clara la necesidad de disponer de un conjunto integrado de indicadores seleccionados en base a una sólida argumentación teórica y metodológica que permita conceptualizar y operacionalizar la diversidad de aspectos que conforman un concepto pluridimensional, como es el concepto de *inclusión educativa*. Esto implica reconocer una diversidad de modos de construcción de indicadores y de articulación con sus contextos específicos de producción y lectura, en particular, si se considera la conveniencia de disponer de indicadores que permitan establecer comparaciones entre los diferentes contextos nacionales en los cuales se llevan a cabo intervenciones orientadas a la inclusión educativa.

Un aspecto clave: el marco institucional en que se construyen y utilizan los indicadores

El marco institucional en el cual se definen los procesos de seguimiento y evaluación de políticas, programas y/o proyectos es esencialmente un ámbito político. Como tal, incide no solo en el plano metodológico y técnico (tipo de diseño, variables e indicadores a considerar, instrumentos a utilizar, sistematización y análisis de los datos), sino que delimita la perspectiva del análisis y la utilización, directa e indirecta, de la información evaluativa acerca de las acciones de intervención.

Dichas perspectivas muestran diferencias cuando el marco institucional se constituye en el interior de los organismos de gobierno responsables del desarrollo de las políticas de inclusión o en las unidades gubernamentales que tienen a su cargo la implementación de programas y proyectos de inclusión educativa, o en instituciones académicas especializadas en investigación y evaluación externas a la órbita gubernamental, entre otras alternativas. Suele ocurrir que, por la diversidad de actores que intervienen en las diferentes instancias de decisión relativas al enun-

ciado de políticas, a la planificación, al desarrollo de acciones y a la evaluación y por la discontinuidad temporal de tales decisiones, opera también una diversidad de enfoques y perspectivas conceptuales y metodológicas como sustento de las acciones de previsión, ejecución y evaluación.

La preocupación en torno a la evaluación de la pertinencia, la relevancia y la efectividad de políticas, programas o proyectos de inclusión educativa debiera, entonces, acompañar desde el inicio las iniciativas políticas y programáticas de intervención. Tal resguardo es clave para disponer de criterios que orienten la selección de indicadores. Esas diferencias no condicionan, por sí mismas, la validez y la utilidad de los procesos de seguimiento y evaluación para acceder a la naturaleza compleja y contingente de las políticas públicas. Pero eso no implica suponer, en cualquiera de los casos, que la evaluación se constituye como una práctica neutral, objetiva e imparcial que provee la información necesaria y suficiente para tomar decisiones acerca de iniciar, continuar o discontinuar una estrategia de intervención. Esas decisiones son de naturaleza política y, como tales, se sustentan en argumentos que exceden una relación de racionalidad instrumental entre resultados de evaluación y decisiones a adoptar.

Sí actúan como referencias claves: el interés genuino y el compromiso real de los responsables político-técnicos con el proceso y los resultados de la evaluación como parte del procedimiento de toma de decisiones, la definición clara de las acciones de intervención –objetivos, impactos esperados–, así como el ajuste teórico-metodológico de la perspectiva adoptada para abordar el objeto de la evaluación en su contexto socio-cultural específico. A ello se agregan condiciones de posibilidad para el desarrollo de tales procesos de seguimiento y evaluación: ponderación temporal de los impactos directos e indirectos o diferidos de la estrategia de intervención, capacidad técnica y profesional para llevar a cabo la tarea, disponibilidad de datos suficientes y adecuados para ser utilizados como indicadores.

La desatención de tales aspectos deriva, en la mayoría de los casos, en procesos evaluativos que adoptan métodos generalizados y simples de medición que muestran como resultado grandes cantidades de datos de carácter descriptivo, a partir de los cuales no resulta posible efectuar un

análisis evaluativo ni derivar aportes que permitan mejorar las acciones de intervención.

Acerca de la interpretación de los indicadores

Todo análisis evaluativo requiere, previo a la construcción de indicadores, una fase inicial centrada básicamente en: analizar el marco institucional en que se referencia la evaluación, establecer claramente los objetivos y el alcance de esta, definir el o los criterios relacionados con esos objetivos y confrontar los objetivos y los criterios enunciados con la información estadística disponible. El propósito es captar el proceso que conduce a una determinada situación social, tanto en su dimensión histórico-temporal como en su carácter complejo y multidimensional.

Un punto de reflexión interesante: los indicadores, ¿deberían brindar, principalmente, información sintética y descriptiva sobre la problemática a abordar o deberían también facilitar lecturas diagnósticas e interpretativas? En el mundo social, los fenómenos se manifiestan como multidimensionales y en una red compleja de relaciones. Para acceder a la descripción, interpretación o comprensión de esos fenómenos se requiere un conjunto de supuestos o conjeturas acerca de sus características, sus relaciones con otros fenómenos, las relaciones que se plantean entre características o variables del mismo fenómeno, las condiciones en que ese fenómeno evoluciona o cambia, etc. Esas suposiciones y conjeturas constituyen una configuración de hipótesis acerca de ese fenómeno social.

Tales hipótesis enuncian variables, cuyas definiciones conceptuales y metodológicas son de diverso orden y complejidad, para designar propiedades, características o atributos en que se expresan, con niveles, grados o modalidades diferentes, los fenómenos sociales. Algunos autores utilizan el término *constructo*⁴ para aludir a aquellos conceptos teóricos, hipotéticos, que no pueden ser medidos en forma directa, sino a través de

4 Los *constructos* son conceptos que sobrepasan la observación empírica y expresan supuestos teóricos; tienen lugar dentro de una teoría o esquema teórico (Bunge, 1980). La validez del *constructo* examina hasta qué punto el o los indicadores seleccionados miden adecuadamente el concepto. El proceso de validación de un *constructo* está vinculado con la >

dimensiones que los expresan. Es a partir de la «operacionalización» de esas dimensiones que se seleccionan o construyen los indicadores que permitirán su medición indirecta. Los conceptos no son pasibles de medición; se miden los indicadores contemplados en la definición operativa del concepto. Acerca de la construcción de indicadores se mantienen divergencias en torno a varias cuestiones: ¿primacía de la teoría sobre la observación?, ¿énfasis interpretativo sobre la neutralidad de las observaciones?, ¿cuál es la correspondencia entre concepto e indicador? Transformar en conceptos teóricos ciertos estados de cosas observables y tornar observables ciertos conceptos teóricos constituyen puntos centrales en la construcción de indicadores.

En el campo de las ciencias sociales, diversos autores destacan que todas las fases de la producción y el análisis de datos dependen de una teoría sobre la realidad social, que los datos mismos solo pueden obtenerse a partir de una definición conceptual y que, debido a la característica polisémica de los conceptos, se derivan dificultades para identificar las dimensiones y los indicadores (Lazarsfeld, 1973; Mayntz y otros, 1975). Por tanto, no resulta posible disponer de un marco conceptual genérico que pueda aplicarse a todos los sistemas de indicadores; estos se definen en función de los propósitos y los objetos de estudio específicos. El objeto de estudio implica siempre un recorte particular de la realidad que se quiere estudiar, respecto del cual se definen las variables, las dimensiones y los indicadores que permitirán realizar una lectura de este.

La adopción del enfoque conceptual –representación de la realidad que se quiere abordar– no solo es una actividad previa a la definición del sistema de indicadores, sino que constituye la posibilidad de interpretar la información que este brinda. El enfoque y el desarrollo conceptual, que están en la base de los elementos que constituyen el dato, definen los límites y los alcances de la lectura a realizar a través de los indicadores.

¿Qué es un dato? La primera respuesta es que un dato no es un número. Al decir de Hanson (1977): «todo dato está cargado de teoría». Los datos, sean cualitativos o cuantitativos, expresan una estructura que vincula, al

< teoría; es condición que exista un marco teórico que defina conceptualmente a la variable en relación con otras variables (Kerlinger y Lee, 2002).

menos, tres elementos: sujetos-objetos acerca de los cuales se informa –unidades de análisis–, dimensiones acerca de las cuales se informa –variables– y valores particulares que se informan acerca de las unidades de análisis con relación a las variables consideradas (Galtung, 1966).

Los indicadores se expresan como variables que, en función del valor que asume en determinada unidad de análisis, despliegan un significado que es necesario interpretar; esa interpretación es una construcción simbólica en el orden social (Zemelman, 1987). La particular configuración de las relaciones entre los tres componentes es la que permite la producción de significados en el marco de los cuales los indicadores pueden ser interpretados. A modo de ejemplo: hablar de cambios no remite solo al comportamiento de uno o más indicadores expresado a través de series temporales, sino a la historicidad como constitutiva de la realidad social, «referencia al tiempo como propiedad de lo real» (Zemelman, 1987); del mismo modo que el concepto de *población* no alude solo a un conjunto indiferenciado de personas, sino que puede reconocer una diversidad de grupos sociales inscriptos en situaciones estructurales que condicionan sus trayectorias de vida.

La complementariedad y pertinencia de los indicadores permiten asegurar que sean contempladas todas las dimensiones de análisis necesarias para dar cuenta de la complejidad del objeto en estudio, lo cual no siempre ocurre cuando se consideran los indicadores en forma aislada, sin analizar los criterios conceptuales y metodológicos que orientaron su construcción. Si bien los indicadores requieren para su construcción de una sólida base de datos estadísticos, son algo más que un registro y que una estadística.

¿Qué convierte a un dato estadístico en un indicador? Los datos estadísticos están inscriptos en un marco teórico y metodológico particular, a partir del cual fueron elaborados. El primer paso consiste en analizar ese marco y considerar su pertinencia o no respecto del abordaje conceptual-explicativo en que se plantean las políticas, los programas y/o los proyectos de intervención. La adopción de datos estadísticos como sustento de los indicadores a ser considerados para la evaluación se fundamenta, justamente, en su relevancia y vinculación con el abordaje particular de la problemática sobre la cual se pretende intervenir.

Por lo tanto, para asegurar el potencial analítico de los indicadores, no es conveniente la utilización directa de los datos estadísticos sobre un fenómeno educativo particular como indicadores, sin que medie un estudio de sus formas de construcción. Esa consideración es necesaria cuando se procura profundizar en análisis de tipo diagnóstico-descriptivo y, aún más, en aquellos casos que implican el desarrollo de procesos de indagación adicionales para profundizar en la comprensión-explicación de algunos aspectos significativos de la realidad educativa.

La calidad de un indicador, o de un sistema de indicadores, depende principalmente de los recaudos adoptados en su construcción, de la rigurosidad de los procedimientos de recolección y registro de los datos, así como de la capacidad descriptivo-interpretativa puesta en juego en la lectura de la información que brinda. Por tanto, algunos atributos de la calidad de un indicador se expresan en:

- su relevancia y pertinencia: que provea información sobre los aspectos sustantivos del objeto-problema de análisis;
- su validez: que mida efectivamente lo que procura medir;
- su especificidad: que mida solo lo que se persigue medir;
- su confiabilidad: que su medición, repetida en condiciones similares, muestre los mismos resultados;
- su sensibilidad: que pueda registrar los cambios en aquello que se intenta medir;
- su integralidad y consistencia interna: que contemple su relación con otros indicadores;
- su estabilidad en el tiempo, oportunidad, accesibilidad y sencillez: que se base en datos disponibles adecuados o que su construcción justifique una relación óptima entre recursos invertidos y datos a aportar.

Evaluación y medición

Las apreciaciones evaluativas están en la base de los procesos de toma de decisiones y, en consecuencia, adoptan características particulares según se enfatice su función diagnóstica —análisis de la problemática a abordar y de la factibilidad de intervención—, de seguimiento y monitoreo

—control y ajuste de las estrategias de intervención— o de evaluación de resultados-impacto.

Los propósitos de la evaluación, así como la peculiaridad del objeto a evaluar, condicionan la elección de diferentes modelos y estilos de llevarla a cabo. Cabe señalar que los estudios evaluativos y los estudios de investigación comparten una importante zona común con relación a enfoques conceptuales y metodológicos acerca del proceso de indagación y que la distinción entre uno y otro radica principalmente en el tipo de información que proveen y en la función específica que cada uno de ellos cumple en relación con el desarrollo de las estrategias de intervención social.

La evaluación supone el desarrollo de un proceso sistemático de indagación, a partir de un conjunto de propósitos y criterios definidos⁵, orientado a establecer un juicio de valor acerca de un objeto de estudio. Para ello, combina fases descriptivas e interpretativas y metodologías cuali-cuantitativas con el propósito de fundamentar el juicio de valor acerca del objeto de estudio. En consecuencia, la evaluación constituye un proceso más amplio que la medición y, según el diseño adoptado, puede o no utilizar procedimientos de medición para fundamentar el juicio evaluativo. Básicamente, una medición supone un proceso de comparación cuyo propósito es asignar valores, que se enmarcan en escalas definidas, a objetos, eventos o fenómenos, a partir del desarrollo de un procedimiento que responde a reglas específicas y explícitas. En sí misma, no implica juicios de valor. Es común pensar que la medición utiliza los números solo en un sentido cuantitativo, pero el concepto de *medida* puede aplicarse a cualquier procedimiento empírico que implique la asignación de símbolos a los objetos de análisis. El punto clave es identificar los referentes empíricos o indicadores que expresan las dimensiones, definidas teóricamente, como constitutivas del objeto de evaluación (Mayntz y otros, 1975).

Cuando el nivel de complejidad conceptual de una variable es alto, su traducción a otra/s de nivel empírico no resulta una tarea simple.

5 La noción de *criterio* es clave en todo proceso evaluativo. Los criterios establecen las referencias necesarias acerca de las características, atributos o propiedades de un sujeto u objeto que permiten formular una apreciación evaluativa (De Landsheere, 1996).

Lazarsfeld (1973) identifica una serie de fases metodológicas en el proceso de transformar los conceptos abstractos en variables mensurables: definición del concepto, especificación del concepto a través de sus dimensiones, elección y/o construcción de indicadores, formación de índices. Los indicadores, en su expresión final, procuran clasificar (propiedades de un concepto) o cuantificar (magnitud de un concepto) un fenómeno. Dicha clasificación o cuantificación se expresa como síntesis de los tres elementos que componen el dato: la unidad de análisis, la variable o dimensión observada y la medida utilizada.

En términos operacionales, las *variables cualitativas* son aquellas acerca de las cuales es posible indicar si una unidad de observación posee o no tales propiedades o atributos; permiten la clasificación, pero no establecer su magnitud. Por su parte, las *variables cuantitativas* permiten establecer la magnitud de su expresión en términos de valores discretos o continuos y, por ende, la clasificación. La clasificación de las variables, basada en sus propiedades matemáticas, es de particular importancia al momento de elegir las técnicas apropiadas de su tratamiento analítico. La medición de una propiedad supone una cierta relación de isomorfismo entre la estructura lógica del sistema numérico y la estructura de la naturaleza que se manifiesta en las propiedades que se miden; en otros términos, entre un sistema relacional numérico y una estructura semejante al relacional empírico que se pretende medir.

Guilford y Fruchter (1984) distinguen cuatro niveles o tipos de escalas: nominal o clasificatorio, ordinal, de intervalos iguales y de razones o cociente. En el primer caso, los números asignados a cada categoría cumplen la función de diferenciar un grupo de otro. En las restantes, el propósito general es medir alguna propiedad de los objetos o unidades de análisis, si bien se pueden establecer algunas distinciones. En el segundo caso, las categorías de las propiedades pueden ordenarse, pues las propiedades tienen diversos grados, pero no resulta posible medir la distancia entre un valor y otro. En el tercer caso, si bien el origen de la escala es arbitrario, las categorías expresan distancias numéricas que se corresponden con las distancias empíricas de las variables que se procura medir. En el cuarto caso, los intervalos entre las categorías son iguales y el punto cero de los valores se corresponde con lo real.

Si bien es posible establecer una distinción entre aquellos indicadores que permiten abordar relaciones en el plano de situaciones específicas y concretas y aquellos otros que, en el orden contextual, expresan rasgos sociales, económicos, culturales que caracterizan, en una perspectiva macro, el entorno territorial y sectorial, es importante considerar la necesidad de utilizar técnicas analíticas diversas y una complementariedad metodológica que deje atrás la estéril oposición entre abordajes cuantitativos y cualitativos.

La complementariedad de ambas lecturas permite ampliar la profundidad del análisis. Los indicadores que procuran dar cuenta del contexto «ubican» en un orden de magnitud el plano de las relaciones concretas que se establecen en el ámbito micro, y los indicadores que abordan situaciones específicas dan cabida a indicadores de carácter cualitativo.

Las fuentes de indicadores

En general, la información requerida para analizar el comportamiento de un número importante de indicadores proviene de dos fuentes principales: los sistemas integrados de estadísticas sociodemográficas y las unidades estadísticas del sector educativo.

La mayoría de los países cuentan con organismos públicos responsables de planificar, dirigir y supervisar todo lo relacionado con la producción, recopilación, análisis y publicación de estadísticas oficiales. Dichos órganos rectores establecen las normas y estándares nacionales para la regulación y compatibilización de las metodologías de tratamiento de la información, resguardando, además, la comparabilidad internacional de los resultados⁶.

6 Diversos organismos internacionales de cooperación técnica y financiera elaboran y difunden estudios e informes acerca del estado actual y la evolución de indicadores del sector educativo según países y regiones. Los indicadores de educación de la *Organization for Economic Co-operation and Development* (OECD) representan un aporte interesante acerca de cómo medir en el ámbito internacional el estado de la educación. La edición 2007 de *Education at a Glance: OECD Indicators* proporciona un actualizado recurso sobre conjuntos de indicadores. Resulta interesante, además, la presentación sistematizada y documentada, para el conjunto de los países de la región, de las bases de datos y publicaciones estadísticas de la Comisión Económica para América Latina y el >

Los sistemas nacionales de estadística se basan en la recopilación y elaboración de indicadores a partir de datos e información social y demográfica de fuentes propias y de otras reparticiones estatales (censos, encuestas de hogares, registros continuos, registros sectoriales, etc.). Constituyen, por tanto, una de las principales fuentes de indicadores imprescindibles para el análisis y la identificación de problemáticas, la formulación de políticas públicas, la planificación de acciones y el seguimiento de tendencias. Proveen las estadísticas básicas relativas a las áreas demográfica, social, económica y ambiental, a través de los censos (población, vivienda), las encuestas por muestreo (encuesta permanente de hogares, encuesta de gastos de los hogares, encuesta industrial, encuesta agropecuaria) y los registros administrativos del sector público y privado.

Con relación al sector educativo, los sistemas nacionales de estadísticas sociales pueden brindar datos relativos a: escolarización estimada de la población de 6 a 17 años por grupo de edad, escolarización estimada por nivel de enseñanza, población de 6 a 17 años que no asiste a un establecimiento educativo según edad y sexo, población de 6 a 24 años que asiste a un establecimiento educativo según conformación del grupo familiar, población de 3 a 24 años que asiste a un establecimiento educativo por índice de necesidades básicas insatisfechas, entre otros.

Dichos sistemas desarrollan también estudios diagnósticos sobre problemáticas específicas, con base en datos primarios o secundarios, los cuales proveen índices e indicadores, contruidos a partir de diversas fuentes, que permiten analizar tendencias de fenómenos complejos desde una perspectiva de análisis integrado de dimensiones relativas a las áreas de educación, salud, trabajo, vivienda, cobertura social, entre otras.

En los casos en que resulta necesario desarrollar estudios específicos que impliquen, además, la construcción de nuevos indicadores, los datos censales proveen el marco muestral necesario para estimar la pobla-

< Caribe (CEPAL), en particular, las estadísticas sociales y las relativas al sector educativo. Se dispone también de estudios orientados específicamente a la cuantificación y medición de la exclusión social a partir de la construcción de índices e indicadores sociales, laborales, económicos, etc., que procuran estimar su magnitud. Tal es el caso del Índice de Exclusión Social elaborado sobre la base del Índice de Desarrollo Humano en el marco del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

ción objeto de estudio. Las bases de datos del sector educativo están organizadas en función de un propósito principal: proveer información a las entidades responsables del gobierno y la administración del sistema educativo; básicamente, dan cuenta del crecimiento y la evolución de la escolarización. Los indicadores que pueden obtenerse a partir de esos datos dan cuenta del nivel de expansión del sistema educativo, de su funcionamiento y de los recursos de los cuales se dispone.

Los organismos responsables de las estadísticas de los sistemas educativos pueden brindar datos estadísticos relativos a: alumnos matriculados según ciclos, niveles y modalidades educativas; alumnos repitentes según nivel educativo y zona; alumnos y egresados según niveles y modalidades educativas; unidades educativas según niveles y modalidades educativas; cargos docentes según niveles y modalidades educativas, entre otros.

Con vistas a utilizar la información provista por las fuentes antes señaladas, es importante considerar que dichos datos, en su mayor parte de tipo numérico, pueden resultar poco significativos si se los considera en forma aislada, en particular, si la intervención que se pretende implementar o evaluar es de carácter multisectorial. Por ejemplo, uno de los factores que incide de manera importante en los procesos de exclusión social es el abandono temprano de la escolaridad. Este constituye, entonces, un problema prioritario a ser abordado por las políticas públicas de inclusión educativa.

Las regulaciones recientes sobre la extensión de la escolaridad obligatoria provocan un aumento importante de la proporción de jóvenes que participan en la educación formal. Si bien la enseñanza secundaria aún no es formalmente parte de la educación básica en todos los países de la región, la educación de los adolescentes y jóvenes, con independencia de su género, y su preparación para el mundo del trabajo se sitúan en el centro del debate.

Diversas investigaciones muestran que el nivel de estudios constituye un factor explicativo que incide en las posibilidades de inserción laboral de los jóvenes y en la posición en el mercado de trabajo y, a la par, juega un papel importante en la participación social y en el desarrollo personal. Llevar a cabo una intervención que aproxime respuestas a esta problemática implicará disponer de indicadores que expresen relaciones entre datos

provenientes de diversas fuentes estadísticas, además de construir indicadores específicos que desarrollen una indagación en el plano personal-individual.

Es necesario, al utilizar datos estadísticos provistos por distintas fuentes institucionales con el propósito de establecer relaciones entre ellos, considerar que dichos datos han sido contruidos, en cada caso, a partir de definiciones conceptuales y operacionales específicas. Un ejemplo de ello son los datos relativos a la matrícula escolar producidos por las unidades estadísticas de los ministerios de educación y los datos relativos a población en edad de escolaridad obligatoria elaborados en las unidades de estadísticas sociales.

Reflexiones acerca de la problemática de la evaluación

Desde nuestra perspectiva, evaluar no es una tarea técnica: *es renunciar a todo confort político y académico para mantener abierta una interrogación constante acerca de lo que se lleva a cabo*¹.

Interrogarse por *los efectos* de las acciones políticas y de las intervenciones pedagógicas (que son dos modos de nombrar lo mismo) significa admitir que (se cuente o no con pruebas fehacientes) siempre algo resulta de las iniciativas de los hombres, algo producen sus intervenciones. Querer saber sobre ello es tan legítimo como complejo, dado que los efectos son curiosos. Los hay de todo tipo: buscados y deseados, inesperados que pueden alegrarnos y también los que se producen a pesar (o en contra) de las iniciativas que se toman. A estos últimos se los llama *efectos perversos*.

En educación ocurre que, como bien lo demuestran tantas investigaciones, no es posible establecer una estricta y delimitada relación causa-efecto que los vuelva totalmente explicables; tensiones y contradicciones se hacen patentes y parece poco pertinente desatender la intervención de variables que pertenecen a campos que exceden lo escolar. Esto no significa abdicar de la responsabilidad de lo que se pone en marcha ni desentenderse de las precauciones necesarias para que los efectos perversos se acoten lo más posible.

1 Véase el capítulo 1 de este documento (p. 18).

Lo que está en juego (coproducción de subjetividades y producción de lo social) no admite simplificaciones; por ello, los efectos no necesariamente son constatables por medidas que intenten capturarlos limando su complejidad. En consecuencia, desde esta perspectiva, *la evaluación nunca podrá ser considerada como el trabajo de medir la distancia recorrida entre propósitos y resultados*.

Las instituciones designan el conjunto de las formas o estructuras fundamentales de la organización social, también aluden a la acción de instruir y de educar, y al lugar que recibe lo que se ha instituido. La noción alberga, a la vez, la idea de comienzo y de ordenamiento, y es en las instituciones donde *la cosa «instituida» no puede desembarazarse del proceso instituyente que la ha puesto en marcha*. La historización de cada política, programa o proyecto se vuelve, así, el punto de partida de la ponderación de sus intervenciones.

Por otra parte, dado que lo que se produce no es lineal ni directo, no resulta fácilmente objetivable o aprehensible, y mucho menos asible en una temporalidad cercana. En materia de educación, los efectos pueden manifestarse de modos sutiles, fragmentarios, parcialmente observables. Buena parte de ellos se constatan en tiempos distantes de las acciones que los producen, en escenarios distintos a los de las escenas escolares y en el marco de relaciones con sujetos que no son los que formaron parte de los ámbitos pedagógicos. Diremos que se expresan después de un *triple desplazamiento*, por lo cual pueden considerarse, a la vez, *extemporáneos* (se evidencian en otro tiempo), *extraterritoriales* a lo educativo escolar (en el territorio social) y, dado que se ponen en juego con sujetos no escolares, *deslocalizados* de lo escolar, inscritos en otras tramas y relaciones sociales².

- 2 No resulta sencillo plantearse cuáles son los efectos buscados sabiendo que la mayor parte de ellos tienen estas características. ¿Cómo saber, mientras ponemos todo el arsenal pedagógico, qué podemos construir en una situación dada para que un niño encuentre en un poema, en un globo terráqueo, en la visita a un museo o en un complejo desafío matemático, una oportunidad? ¿Cómo saber si eso lo hará empleable o mejorará las condiciones de gobernabilidad de un país, si se le abrirá un mundo donde ya no lo miren como no esperado, o si ese minuto se perderá entre muchas otras frustraciones? Este es el radical misterio de la tarea de educar y es también lo que permite intentar siempre, tratar de hacer de cada ocasión una oportunidad, aunque no se conozca el «final».

Los esfuerzos llevados adelante por los programas de inclusión no necesariamente se expresarán de manera rápida y contundente. Lo cual no significa que de ningún modo puedan, *en diferido*, apreciarse. Diremos que podrá saberse algo de ellos de manera más precisa en un tiempo, en un *après coup*³, por lo cual el efecto deberá buscarse y entenderse⁴ no tanto –no solo– como la expresión de una consecuencia, sino como una reconstrucción, una atribución o creación de sentido.

En el caso de las políticas y programas de inclusión es necesario advertir acerca de los límites que conlleva recurrir a repertorios clásicos de evaluación o medición para ponderar la evolución y marcha de proyectos innovadores. Cuando las acciones de estos han sido evaluadas en términos «tradicionales» se puede observar algo de sus resultados, pero estos no necesariamente darán cuenta de *lo trabajado*.

Que los efectos en educación sean a la vez *específicos y relacionales*, y que se inscriban en lógicas complejas que encuentran sus raíces y explicaciones en territorios múltiples no debe desalentar el estudio de los efectos de sus intervenciones, sino invitar a desarrollar análisis que contemplan la complejidad de su objeto.

Justamente por lo complejo del objeto no resulta posible disponer de un marco conceptual genérico que pueda aplicarse a todos los sistemas de indicadores (entendidos como condensaciones conceptuales), ya que estos se definen en función de los propósitos y los objetos de estudio específicos. El objeto de estudio implica siempre un recorte particular de la realidad que se quiere investigar; respecto de él se definen las variables, las dimensiones y los indicadores que permitirán realizar una lectura.

La adopción del enfoque conceptual –representación de la realidad que se quiere abordar– no solo es una actividad previa a la definición del sistema de indicadores, sino que constituye la posibilidad de interpretar la información que este brinda. El enfoque y el desarrollo conceptual,

3 Acerca de la noción de *après coup* en educación, véanse Frigerio (2003 y 2005a).

4 Es necesario poder diferenciar estas cuestiones de las urgencias políticas por mostrar resultados. Será necesario poder hacer distinciones precisas en términos de la información que se produce para ello, de la atención sobre aquellas cuestiones que permiten avanzar, corregir, entender mejor los problemas, etc., y de aquellas otras que quedarán por fuera de la posibilidad de evaluación.

que están en la base de los elementos que constituyen el dato, definen los límites y los alcances de la lectura a realizar a través de los indicadores.

En el registro de las políticas públicas, las preguntas que es necesario formular no deben ignorar la variable singular, pero no pueden dirigirse al sujeto: tienen que recaer sobre las *definiciones políticas, el propio sistema educativo* y los programas y acciones que desde este se definen y concretan, para poder diseñar proyectos cuyo alcance concierna a la vez *la responsabilidad del Estado frente al conjunto de la población y el compromiso de las políticas gubernamentales frente a los desafíos de la democracia*.

Querer saber sobre lo que se quiso cambiar (después de haberlo intentado)

Querer saber, necesitar saber, constituye lo que podríamos llamar *demandas existenciales* propias a todo sujeto. Querer aprender sobre sí debería ser lo propio de las instituciones⁵ (tanto más si estas se definen como educativas) y, por supuesto, querer saber, necesitar saber acerca de la realidad y de lo que se modifica por medio de sus intervenciones debería ser lo propio de las políticas⁶.

Las políticas educativas necesitan disponer de elementos de análisis, comprensión e interpretación, todo lo cual se construye conceptualmente con los aportes de investigaciones y estudios, e informaciones y datos objetivables que se obtienen poniendo a trabajar los marcos conceptuales que se dejan interpelar por las experiencias.

Se necesita *un «saber» para proponer* cuando se trata de modificar el orden de las cosas (por ejemplo, incluir en el marco de un funcionamiento que propone la exclusión). En este sentido, querer saber sobre la relación inclusión-exclusión conlleva la decisión de *no ignorar saberes sabidos*,

5 No ignoramos que hay instituciones que prefieren no pensarse a sí mismas.

6 No desconocemos que existen políticas que se *niegan a saber* sobre la realidad y que desprecian todo saber acerca de lo que producen. Sin embargo, no queremos aquí referirnos a la *opción por ignorar* de ciertas posiciones que tienen ideología e historia en el mundo. Preferir *no saber* es una triste opción política.

como por ejemplo el saber que sostiene que la *ausencia de reconocimiento* (Ricoeur, 2004) y la *producción de la vergüenza y la humillación* (De Gaullejac, 2008) son factores que obstaculizan el conocer, inhiben el pensar y clausuran modos de relaciones sociales igualitarias. Cuando lo que está en juego es un intento de institucionalizar novedad resulta importante *aprender a desaprender* (porque es limitante intentar aprehender lo nuevo desde metodologías y conceptos cuyos límites ya se han demostrado).

En este marco en el cual *querer saber* se relaciona (o se confunde) con el viejo concepto de *evaluación* y frente a la complejidad y a los desafíos que debe atender toda política, programa o proyecto de inclusión educativa, nos preguntamos: ¿sería posible, factible, pertinente, que proyectos que no comparten las características estandarizadas de los modelos hegemónicos sean evaluados o investigados a la luz de conceptualizaciones no dispuestas a atender la especificidad de sus marcos de referencia? ¿Sería pertinente evaluarlos según los principios de la medición o en el marco de categorías que no consideran la complejidad de las variables en juego? ¿Tendría sentido recurrir a baterías de indicadores estandarizados que no contemplan la historicidad ni la historia de las iniciativas que quieren instituir novedad? ¿Cuál sería el sentido de querer atrapar lo nuevo con categorías para las que lo nuevo es impensable?

Nuestra perspectiva conlleva otras pregunta dirigidas a las políticas, los programas y los proyectos: ¿de qué modo están dispuestos a incluir e integrar los aportes de la propia experiencia, los saberes sobre las investigaciones que en su seno se produzcan, la información que a su propósito se construye, los resultados que eventualmente se ponderan? ¿Cuál es la disponibilidad de políticas, programas y proyectos para dejarse afectar por el saber que se construya?

También sostenemos una preocupación más amplia: ¿de qué modo el sistema que requirió del diseño del programa para resolver lo que tenía pendiente se ha modificado o se modificará como resultado de la metacognición sobre sí mismo que ofrecen sus programas y proyectos de inclusión educativa?

El *querer saber* sobre lo que se ha producido suele ser invocado como una condición para decidir el futuro de políticas, programas y proyectos. Ciertamente, estos deberían estar dispuestos a admitir reformulaciones

que atiendan a lo sabido y, si lo sabido pusiera en evidencia que se produjeron efectos contrarios a los principios que sostienen (por ejemplo, si se produjera desigualdad cuando se buscaba la igualdad), estas políticas, programas y proyectos deben preguntarse acerca de la pertinencia de su continuidad.

Bibliografía

- ACOSTA, Felicitas (2005), «Escuelas medias y sectores populares: posibilidades y potencia de las escuelas».
- AGUERRONDO, I. (1993), «La calidad de la educación, ejes para su definición y evaluación», en *La Educación*, año 37, n° 116, Buenos Aires.
- ALMANDOZ, María Rosa (2005), «Las lógicas de las decisiones políticas en Educación», en Frigerio y Diker (2005).
- (2008), «Aproximación conceptual y metodológica a una visión integrada y sistemática de indicadores sociales», cem, documento interno.
- ATKINSON, Tony (1998), «La pauvreté et l'exclusion sociale en Europe», en T. Atkinson, M. Glaude, J. Freyssinet y C. Seibel, *Pauvreté et exclusion*, París, La documentation française
- BAQUERO, Ricardo (2003), «De Comenius a Vigotsky o la educabilidad bajo sospecha», en Frigerio y Diker (2003).
- BAUDELLOT, Christian y Roger Establet (1998), *El nivel educativo sube*, Madrid, Morata.
- y François Leclercq (dirs.) (2008), *Los efectos de la educación*, Buenos Aires, Del estante.
- BLALOCK, H. (1966), *Estadística social*, México, Fondo de Cultura Económica.
- BONET I MARTÍ, Jordi (2006), «La vulnerabilidad relacional. Análisis del fenómeno y pautas de intervención», en *Redes (Revista Hispana para el Análisis de Redes Sociales)*, vol. 11, n° 4 (<http://revista-redes.rediris.es> [consulta: marzo de 2009]).
- BONILLA SAUS, J. (2003), «Encuentros y desencuentros con los procesos de evaluación de la calidad educativa en América Latina», en IPE/ Unesco (2003b).
- BOURDIEU, Pierre (1987), «Los tres estados del capital cultural», en *Revista Sociológica*, vol. 2, n° 5, México.
- BRASLAVSKY, C. (1998), «Rehaciendo escuelas. Hacia un nuevo paradigma en la educación latinoamericana» (premio Andrés Bello), conferencia en el

- Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP), Provincia de Buenos Aires.
- BRIONES, G. (1985), *Evaluación de programas sociales. Teoría y metodología de la investigación evaluativa*, Santiago de Chile, Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación.
- BUNGE, M. (1980), *Epistemología*, México, Siglo XXI.
- CARLINO, Florencia y otros (1999), *La evaluación educacional. Historia, problemas y propuestas*, Buenos Aires, Aique.
- CASAS, F. (1989), *Técnicas de investigación social: los indicadores sociales y psicosociales*, Barcelona, PPU.
- CASTEL, Robert (1997), *La metamorfosis de la cuestión social*, Buenos Aires, Paidós.
- (2004), *Las trampas de la exclusión*, Buenos Aires, Topía.
- CASTILLO SÁNCHEZ, M. (2004), *La evaluación: una estrategia a nivel internacional para el mejoramiento de la calidad educativa*, EDUTEKA, Subdirección de Evaluación y Análisis, Secretaría de Educación de Bogotá.
- CICOUREL, A. (1982), *El método y la medida en sociología*, Madrid, Editora Nacional.
- COHEN, E. y R. Franco (1997), *Evaluación de proyectos sociales*, México, Siglo XXI.
- COLEMAN, J. S. (1966), *The Equality of the Educational Opportunity*, Washington.
- COOK, T. D. y Ch. S. Reichardt (coords.) (1986), *Métodos cualitativos y cuantitativos en investigación evaluativa*, Madrid, Morata.
- CUETO, S. (2004), «Capítulo introductorio a los trabajos sobre uso de la información sobre evaluación educativa», Fondo de Investigaciones Educativas (FIE), Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL).
- DA SILVA, Tomaz Tadeu (2000), *Identidade e diferença. A perspectiva dos Estudos Culturais*, Río de Janeiro, Vozes.
- DE GAULEJAC, Vincent (2008), *Las fuentes de la vergüenza*, Buenos Aires, Mármol-Izquierdo.
- DE LA GARZA TOLEDO, E. (1987), «Medición, cuantificación y reconstrucción de la realidad», en *Revista Mexicana de Sociología*, nº 1, México, IIS-UNAM.
- DE LANDSHEERE, G. (1996), *El pilotaje de los sistemas educativos*, Madrid, La Muralla.
- DEMING, W. (1982), *Out of the Crisis*, Cambridge, MIT.
- DERRIDA, Jacques (1994), «A democracia é uma promessa», entrevista de Elena Fernandez, en *Jornal de Letras, Artes e Ideias*, 12 de octubre de 1994.
- DIKER, Gabriela, «Palabras para nombrar», en Frigerio y Diker (2003).

- DUBOIS, Jean-Philippe, «Glossaire», en *Penser/rêver* (2008).
- DUSCHATZKY, Silvia y Patricia Redondo (2000), *El plan social educativo y la crisis de la educación pública. Reflexiones sobre los sentidos de las políticas compensatorias en los tiempos de la Reforma Educativa*, FLACSO.
- y Carlos Skliar (2006), «La diversidad bajo sospecha. Reflexiones sobre los discursos de la diversidad y sus implicancias educativas», posgrado «Experiencia y Alteridad en Educación», FLACSO.
- EISNER, E. W. (1985), *The Art of Educational Evaluation: A Personal View*, East Sussex, The Falmer Press.
- ELLIOTT, John (2002), «La reforma educativa en el Estado evaluador. Consecuencias para la formación», en *Perspectivas*, vol. xxxii, n° 3 (<http://firgoa.usc.es/drupal/node/40076> [consulta: marzo de 2009]).
- ENRIQUEZ, Eugène (2006), «L'institution de la “vie mutilée”», en *Revue Française de Psychanalyse*, vol. LXX, n° 4.
- ESCUADERO, Juan Manuel y Antonio Bolívar (1994), «Innovación y formación centrada en la escuela. Un panorama desde España», en *Escolas e mudança: o papel dos Centros de Formação*, Lisboa, Educa.
- ESQUIVEL ALFARO, J. M. (1994), «Sistema de mediación de logros de aprendizaje en Costa Rica», en *Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas*, año vi, n° 17.
- FEIJOÓ, María del Carmen (2002), *Argentina. Equidad social y educación en los años noventa*, Buenos Aires, IPE/Unesco.
- FILMUS, Daniel (1996), «Concertación educativa y gobernabilidad democrática en América Latina», en *Revista Iberoamericana de Educación*, n° 12 (Monográfico: Educación y Gobernabilidad Democrática), Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (www.rieoei.org/oeivirt/rie12a01.pdf [consulta: septiembre de 2008]).
- FRANÇOIS, Yannick (2008), «Malgré la nuit», en *Penser/rêver* (2008).
- FRIGERIO, Graciela (2003), «Après coup: después de hora», en *Revista del Centro de Estudios de Pedagogía Crítica de Rosario*.
- (2005a), «Acerca de lo inenseñable», en Carlos Skliar y Graciela Frigerio (comps.), *Huellas de Derrida. Ensayos pedagógicos no solicitados*, Buenos Aires, Del estante.
- (2005b), «En la cinta de Moebius», en Frigerio y Diker (2005).
- (2007), «Ampliar lo pensable», en Ricardo Baquero, Gabriela Diker y Graciela Frigerio (comps.), *Las formas de lo escolar*, Buenos Aires, Del estante.
- (2008), *La división de las infancias. Ensayo sobre la enigmática pulsión antiarcóntica*, Buenos Aires, Del estante.

- y Gabriela Diker (comps.) (2003), *Infancias y adolescencias. Teorías y experiencias en el borde. La educación discute la noción de destino*, Buenos Aires, cem/Noveduc.
- y Gabriela Diker (comps.) (2005), *Educación: ese acto político*, Buenos Aires, Del estante.
- y Gabriela Diker (comps.) (2008), *Educación: posiciones acerca de lo común*, Buenos Aires, Del estante.
- GAJARDO, Marcela y Jeffrey Puryear (2003), *Formas y reformas de la educación en América Latina*, Santiago de Chile, PREAL/Lom.
- GALTUNG, J. (1966), *Teoría y métodos de la investigación social*, Buenos Aires, Eudeba.
- GUILFORD, J. P. y B. Fruchter (1984), *Estadística aplicada a la Psicología y a la Educación*, México, McGraw-Hill.
- GUZMÁN, Carolina (2005), «Reformas educativas en América Latina: un análisis crítico», en *Revista Iberoamericana de Educación*, n° 36/8 (www.rieoei.org/deloslectores/882Guzman.PDF [consulta: marzo de 2009]).
- GVIRTZ, S. y S. Larica (2006), «Problemas técnicos y usos políticos de las evaluaciones», en *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, vol. 14, n° 18, College of Education, University of South Florida.
- HALPERN BRITO, P. (2003), «Indicadores y sus usos en educación: una tensión no resuelta», en IPE/Unesco (2003b).
- HANSON, N. R. (1977), *Patrones de descubrimiento. Observación y explicación*, Madrid, Alianza.
- HOFF, David J. (1999), «Hecho a la medida» (tomado y traducido de la sección especial de *Education Week* del 16 de junio dedicada a la cultura evaluativa (p. 21 a 27) con autorización de sus editores), Grupo de Trabajo sobre Estándares y Evaluación, Grupo de Análisis para el Desarrollo, Programa de la Reforma Educativa para América Latina y el Caribe (PREAL), Santiago de Chile.
- HORN, R., L. Wolff y E. Vélez (1991), *Establecimiento de sistemas de medición del rendimiento académico en América Latina*, Banco Mundial, Programa de Estudios Regionales.
- HOUSE, Ernest (1998), *The Role of Evaluation Educational Policy*, Boulder, University of Colorado.
- IAIES, Gustavo (2003), «Evaluar las evaluaciones», en IPE/Unesco (2003b).
- IPE/Unesco (2003a), «El camino de la evaluación educativa», en *Informes Periódicos para su Publicación*, n° 16, Buenos Aires.
- (2003b), *Evaluar las evaluaciones. Una mirada política acerca de las eva-*

- luaciones de la calidad educativa*, Buenos Aires, Instituto Nacional de Planeamiento de la Educación.
- KANTOR, Débora (2008), *Variaciones para educar adolescentes y jóvenes*, Buenos Aires, Del estante.
- KARSZ, Saúl (2004), *La exclusión: bordeando sus fronteras. Definiciones y matices*, Barcelona, Gedisa.
- KERLINGER, F. y H. Lee (2002), *Investigación del comportamiento. Métodos de investigación en ciencias sociales*, México, McGraw-Hill.
- KORN, F. (1984), *Conceptos y variables de la Investigación Social*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- KRAWCZYK, N. (2002), «La reforma educativa en América Latina desde la perspectiva de los organismos multilaterales», en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 7, n° 16.
- LANZA, Hilda (1998), *La evaluación de los Sistemas Educativos en Iberoamérica. Algunas reflexiones en torno a su especificidad*, serie «Documentos», vol. 1, Cumbre Iberoamericana, Programa de Evaluación de la Calidad de la Educación, OEI.
- LAZARSELD, P. (1973), «De los conceptos a los índices empíricos», en R. Boudon y P. Lazarsfeld, *Metodología de las ciencias sociales*, Barcelona, Laia.
- LEBRUN, Jean-Pierre (2008), *Clinique de l'institution*, Toulouse, Eres.
- LISSITZ, R. y M. Bourque (1995), «Reporting NAEP Results Using Standards», en *Educational Measurement: Issues and Practice*, vol. 14, n° 2.
- LO VUOLO, Rubén, Alberto Barbeito, Laura Pautassi y Corina Rodríguez (1999), *La pobreza... de la política contra la pobreza*, Buenos Aires, Miño y Dávila/CIEPP.
- MÁRQUEZ, Gustavo, Alberto Chong, Suzanne Duryea, Jacqueline Mazza y Hugo Ñopo (coords.) (2008), «Exclusión y formas modernas de implementación de programas», en *¿Los de afuera? Patrones cambiantes de exclusión en América Latina y el Caribe*, cap. 12, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo (<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1321881> [consulta: marzo de 2009]).
- MARTÍNEZ RIZO, F. (2003) «Una mirada técnico-pedagógica acerca de las evaluaciones de calidad educativa», en IPE/Unesco (2003b).
- MAYNTZ, R. y otros (1975), *Introducción a los métodos de la sociología empírica*, Madrid, Alianza.
- McLAREN, Peter (1998), *Pedagogía, identidad y poder. Los educadores frente al multiculturalismo*, Rosario, Homo Sapiens.
- MEIRIEU, Philippe (2001), *La opción de educar. Ética y pedagogía*, Barcelona, Octaedro.

- MINUJIN, A. (1998), «Vulnerabilidad y exclusión social en América Latina», en E. Bustelo y A. Minujin (eds.), *Todos entran. Propuesta para sociedades incluyentes*, Bogotá, Unicef/Santillana.
- NÚÑEZ, Violeta (2007), «Pedagogía Social: un lugar para la educación frente a la asignación social de los destinos», conferencia, Barcelona, marzo de 2007.
- (2007), «La educación en tiempos de incertidumbre: infancias, adolescencias y educación. Una aproximación posible desde la Pedagogía Social», ídem.
- Penser/rêver. Revue de psychanalyse* (2008), «L'inadaptation des enfants et de quelques autres», n° 14, París, De l'Olivier.
- PERONA, Nélica y Graciela Rocchi (2001), «Vulnerabilidad y exclusión social. Una propuesta metodológica para el estudio de las condiciones de vida de los hogares», en *Kairos. Revista de Temas Sociales*, año 5, n° 8 (<http://www2.fices.unsl.edu.ar/~kairos/k08-08.htm> [consulta: marzo de 2009]).
- PINI, Mónica y Gary Anderson (1999), «Política educativa, prácticas y debates en los Estados Unidos. Reflexiones sobre América Latina», en *Revista Iberoamericana de Educación*, n° 20 (www.rieoei.org/rie20a05.PDF [consulta: marzo de 2009]).
- RACZYNSKI, Dagmar y Gonzalo Muñoz (2007), «La reforma educacional chilena: el difícil equilibrio entre la macro y la micro política», en *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, vol. 5, n° 3.
- RAMA, Germán (1991), «Necesidades de información para la toma de decisiones en una gestión moderna de educación», Unesco/OREALC.
- RANCIÈRE, Jacques (2003), *El maestro ignorante. Cinco lecciones de emancipación intelectual*, Barcelona, Laertes.
- RICOEUR, Paul (2004), *Parcours de la reconnaissance*, París, Stock.
- RODRÍGUEZ FUENZALIDA, E. (1994), «La calidad y su asociación con otras categorías más globales del análisis socioeducativo», en *Revista Iberoamericana de Educación*, n° 5, Organización de Estados Iberoamericanos.
- ROITTER, Mario (2004), «El tercer sector como representación topográfica de sociedad civil», en Daniel Mato (coord.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*, Caracas, FACES, Universidad Central de Venezuela.
- SCHIFELBEIN, E., E. Vélez y J. Valenzuela (1994), «Factores que afectan al rendimiento académico en la educación primaria», en *Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas*, año VI, n° 17, Buenos Aires.

- y J. C. Tedesco (1995), *Una nueva oportunidad. El rol de la educación en el desarrollo de América Latina*, Buenos Aires, Santillana.
- SORJ, Bernardo (2005), «Sociedad civil y relaciones Norte-Sur: ONGs y dependencia y las ONGs», presentado en *Cohesión social en la agenda UE-AL; concreciones y convergencias en una perspectiva andina*, seminario organizado por OBREAL con los auspicios de la Secretaría General de la Comunidad Andina, 21-22 de noviembre, Lima (www.obreal.unibo.it/File.aspx?IdFile=785 [consulta: marzo de 2009]).
- SUBIRATS, Joan (2003), «Algunas reflexiones sobre la exclusión social y las políticas públicas de respuesta: una perspectiva desde España», documento preparado para el seminario *Buenas prácticas en inclusión social: diálogo entre Europa y América Latina y el Caribe*, 21-22 de marzo, Milán.
- TAMAYO VALENCIA, A. (2006), «Calidad educativa y políticas públicas en contextos de incertidumbre», en *Actualidad Colombiana*, n° 423, Bogotá.
- TENTI FANFANI, E. (2003), «Los docentes y la evaluación», en IPEE/Unesco (2003b).
- TERIGI, Flavia (2008), «Lo mismo no es lo común», en Frigerio y Diker (2008).
- TEZANOS, José Félix (1999), «La estructura social de la era de la información», en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n° 86 (www.reis.cis.es/REISweb/PDF/REIS_086_19.pdf [consulta: marzo de 2009]).
- Unesco (1994), «Medición de la calidad de la educación», t. I, Santiago de Chile, Unesco/OREALC.
- WEISS, C. (1982), *Investigación evaluativa. Métodos para la eficiencia de los programas de acción*, México, Trillas.
- ZEMELMAN, H. (1987), «La totalidad como perspectiva de descubrimiento», en *Revista Mexicana de Sociología*, n° 1, México, IIS-UNAM.
- ZETTERBERG, H. (1970), *Teoría y verificación en Sociología*, Buenos Aires, Nueva Visión.

