



# Las tram(p)as de la inclusión

## Políticas públicas y procesos de democratización en el campo educativo (2003-2015)

**Myriam Feldfeber y Nora Gluz (compiladoras)**

Autoras: Carolina Ambao, Myriam Feldfeber, Nora Gluz, Mariel Karolinski,  
Inés Rodríguez Moyano, Lucrecia Rodrigo, Vanesa Romualdo,  
Andrea Rozenberg, Fernanda Saforcada



**FILO:UBA**  
Facultad de Filosofía y Letras



## **Las tram(p)as de la inclusión**

---



## **Las tram(p)as de la inclusión**

Políticas públicas y procesos de democratización  
en el campo educativo (2003-2015)

Myriam Feldfeber y Nora Gluz (compiladoras)

Autoras: Carolina Ambao, Myriam Feldfeber, Nora Gluz,  
Mariel Karolinski, Inés Rodríguez Moyano, Lucrecia Rodrigo,  
Vanessa Romualdo, Andrea Rozenberg, Fernanda Saforcada



Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras  
Universidad de Buenos Aires

---

FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS DE LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

---

<b>Decano</b> Américo Cristófalo	<b>Secretario de Investigación</b> Marcelo Campagno	<b>Consejo Editor</b> Virginia Manzano
<b>Vicedecano</b> Ricardo Manetti	<b>Secretario de Posgrado</b> Alejandro Balazote	Flora Hilert
<b>Secretario General</b> Jorge Gugliotta	<b>Subsecretaria de Bibliotecas</b> María Rosa Mostaccio	Marcelo Topuzian
<b>Secretaria Académica</b> Sofía Thisted	<b>Secretaria de Transferencia y Relaciones Interinstitucionales e Internacionales</b> Silvana Campanini	María Marta García Negroni
<b>Secretaria de Hacienda y Administración</b> Marcela Lamelza	<b>Subsecretario de Hábitat e Infraestructura</b> Nicolás Escobari	Fernando Rodríguez
<b>Secretaria de Extensión Universitaria y Bienestar Estudiantil</b> Ivanna Petz	<b>Subsecretario de Publicaciones</b> Matías Cordo	Gustavo Daujotas
		Hernán Inverso
		Raúl Illescas
		Matías Verdecchia
		Jimena Pautasso
		Grisel Azcuy
		Silvia Gattafoni
		Rosa Gómez
		Rosa Graciela Palmas
		Sergio Castelo
		Ayelén Suárez
		<b>Directora de imprenta</b> Rosa Gómez

---

**Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras**  
**Colección Saberes**

Imagen de tapa: Alejandra Andreone @chealejandra\_da

ISBN 978-987-8363-83-7

© Facultad de Filosofía y Letras (UBA) 2021

Subsecretaría de Publicaciones

Puan 480 - Ciudad Autónoma de Buenos Aires - República Argentina

Tel.: 5287-2732 - info.publicaciones@filo.uba.ar

www.filo.uba.ar

Las tram(p)as de la inclusión / Nora Gluz ... [et al.]; compilación de Myriam Feldfeber; Nora Gluz. - 1a ed - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras Universidad de Buenos Aires, 2021. 232 p. ; 20 x 14 cm. - (Colección Saberes)

ISBN 978-987-8363-83-7

1. Derecho a la Educación. 2. Estado y Educación. I. Gluz, Nora II. Feldfeber, Myriam, comp. III. Gluz, Nora, comp.  
CDD 379

# Índice

<b>Presentación</b>	7
<b>La democratización como horizonte y las políticas de “inclusión” en el campo educativo</b>	13
<i>Nora Gluz y Myriam Feldfeber</i>	
<b>Los sentidos de la inclusión en la perspectiva de los organismos internacionales</b>	45
<i>Lucrecia Rodrigo</i>	
<b>Políticas educativas e inclusión en América Latina: disputas de sentido</b>	67
<i>Fernanda Saforcada, Carolina Ambao y Andrea Rozenberg</i>	
<b>La configuración de la relación Nación-provincias para materializar el derecho a la educación secundaria</b>	107
<i>Vanesa Romualdo</i>	
<b>Políticas y subjetividad: lxs docentes frente a las “políticas de inclusión”</b>	147
<i>Nora Gluz e Inés Rodríguez Moyano</i>	

<b>Organizaciones sociales y democratización de la educación. Potencialidades, tensiones y desafíos a partir de la experiencia de los jardines comunitarios en la Provincia de Buenos Aires</b>	195
<i>Mariel Karolinski</i>	
<b>Sobre las autoras</b>	233



# Los sentidos de la inclusión en la perspectiva de los organismos internacionales

*Lucrecia Rodrigo*

## Introducción

En la actualidad, los organismos internacionales (OI) se han convertido en actores influyentes en las definiciones de propuestas y acciones en materia de educación a nivel nacional (Bonal *et al.*, 2007; Jakoby y Martens, 2007; Mundy, 2007). A través de la producción y circulación de ideas, investigaciones y programas, participan en la creación y difusión de cierto imaginario social sobre la mejora educativa y sobre los instrumentos necesarios para alcanzarla, colaborando en la intensificación de los procesos de convergencia política a nivel mundial (Bonal *et al.*, 2007; Caruso y Tenorth, 2011).<sup>1</sup> En esta línea, se los considera protagonistas del proceso de negociación y definición del conjunto de temas que integran la agenda educativa global que opera, en buena medida, como

---

1 La capacidad de influencia de los OI en las políticas nacionales no solo varía entre los países de mayor o menor desarrollo económico, sino también en relación a la configuración histórica y de poder de cada organización. De hecho, tanto los mecanismos de influencia como la magnitud de los efectos no solo son desiguales entre los organismos, sino también entre los países destinatarios de sus recomendaciones, asistencia técnica, financiamiento, etc. (Dale, 2007).

marco orientador de las reformas gubernamentales (Dale, 2002, 2007; Ball, 2014).

Si bien la mirada y las propuestas de los OI sobre la educación no son homogéneas ni monolíticas, existe consenso en considerarlas una de las áreas prioritarias de intervención para alcanzar el desarrollo económico, político y social de los países.<sup>2</sup> De allí que lograr la universalización de los niveles educativos primario y secundario, la reducción del analfabetismo y la búsqueda de calidad sean metas compartidas por el mundo de los OI, en estrecha asociación con el discurso político de revalorización del capital humano que también alientan y legitiman la mayoría de organizaciones (Bonal *et al.*, 2007). Bajo estas conceptualizaciones, a partir de los años 1990, ampliar la escolarización y mejorar la enseñanza se convirtieron en propósitos de casi todas las agendas de los OI. Desde entonces, la discusión sobre la reforma educativa se tradujo en más años de educación, en la mejora de los recorridos escolares y en la búsqueda de calidad. Algo más tarde, durante los años 2000, parte de estos objetivos se articularon en definiciones más amplias como es el caso de la educación inclusiva, que en el discurso de algunos organismos tomó impulso y centralidad.<sup>3</sup> La búsqueda de inclusión se tornó uno de los ejes principales de las propuestas y acciones internacionales en materia de educación, y quedó ligada al acceso, a la permanencia, a la participación y al éxito de las trayectorias educativas de todos los niños y jóvenes. Al respecto, ha sido la Unesco una de las agencias que mayor lugar le ha concedido a dicha noción; de hecho, la materialización

---

2 Al respecto, Mundy (2007) analiza las transformaciones históricas del multilateralismo educativo desde 1945 hasta los años recientes, poniendo foco en la influencia de los OI en la definición de agendas internacionales de actuación como en la consolidación de la forma y del significado del orden mundial general.

3 En los documentos oficiales de los OI relevados se utiliza indistintamente "inclusión educativa" o "educación inclusiva".

del derecho a la educación se vinculó en sus orientaciones tanto con la incorporación y participación de los sectores tradicionalmente excluidos, como con la creación de condiciones generales que garanticen recorridos escolares de calidad en términos de aprendizaje. A nivel regional, el discurso de la inclusión fue retomado por la Organización de los Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), que en las últimas décadas ha promovido en la región iniciativas destinadas a la extensión de la educación como derecho en sintonía con los principios y programas de desarrollo de la Unesco.

El propósito de este capítulo es identificar y comprender los sentidos y alcances del término educación inclusiva en los dos OI mencionados. En la Unesco, por ser la tradicional organización de las Naciones Unidas dedicada a los asuntos educativos que más ha promovido a nivel mundial programas orientados hacia la inclusión en estos términos. En la OEI por constituirse, desde 1990, en un ámbito de cooperación entre los países iberoamericanos. A través de la coordinación de dos eventos regionales, las Cumbres Iberoamericanas y las Conferencias de Educación, se ha convertido en un espacio de discusión y formulación de propuestas y políticas para la región. La base empírica del capítulo es el estudio de documentos oficiales y relevantes de ambos organismos elaborados y publicados desde los años 1990, pero sobre todo desde principios del siglo XXI.

La presentación se organiza en tres secciones. En primer lugar, se caracterizan las orientaciones y propuestas sobre la inclusión educativa desde la perspectiva de la Unesco; al respecto, se da cuenta del recorrido histórico de dicha noción y de sus vínculos progresivos con la idea de calidad. En segundo término, se recuperan las iniciativas impulsadas por la OEI que guardan estrecha relación con las disposiciones de la Unesco. Finalmente, se reflexiona sobre el alcance de

las propuestas de inclusión educativa de los OI, y se plantean algunas consideraciones relativas al complejo proceso por el cual iniciativas de esta índole participan, o al menos lo intentan, en la discusión y estructuración de las agendas gubernamentales.

## **La educación inclusiva en la Unesco: de la perspectiva de la integración hacia una estrategia para el cambio y la inclusión social**

A nivel mundial, la Unesco es la organización que más ha promovido procesos de inclusión educativa como condición para el ejercicio del derecho a la educación dentro de sus programas.<sup>4</sup> Fue a partir de 1990, en el marco de la iniciativa mundial de Educación para Todos (EPT), cuando dicha organización adquiere un papel central en la promoción del derecho a la educación.<sup>5</sup> Coordinada por la Unesco, la agenda de la EPT supuso el compromiso de los países participantes de extender los años de escolarización de su población y de mejorar la calidad de la enseñanza impartida en sus escuelas.<sup>6</sup>

---

4 La Organización Educativa, Científica y Cultural de las Naciones Unidas (Unesco, por sus siglas en inglés) surgió entre los años 1942 y 1946 como una agencia especializada de las Naciones Unidas gobernada autónomamente por una Asamblea General de delegados de los países miembros y una junta ejecutiva de representantes designados pero políticamente independiente (con los años fue dando lugar a designaciones más políticas por parte de los países). Opera así, de manera relativamente autónoma, aunque debe rendir cuentas al Consejo Económico y Social de la ONU y operar de acuerdo bajo los principios de las resoluciones tomadas por el Consejo Principal (Mundy, 2007). Para un análisis del rol de la Unesco en el orden mundial definido por los OI, ver Mundy (2007) y Jones (1998, 2007).

5 Para mayor información sobre dicha iniciativa ver el sitio web de la Unesco: <https://web.archive.org/web/20100913004813/http://www.unesco.org:80/es/efa/the-efa-movement/world-conference-on-efa-jomtien-1990/>

6 No solo la Unesco patrocinó y coordinó dicho evento, entre otros OI el Banco Mundial ocupó también un espacio relevante.

Desde entonces, la EPT se instituyó como una de las principales referencias internacionales dirigidas a la ampliación de las oportunidades de formación en el marco del concepto de aprendizaje a lo largo de toda la vida y de la educación como derecho (Torres, 2018). Con el tiempo, y en función de los avances conseguidos, los objetivos y plazos originales de la EPT se fueron modificando; de hecho, fue en el 2000 cuando se celebró una nueva reunión que condujo al acuerdo por extender por quince años los propósitos de la EPT.<sup>7</sup> El plazo ampliado de la EPT (2015) coincidió con el tiempo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), adoptados en 2000 en el marco de las Naciones Unidas. A partir de entonces, las nuevas metas dirigidas a la educación de los ODM quedaron asociadas a la EPT y pasaron a definir el rumbo de la agenda de actuación de organizaciones como la Unesco, que subsumieron los propósitos más amplios de la EPT a la necesidad general de expandir y mejorar la calidad de la escolarización de los países (Torres, 2018). En 2016, los ODM fueron reemplazados por una nueva iniciativa acordada también en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas y denominada Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.<sup>8</sup>

Es en el ámbito de estas iniciativas que se comprende la agenda de desarrollo de la Unesco (Mundy, 2007); en efecto, los objetivos de la EPT y sus consecuentes redefiniciones fueron orientando el rumbo de las definiciones y acciones

---

7 Para información sobre dicho evento ver el documento “Marco de Acción de Dakar: Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes (con los seis marcos de acción regionales)”, Foro Mundial sobre Educación, Dakar, 2000.

8 La nueva agenda plantea un conjunto de 17 Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS) que fueron consensuados a finales de 2015. Los ODS retoman cuestiones clave de la agenda de los ODM, pero ponen énfasis en nuevas problemáticas como las ambientales, al tiempo que amplían la asistencia específica para los países más pobres y vulnerables. Garantizar la educación de calidad, inclusiva y equitativa, así como promover las oportunidades de aprendizaje permanente para todos, aparece como uno de los objetivos de esta iniciativa.

vinculadas a la inclusión educativa que, años más tarde, adquirirán centralidad en las propuestas de la organización. En particular, los sentidos y alcances sobre dicha noción quedaron expresadas en la Conferencia Internacional de Educación (CIE) de 2008,<sup>9</sup> cuyo propósito fue la promoción de “sistemas educativos de calidad, más inclusivos y más sensibles a la enorme diversidad de las necesidades de aprendizaje que surgen a lo largo de toda la vida” (Matsuura, 2008: 3). Precisamente, fue en dicha reunión cuando la educación inclusiva quedó definida como aquel proceso orientado a responder a la diversidad de los estudiantes, favoreciendo su participación y reduciendo la exclusión en y desde la educación. Se la concibió así, como un principio destinado a reforzar la educación para el desarrollo sostenible, el aprendizaje a lo largo de toda la vida y el acceso a las oportunidades de aprendizaje en condiciones de igualdad (Unesco, 2008). Bajo estas interpretaciones, se consideró prioritario atender a los siguientes aspectos: 1) las posibilidades reales de aprendizaje de todos los estudiantes; 2) las deficientes respuestas del currículum al fracaso escolar y la necesidad de su reforma; 3) la participación de los alumnos en el proceso educativo y 4) la disponibilidad de un único currículum para todos (ibídem).<sup>10</sup>

Así, junto al propósito de profundizar en el acceso a la educación, se subrayó la necesidad de lograrlo en entornos de enseñanza propicios en términos de oportunidades de

---

9 Las CIE son organizadas desde 1934 por la Oficina Internacional de Educación de la Unesco. Se distinguen por reunir a ministros de educación, especialistas y otros actores para dialogar sobre distintos aspectos de la educación. Entre los días 25 y 28 de noviembre del año 2008 se llevó a cabo en la ciudad de Ginebra la 48 reunión que tuvo como tema central de discusión la “Educación Inclusiva: El Camino hacia el futuro”. Para mayor información sobre la conferencia puede consultarse el siguiente sitio: <http://www.ibe.unesco.org/es/cie/48a-reunion-2088.html>.

10 Esta manera “amplia” de comprender la inclusión encontró parte de sus fundamentos teóricos en los aportes de Ainscow (2002 y 2008), particularmente en su propuesta del *Índice de inclusión*.

aprendizajes. Progresivamente, estas orientaciones se fueron incorporando al diseño de propuestas y políticas, ya sea asociadas a la generación de currículas pertinentes; al desarrollo de estrategias pedagógicas diversas; a la formación de profesores en el trabajo con la diversidad; a la atención de demandas de diálogo entre las familias y la comunidad; entre otras (Ainscow y Miles, 2008; Unesco, 2008; Opertti, 2013). La educación inclusiva se consideró un mecanismo de cambio para alcanzar la inclusión social e implicó, desde esta perspectiva, procesos de universalización de la enseñanza, de mejora de las trayectorias escolares, de participación en los procesos micro y macroeducativos y de búsqueda del “éxito” en términos de aprendizaje.

Este enfoque sobre la educación inclusiva, que encuentra parte de su sentido en las metas de los foros globales, fue también resultado de un recorrido histórico en el cual la Unesco se propuso superar la tradicional perspectiva de la educación especial que estuvo en sus orígenes. Dar cuenta de este camino requiere atender a dos cuestiones: 1) la superación del enfoque de la integración y 2) la vinculación con el aprendizaje y su calidad. En efecto, durante los años 1980, la educación inclusiva y su práctica se limitaban a los estudiantes con necesidades educativas especiales.<sup>11</sup> De allí que el término refería al diseño de estrategias orientadas a la incorporación al sistema de esta población. Dichas respuestas debían ser de carácter paliativo y correctivo; por ejemplo, crear escuelas para estos niños y jóvenes, desarrollar currículas diferenciadas, aumentar el número de docentes para la educación especial, entre otras. Una década más tarde, la inclusión educativa comenzó a asociarse a la idea de integración que empieza a perfilarse como alternativa a las currículas orien-

---

11 Por ejemplo, alumnos con discapacidades físicas o mentales, pero también estudiantes que proceden de familias de refugiados.

tadas a las necesidades educativas especiales. En particular, la integración refería a la incorporación de los estudiantes con necesidades educativas especiales en las escuelas comunes. La aplicación de estrategias integradoras supuso el aumento de aulas especiales, la mayor incorporación de material didáctico y la presencia de maestros y profesores con formación especial en el marco de las instituciones educativas generales. Esta manera de comprender la inclusión se hizo explícita en 1994, en el marco de la Conferencia Mundial Sobre Necesidades Educativas Especiales.<sup>12</sup> Si bien este evento se considera un punto de inflexión en el campo educativo, en tanto expresa modificaciones en la mirada respecto a cómo incluir a una población en particular, la definición de inclusión continúa asociada a la idea de integración de un grupo, en este caso el de los niños y jóvenes con necesidades educativas especiales.

Años más tarde, la Unesco sostuvo que la inclusión en términos de integración se había convertido en un dispositivo retórico más que en una realidad, pues no se trató tanto de un cambio pedagógico relativo a las necesidades de aprendizaje de los estudiantes, sino que se acotó a modificaciones de tipo espacial en las instituciones y en las aulas (Aguerrondo, 2008; Opertti y Belalcázar, 2008; Opertti, 2013). En el encuadre de estas críticas, será a partir de 2008 cuando cambien el alcance, los objetivos y los contenidos de la educación inclusiva en relación con la integración. A partir de entonces, y como parte de la agenda internacional de la ETP y de los ODM, la educación inclusiva empieza a definirse como un principio orientador para alcanzar la integración efectiva de todos los estudiantes en la escuela, tanto en términos de acceso como de aprendizaje. Comenzó a entenderse así, como

---

12 La conferencia, efectuada en junio, dio lugar al documento "Declaración de Salamanca y el Marco de Acción para las Necesidades Educativas Especiales" (Unesco, 1994).



un lugar y no como un servicio que se presta (Peters, 2004) y, progresivamente, se fue reformulando el alcance de dicha noción. Al respecto, cabe subrayar dos modificaciones. La primera, vinculada a la superación del debate de opciones excluyentes y enfrentadas entre la educación especial y la integración. En esta línea, se reconocieron los límites de los modelos de integración para los alumnos definidos en términos de necesidades especiales. La segunda, asociada a la idea de pensar a las instituciones educativas como espacios para incluir a todos (minorías étnicas, de género, culturales, socioeconómicas, etc.), tanto en términos de acceso y de participación, como de calidad de la enseñanza y de los aprendizajes. Así, mientras la finalidad de la inclusión asociada a la integración suponía asegurar el derecho a la educación en escuelas comunes a los sujetos con necesidades educativas particulares, la inclusión bajo los nuevos términos comenzó a referir a la idea general y más amplia de educación de calidad para todos. Con ello, la Unesco no solo buscó ampliar los términos de acceso pasando de un grupo a todos los estudiantes, sino que también puso énfasis en la pertinencia y relevancia de los aprendizajes enseñados en las escuelas.<sup>13</sup> En palabras de la organización, la educación inclusiva queda definida de la siguiente manera:

(...) un proceso de abordaje y respuesta a la diversidad de necesidades de todos los estudiantes a través del aumento de la participación en el aprendizaje, las cul-

---

13 Por otra parte, el foco de atención es también de naturaleza distinta entre la integración y la inclusión. En la integración, los estudiantes que se incorporan a las escuelas comunes se tienen que "asimilar" a la escolarización disponible (al currículum, a los métodos, a los valores y a las normas), independientemente de su lengua materna, su cultura o situaciones de vida. En tal sentido, desde esta perspectiva los sistemas educativos se mantienen inalterables y las acciones se centran en la atención individualizada a los "alumnos integrados" (programas individuales, estrategias y materiales diferenciados, procesos especializados, etc.) (Blanco, 2009).

turas y las comunidades, y la reducción de la exclusión dentro y desde la educación. Implica cambios y modificaciones en el contenido y los enfoques, las estructuras y las estrategias bajo una visión común que abarca a todos los niños y niñas del rango de edad apropiado y la convicción de que es la responsabilidad del sistema regular educar a todos los niños y niñas (Unesco, 2009 en Operti, 2013: 31).

Como quedó señalado, esta nueva mirada sobre la educación inclusiva implicó avanzar en el diseño y desarrollo de medidas tendientes a la universalización y mejora de los sistemas educativos. En esta línea predominaron las recomendaciones y propuestas de diversificación de la oferta escolar, de los espacios de aprendizaje, del currículum, de las propuestas de evaluación, entre otras, bajo el propósito general de dar lugar a las necesidades de todos. Desde esta perspectiva, la inclusión pasó a inscribirse dentro de la lógica de la diversidad, mientras respecto a la integración lo hacía bajo el enfoque de la homogeneidad (Blanco, 2009). La nueva definición se tradujo así, en recomendaciones de política educativa de corte transversal, destinadas a intervenir en los distintos niveles del sistema (Ainscown y Miles, 2008). Dichas formulaciones deberían dar lugar, entonces, al desarrollo de programas que atendieran la presencia y permanencia en la escuela; la participación en relación a la calidad de la experiencia de aprendizaje; y los logros en cuanto a los procesos de aprendizaje y sus resultados. Implican también, responder a la diversidad de los niños y jóvenes a través de una educación personalizada que contemple los diversos perfiles sociales y culturales (ibídem).

En suma, para la Unesco la educación inclusiva se volvió uno de los componentes del derecho a la educación, entendiendo por este el derecho a una educación de igual calidad

para todos que promueva el desarrollo y aprendizaje de cada sujeto, y el derecho a educarse en las escuelas de la comunidad en igualdad de oportunidades o condiciones (Opertti y Belalcázar, 2008; Schaeffer, 2008; Blanco, 2014).<sup>14</sup> Como se verá a continuación, este enfoque fue asumido y difundido por organizaciones como la OEI en el ámbito iberoamericano, que también se alejó de la versión restringida de la educación inclusiva limitada a la incorporación de alumnos con necesidades educativas especiales.

## **La inclusión educativa en el discurso de la OEI y el intercambio educativo entre los países iberoamericanos**

Junto a la Unesco, la OEI destaca por su presencia en el ámbito de la cooperación iberoamericana y en el campo de la educación en particular. Se distingue por ser un OI de carácter gubernamental cuyo objetivo es la cooperación entre los países en el campo de la educación, la ciencia, la tecnología y la cultura.<sup>15</sup> El fortalecimiento del conocimiento, la integración y la solidaridad entre los estados a través de la educación, la ciencia, la tecnología y la cultura quedó proclamada como su meta central, en sintonía con los estatutos que definen las acciones de organizaciones de mayor alcance como la Unesco.

---

14 La igualdad de oportunidades es una idea recurrente en el discurso educativo de los OI; un concepto que impera en el discurso educativo hegemónico como un principio que, al promover el mérito como condición para ascender socialmente, transforma a la sociedad en competitiva y poco solidaria. Para una visión crítica sobre dicha noción, ver Dubet (2011).

15 Los Estados de América que suscribieron los estatutos de la OEI, junto con España y Portugal, fueron Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Su sede central funciona en Madrid y cuenta con Oficinas Regionales en Argentina, Colombia, Perú, Chile, México y Venezuela.

En esta línea, la educación y el desarrollo son dos de los principales ejes sobre los cuales se articulan sus mecanismos de cooperación. En tanto la educación se concibe como un medio privilegiado para lograr la integración, las propuestas multilaterales en este sector se consideran fundamentales. Al respecto, dos son los eventos principales que organiza la OEI: las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno, y las Conferencias de los Ministros de Educación de Iberoamérica. Ambas instancias se presentan como espacios colectivos para delinear estrategias de desarrollo en la esfera educativa; de hecho, la OEI los concibe como ámbitos de definición de propuestas y programas a nivel internacional. A lo largo del tiempo, estas reuniones que convocan tanto a jefes de Estado como a Ministros de Educación, han dado lugar a declaraciones cuyos objetivos aspiran a incidir en la definición de las políticas gubernamentales operando, o al menos pretendiéndolo, como marco político para los países miembros de la organización. La OEI se presenta así como un organismo dedicado a la recomendación de políticas educativas “idóneas”; a la generación de estrategias de cooperación bilateral y multilateral entre los países; al desarrollo de programas de asistencia para la evaluación y el seguimiento de las políticas; a la formación, capacitación y actualización de funcionarios y especialistas en educación; a la búsqueda de alternativas de financiamiento y apoyo técnico; a la generación de bancos de información sobre diversas temáticas educativas, entre las acciones más relevantes. Se define, en este sentido, como una agencia colaboradora con los países para que sus sistemas educativos logren un triple cometido: 1) humanista, en cuanto a la necesidad de desarrollar la formación ética, integral y armónica de las nuevas generaciones; 2) democratizador, respecto a la necesidad de asegurar la igualdad de oportunidades educativas y la equidad social; y 3) productivo, en relación a la necesidad

de preparar para el trabajo favoreciendo los procesos de inserción laboral.

En tanto derecho, la OEI considera a la educación uno de los motores del desarrollo económico y social; un proceso permanente que debe extenderse a lo largo de toda la vida para servir de base a las transformaciones socioeconómicas. Adquiere también un papel fundamental en relación a la gobernabilidad; de allí que se destaque su dimensión socializadora y transmisora de valores. En esta línea, y comprendiendo a la educación como un factor de cambio y desarrollo, es a través de la asistencia técnica que busca promocionar entre los países reformas educativas en tres áreas: expansión y democratización de la educación básica y media; pertinencia de la formación secundaria y de los aprendizajes en general; y diversificación de la educación superior. Estos propósitos guardan estrecha relación con aquellos impulsados por agencias como la Unesco; de hecho, las prioridades educativas de la OEI no solo están alineadas a los postulados de dicha organización, sino que también se acoplan a los compromisos asumidos en foros mundiales como han sido la EPT y los ODM. Así, al analizar las declaraciones de las Conferencias y de las Cumbres de las últimas dos décadas, se desprende la adopción de definiciones internacionales como la inclusión educativa.

Aunque en la historia de la organización las temáticas vinculadas al acceso han formado parte de su discurso y propuestas desde sus orígenes, sumándose más tarde la calidad como problemática vinculada a la pertinencia de los aprendizajes, fue a fines de los años 2000 cuando el enfoque de la inclusión adquiere centralidad en el pensamiento de la OEI. Precisamente, será en el marco de la conmemoración del Bicentenario de la Independencia de España por parte de los países latinoamericanos y del Caribe, cuando la OEI diseña el programa “Metas Educativas 2021” que fue

aprobado en la XVIII Cumbre Iberoamericana de 2008. Cabe señalar que este plan estuvo orientado a que los países miembros cumplieran durante el período 2011-2021 con los objetivos de la EPT, que habían sido propuestos para 2015. Bajo el propósito de discutir las metas, la OEI celebró un Congreso Iberoamericano de Educación bajo el título “Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los bicentenarios” en la ciudad de Buenos Aires durante 2010, que operó como la antesala de lo que sería la XX Cumbre Iberoamericana “Educación e Inclusión social” del mismo año, donde finalmente quedó aprobado el plan. Fue en la declaración de dicha reunión donde la inclusión educativa se definió como una estrategia de desarrollo para alcanzar la democratización de los sistemas de enseñanza y la inclusión social. En efecto, se presentó como un proceso para enfrentar “los retos educativos pendientes”, sobre todo aquellos vinculados a la alfabetización y a la educación básica de jóvenes y de adultos; al acceso a la educación en general; a la calidad de la enseñanza; y a los requerimientos del nuevo siglo referidos al desarrollo científico y tecnológico. A su vez, junto a este enfoque, se ratificó a la educación como un bien público y un derecho social. Parte de estas definiciones habían sido afirmadas en la XX Conferencia de Educación del mismo año, donde se proclamó a la educación como un instrumento para el desarrollo, la lucha contra la pobreza y la cohesión social. Se expresó también el compromiso en favor de la inclusión educativa y, en esta línea, se sostuvo que las políticas en materia de educación requerirían del apoyo del conjunto de la sociedad, no solo del Estado, para hacer efectiva su universalización en condiciones de calidad.

Bajo estas interpretaciones, se definió el programa “Metas Educativas 2021” como la estrategia de política educativa de alcance regional destinada a lograr sistemas educativos inclu-

sivos (Marchesi, Blanco y Hernández, 2014). Con cambios en el tiempo, estuvo destinado a modificaciones que se tradujeron en las siguientes metas: a) reforzar y ampliar la participación de la sociedad en la acción educadora; b) incrementar las oportunidades y la atención educativa a la diversidad de necesidades del alumnado; c) aumentar la oferta de educación inicial y potenciar su carácter educativo; d) universalizar la educación primaria y la educación secundaria básica y ampliar el acceso a la educación secundaria superior; e) mejorar la calidad de la educación y el currículum escolar; f) favorecer la conexión entre la educación y el empleo a través de la educación técnico profesional; g) ofrecer a todos oportunidades de educación a lo largo de toda la vida; h) fortalecer la profesión docente; i) ampliar el espacio iberoamericano del conocimiento y fortalecer la investigación científica; j) invertir más e invertir mejor y k) evaluar el funcionamiento de los sistemas educativos y del Programa Metas Educativas 2021.<sup>16</sup>

Para que los países alcancen estos objetivos, la OEI se propuso como el ámbito de promoción y coordinación de los denominados “Programas de Acción Compartidos”, entre los cuales destacaron los siguientes: a) Programa de apoyo a la gobernabilidad de las instituciones educativas, a la consecución de pactos educativos y al desarrollo de programas sociales y educativos integrales; b) Programa de atención educativa a la diversidad del alumnado y a los colectivos con mayor riesgo de exclusión; c) Programa de atención integral a la primera infancia; d) Programa para la mejora de la calidad de la educación; e) Programa de educación técnico profesional; f) Programa de educación en valores y para la ciudadanía; g) Programa de alfabetización y educación a lo largo de la vida; h) Programa para el desarrollo profesional

---

16 Para un análisis crítico de este programa ver *Neoliberalismo y educación. Análisis crítico de las Metas 2021* (Cardona et al., 2016).

de los docentes; i) Programa de educación artística, cultural y ciudadanía y j) Programa para la dinamización del espacio iberoamericano del conocimiento. Se le asignó también a la organización el rol de coordinador y evaluador, así como de gestor para conseguir y administrar fondos adicionales. En efecto, se crearon en el seno de la organización mecanismos de financiamiento, como fue el caso del Fondo Solidario de Cooperación Educativa, de carácter voluntario; e instancias de seguimiento del programa como fue el Instituto de Evaluación y Seguimiento de las Metas Educativas 2021.

En esta línea, la OEI alentó a los países a implementar estrategias educativas orientadas a incrementar la participación del sector privado, a flexibilizar los sistemas educativos en base a demandas del mundo del trabajo, a aumentar y diversificar la inversión en la educación, entre las más significativas. Se puso énfasis también, en la generación de estrategias pedagógicas y asignación de recursos que otorguen prioridad a los sectores más desfavorecidos con el fin de lograr la inclusión de todos. Se alentaron, en este sentido, el diseño e implementación de políticas focalizadas para el sector.

En suma, la educación inclusiva quedó definida como un mecanismo orientado a garantizar el derecho a una educación de calidad para todos, pero poniendo mayor atención en los niños y jóvenes en situación de exclusión.<sup>17</sup> Desde esta

---

17 Si bien la Unesco y la OEI comparten definiciones y propuestas sobre la inclusión educativa, no todos los OI le han concedido la misma centralidad ni han adoptado un significado unívoco sobre dicha noción. Al respecto, se observan posiciones más restrictivas en agencias como el Banco Mundial y la OCDE. Por ejemplo, aunque para el Banco Mundial la educación sea una de las principales estrategias para alcanzar el nivel de capital humano que necesitan los países, la referencia a esta noción solo aparece en algunas de sus publicaciones, sin formularse una conceptualización oficial sobre la misma (Rambla *et al.*, 2008). Las escasas alusiones a este concepto proponen reformas pedagógicas y organizativas en aquellas escuelas cuyos estudiantes presentan necesidades educativas especiales, o bien solo disponen de un ingreso familiar inferior al umbral de pobreza. Algo similar ocurre en el discurso de la OCDE, donde las propuestas de inclusión quedan



perspectiva, se consideró necesario desarrollar propuestas de “escuelas inclusivas” que alberguen a todos los alumnos y favorezcan su participación y aprendizaje bajo el propósito de alcanzar la inclusión social. Vale recordar que, tanto para la Unesco como para la OEI, el diseño de estas acciones aspira a responder, y en este sentido a ofrecer solución, a las complejas problemáticas de la desigualdad y fragmentación social que distinguen a los países de la región y que se han intensificado en las últimas décadas. Una vez más, prevalece entre los OI cierta mirada optimista acerca del lugar de la educación como factor de cambio social, y poco crítica sobre las condiciones estructurales propias del sistema de dominación que inciden en las posibilidades del cambio.

## Reflexiones finales

En las últimas décadas, la extensión del derecho a la educación en términos de inclusión se ha convertido en uno de los objetivos de las agendas de actuación de los organismos internacionales como la Unesco y la OEI. En efecto, en las definiciones, propuestas, líneas de acción e iniciativas analizadas, la inclusión educativa ocupa un lugar destacado en los discursos de ambas organizaciones como mecanismo privilegiado para alcanzar la universalización de la educación en términos de acceso y aprendizaje y, por consiguiente, los procesos de inclusión social. De manera progresiva, esta mirada sobre la inclusión se ha ido alejando de versiones restrictivas que la vinculaban a la integración y asimilación de los sujetos con necesidades educativas especiales, para acer-

---

vinculadas a cambios institucionales y pedagógicos destinados a incorporar a poblaciones con necesidades educativas especiales o en situaciones de vulnerabilidad económica. En ambos casos prevalece la versión restringida de la educación inclusiva (Rambla *et al.* 2008).

carse a perspectivas más “democratizadoras” y universales. Asimismo, dicha noción ha articulado en sus sentidos la idea de calidad, entendida como la adquisición de aprendizajes pertinentes y relevantes acorde a las actuales necesidades del mundo productivo y científico.

Aun cuando estas orientaciones revisten cierto carácter de novedad, cabe reflexionar acerca del lugar que los OI le asignan a la inclusión educativa como mecanismo de cohesión social en los países de menor desarrollo económico. Al respecto, la primera cuestión a interrogar remite al “optimismo” generalizado que prevalece sobre el rol de la educación y del conocimiento como factores de cambio económico y social. La literatura sociológica ha cuestionado ya desde hace tiempo las miradas economicistas sobre la educación que, sin embargo, han tomado auge en las últimas décadas de la mano de los OI. En esta línea, en los documentos internacionales consultados no se hallan referencias a las formas en que las propuestas educativas sobre inclusión podrían articularse con otras dimensiones de la desigualdad (trabajo, vivienda, sistema impositivo, salud, etc.), así como con diversas políticas destinadas a otros grupos etarios (no solo a quienes se encuentran en edad de escolarización). Este pareciera ser un rasgo del discurso hegemónico de algunos OI, que promueven el despliegue de medidas orientadas a la educación inclusiva como respuesta monolítica y unilateral, capaz de solucionar la complejidad propia de los múltiples problemas que componen la desigualdad y exclusión social.

El segundo aspecto a señalar refiere a la definición de calidad de la educación que predomina entre los OI, la cual se reduciría a la adquisición de aprendizajes en sintonía con las necesidades de un mercado laboral cada vez más flexible y competitivo. Esta perspectiva, que sitúa la responsabilidad en los propios sujetos que aprenden, se ve legitimada por la

ideología de la igualdad de oportunidades, que promueve la competencia a través del mérito y conduce al debilitamiento de la mirada de la educación como derecho social. En esta línea, se destacan otras dos cuestiones presentes en el discurso de los OI. La primera, remite a las recomendaciones e iniciativas de “medir” la calidad a través de programas estandarizados de evaluación del rendimiento escolar, que trasladan y expresan los modos de gestión del sector privado vinculados al paradigma de la Nueva Gestión Pública. La segunda, se relaciona con las propuestas de diversificación del financiamiento que favorecen los procesos de privatización y mercantilización de la educación tan frecuentes en los escenarios latinoamericanos.

Finalmente, vale la pena subrayar la importancia que adquieren los circuitos de comunicación construidos y legitimados por los OI, que inciden en la difusión de cierto horizonte educativo particular presentado como referencia universal a problemáticas locales. Más allá de los contextos políticos particulares de los países, la similitud de sus programas educativos y agendas gubernamentales guarda relación con el proceso por el cual estas organizaciones contribuyen en la institucionalización de ciertas ideologías, estructuras y prácticas que actúan como representantes de los valores globales del actual sistema de dominación y de la política mundial en educación.

## Bibliografía

- Aguerrondo, I. (2008). Políticas de educación inclusiva, En *Una breve mirada a los temas de educación inclusiva*. Ginebra, Unesco.
- Ainscow, M. y Miles, S. (2008). Por una educación para todos que sea inclusiva: ¿Hacia dónde vamos ahora? *Dossier Educación Inclusiva. Perspectivas*, vol. XXXVIII, N° 1: 17-44.

- Ball, S. (2014). Globalización, mercantilización y privatización: tendencias internacionales en Educación y Política educativa. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, vol. 22, N° 41. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v22n41.2014>
- Blanco, R. (2008). Marco conceptual sobre educación inclusiva. En *Una breve mirada a los temas de educación inclusiva: aportes a las discusiones en los talleres*. Ginebra, Unesco.
- Caruso, M. y Tenorth, H. E. (comps.) (2011). *Internacionalización. Políticas educativas y reflexión pedagógicas en un mundo global*. Buenos Aires, Granica.
- Dale, R. (2002). Globalización: ¿un nuevo mundo para la educación comparada? En Schriewer, J. (comp.). *Formación del discurso en la educación comparada*, pp. 69-90. Barcelona, Pomares.
- (2007). Los efectos de la globalización en la política nacional: un análisis de los mecanismos. En Bonal, X.; Tarabini, A. y Verger, A. (eds.). *Globalización y educación. Textos fundamentales*. Buenos Aires, Miño y Dávila.
- Dubet, F. (2011). *Repensar la justicia social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Jakobi, A. y Martens, K. (2007). La influencia de la OCDE en la política educativa nacional. En Bonal, X.; Tarabini, A. y Verger, A. *Globalización y educación. Textos fundamentales*, pp. 233-256. Buenos Aires, Miño y Dávila.
- Jones, P. (1998). *International policies for Third World Education: UNESCO, literacy and development*. Nueva York, Routledge.
- (2007). Education and the world order. *Comparative Education*, N° 43: 325-337.
- Marchesi, A.; Blanco, R. y Hernández, L. (coords.) (2014). *Avances y desafíos de la inclusión educativa en Iberoamérica*. Madrid, OEI.
- Matsuura, K. (2008). Prefacio. *Perspectivas*, vol. XXXVIII, N° 1, marzo.
- Mundy, K. (2007). El multilateralismo educativo y el (des)orden mundial. En Bonal, X.; Tarabini, A. y Verger, A. (eds.). *Globalización y educación. Textos fundamentales*, pp. 117-162. Buenos Aires, Miño y Dávila.
- Opertti, R. (2013). *La educación inclusiva. Perspectiva internacional y retos de futuro*. Lima, Guzlop Editoras. Primera edición digital, [https://www.guzlop-editoras.com/web\\_des/edu01/pld0855.pdf](https://www.guzlop-editoras.com/web_des/edu01/pld0855.pdf)

- Opertti, R. y Belalcazar, C. (2008). Tendencias de la educación inclusiva a nivel regional e interregional: temas y desafíos, *Dossier Educación Inclusiva. Perspectivas*, vol. XXXVIII, N° 1: 149-179.
- Peters, S. (2003). Educación integrada: lograr una educación para todos, incluidos aquellos con discapacidad y necesidades educativas especiales. Documento preparado para el grupo de discapacidad del Banco Mundial. Washington, Banco Mundial.
- Rambla, X.; Ferrer, F.; Tarabini, A. y Verger, A. (2008). La educación inclusiva frente a las desigualdades sociales: un estado de la cuestión y algunas reflexiones geográficas, *Dossier Educación Inclusiva. Perspectivas*, vol. XXXVIII, N° 1: 81-96.
- Torres, R. M. (2000). *Una década de Educación para Todos: La tarea pendiente*. Buenos Aires, IIPE, Unesco.
- (2018). *Mitos y metas de la Educación Para Todos (1990-2015)*. Disponible en: <http://educacion-para-todos.blogspot.com/2013/03/25-anos-de-educacion-para-todos-25.html>

## Fuentes documentales

- OEI (2010). *Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios*. Madrid, OEI.
- Naciones Unidas (2000). Objetivos de Desarrollo del Milenio.
- (2015). Objetivos de Desarrollo Sostenible (2015-2030).
- Unesco. (1990) Conferencia Mundial sobre Educación Para Todos, Jomtein, Tailandia.
- (1994). *Declaración de Salamanca y Marco de acción para las Necesidades educativas Especiales*. Aprobado por la Conferencia Mundial sobre necesidades Educativas Especiales. Acceso y calidad, Salamanca, 7 al 10 de junio, París, Unesco.
- (2000). Marco de Acción de Dakar: Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes. Foro Mundial sobre Educación. Dakar.
- (2008). *La educación inclusiva: el camino hacia el futuro*. Cuadragésima octava reunión, Centro Internacional de Conferencias, Ginebra, 25 al 28 de noviembre.
- (2005). *Guidelines for Inclusion. Ensuring Access to education for All* (Orientaciones para la inclusión, Asegurar el Acceso para Todos). París, Unesco.

