



REICE. Revista Iberoamericana sobre
Calidad, Eficacia y Cambio en Educación

E-ISSN: 1696-4713

RINACE@uam.es

Red Iberoamericana de Investigación Sobre
Cambio y Eficacia Escolar
España

Terigi, Flavia

SEGMENTACIÓN URBANA Y EDUCACIÓN EN AMÉRICA LATINA. APORTES DE SEIS ESTUDIOS
SOBRE POLÍTICAS DE INCLUSIÓN EDUCATIVA EN SEIS GRANDES CIUDADES DE LA REGIÓN
REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación, vol. 7, núm. 4, 2009,
pp. 28-47

Red Iberoamericana de Investigación Sobre Cambio y Eficacia Escolar
Madrid, España

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=55114094003>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto



SEGMENTACIÓN URBANA Y EDUCACIÓN EN AMÉRICA LATINA. APORTES DE SEIS ESTUDIOS SOBRE POLÍTICAS DE INCLUSIÓN EDUCATIVA EN SEIS GRANDES CIUDADES DE LA REGIÓN

Flavia Terigi

Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación
(2009) - Volumen 7, Número 4

<http://www.rinace.net/reice/numeros/arts/vol7num4/art2.pdf>

Fecha de recepción: 30 de junio de 2009
Fecha de dictaminación: 10 de septiembre de 2009
Fecha de aceptación: 12 de septiembre de 2009



En la mayoría de los países de América latina, las leyes que rigen el sector educación son de avanzada en sus provisiones sobre derechos educativos y educación inclusiva. Sin embargo, la región experimenta grandes dificultades para traducir esa legislación en políticas sectoriales y, más aun, en prácticas pedagógicas que conduzcan al cumplimiento efectivo de los derechos educativos consagrados en las leyes (Calvo, Ortiz y Sepúlveda, 2009). En la última década del siglo XX, la región ha sido escenario de grandes reformas en los sistemas educacionales, que incluyeron enormes inversiones de fondos públicos, generalmente contrayendo endeudamiento externo; pero los resultados distan de ser convincentes en cuanto a los avances en el derecho a la educación.

Las autoridades educativas buscan mayores niveles de equidad en el punto de partida y en el punto de llegada en la educación básica; pero esa búsqueda se realiza en un contexto muy diferente de aquel que caracterizó la primera gran expansión de la educación en estos países, pues la agudización de los procesos de exclusión social plantea tensiones de muy difícil resolución entre los derechos educativos de los niños, niñas y adolescentes, las condiciones socioeconómicas en que se desarrollan sus vidas, y las capacidades y recursos estatales para llevar adelante políticas que aseguren el cumplimiento de aquellos derechos. Pese a los esfuerzos que realizan las autoridades educativas, la inserción escolar acaba resultando insuficiente para revertir los procesos de aislamiento, marginación y negación de derechos.

Atendiendo a la intención del monográfico de considerar el fenómeno del abandono escolar desde distintas perspectivas, este artículo se propone realizar un aporte al análisis de las políticas orientadas a la atención educativa de las poblaciones vulnerabilizadas de las grandes ciudades de la región, basándose en los resultados de seis estudios realizadas en sendas ciudades de cinco países de la región.¹ Presentaremos las principales conclusiones de los estudios, que se realizaron sobre políticas educativas cuyo propósito explícito es la inclusión educativa de grupos sociales excluidos de la posibilidad de escolarización y/o que acumulan experiencias de fracaso escolar y abandono de los estudios.

Tomamos la expresión “vulnerabilizados” de la documentación oficial del programa *Centros de Transformación Educativa* de la Ciudad de México, según se reporta en Loyo y Calvo (2009), en tanto consideramos que expresa mejor que “vulnerables” una condición que afecta a vastos sectores de las poblaciones urbanas. Esa condición es el resultado histórico y (esperamos) reversible de procesos sociales que producen como efecto la situación de vulnerabilidad: los grupos no “son” vulnerables por alguna condición propia que los haga tales, sino que están colocados en situación de vulnerabilidad por efecto de procesos de concentración de la riqueza, de explotación económica, de segregación en la participación política y de desigualdad en el acceso a los bienes culturales.

Las investigaciones a las que habremos de referirnos permiten captar muchas de las claves que se han planteado en el proceso de diseño y realización de los programas, y ofrecen una serie de evidencias sobre lo que funciona y lo que hace obstáculo en la intención política de dar respuesta a las situaciones que impiden el cumplimiento de los derechos educativos de los niños, niñas y adolescentes vulnerabilizados que viven en contextos urbanos de nuestros países. Los estudios presentan una cantidad de decisiones tomadas en cada país, en cada ciudad, para promover iniciativas que funcionen ante el difícil desafío de

¹ Se trata de estudios sobre tres programas de aceleración de aprendizajes desarrollados en Bogotá, Colombia (Gutiérrez y Puentes, 2009), en El Salvador (Picardo João y Victoria Libreros, 2009) y en Ciudad de Buenos Aires, Argentina (Pagano y Buitron, 2009); y sobre tres programas de reingreso a la educación escolar desarrollados en Ciudad de México (Loyo y Calvo 2009); en Medellín, Colombia (Calvo, Ortiz y Sepúlveda, 2009); y en las ciudades de Montevideo y Canelones, de la República Oriental del Uruguay (Mancebo y Monteiro, 2009). Los estudios fueron financiados por el Sector Educación del Programa *EUROSociAL* de la Unión Europea, entre febrero de 2008 y mayo de 2009.

la inclusión escolar de las poblaciones vulnerabilizadas; algunas de esas decisiones las hemos encontrado en los distintos programas analizados, en tanto otras son de carácter local, propias de alguno de ellos. Entre otros asuntos encontrados en el análisis de los programas de aceleración, se destaca la importancia del armado de un dispositivo, el valor que pueden adquirir los materiales educativos dentro de él y la disponibilidad presupuestaria que requieren los programas (Perazza, 2009). En cuanto a los programas de reingreso, los reportes ponen el acento en la cuestión docente y en condiciones como la pequeña escala y la baja ratio docente/alumnos (Vaillant, 2009). En lo que sigue, desarrollaremos los aportes que consideramos principales.

1. SOBRE LA VULNERABILIZACIÓN EDUCATIVA EN LAS GRANDES CIUDADES

En las ciudades latinoamericanas conviven y, al mismo tiempo, se diferencian por un lado poblaciones que sufren crecientes niveles de pobreza y marginación y, por el otro, grupos con accesos privilegiados a servicios de calidad. Los procesos de segregación urbana impactan en la educación, planteando exigencias en relación con la inclusión de quienes están excluidos de otros derechos, o los ven solo parcialmente cumplidos. De aquí la importancia de considerar de manera específica los problemas educativos en las ciudades y de plantear interrogantes acerca de si se trata de problemas generales que toman expresiones locales (como podría ser el caso de los pequeños pueblos o de las zonas rurales) o si al menos algunos de los problemas que se presentan son específicos de los grandes conglomerados urbanos.

No se trata de un interrogante inédito. Como nos recuerdan Ainscow y West (2008), en los países angloparlantes la bibliografía que se ocupa de los problemas a los que se enfrentan las “escuelas urbanas”² se remonta al menos a veinte años atrás. La originalidad de los seis estudios en que se basa este artículo es el foco puesto en las ciudades de América Latina, buscando incorporar los procesos específicos de la región al debate sobre la problemática de la inclusión educativa en las ciudades.

En nuestra región, la migración intra-regional se produce de las áreas rurales a las grandes ciudades con mayor oferta de empleo y servicios: escapando de la pobreza, de las guerras, de las catástrofes naturales, de condiciones de insalubridad, los migrantes se asientan en las periferias de las zonas urbanas, profundizándose sus condiciones de pobreza, agravadas por el desarraigo de sus comunidades de origen. De modo que ciudades que han alcanzado un cierto estándar de vida para las poblaciones tradicionalmente asentadas afrontan de manera sistemática la problemática de la inclusión de nuevas poblaciones. La educación escolar de niveles básicos es un servicio que requiere distribución territorial para cumplirse; pero las dinámicas demográficas de las ciudades generan escenarios no anticipados por el planeamiento, y como consecuencia las administraciones tienen dificultades para desarrollar a tiempo la infraestructura escolar necesaria para asegurar el ingreso oportuno y las condiciones de escolarización adecuadas. Así, los procesos de segregación urbana impactan en la educación: la escuela es testigo activo de la profundización de las distancias sociales y culturales, y no siempre logra evitar ser ella misma parte del reforzamiento de las desigualdades entre quienes habitan una misma ciudad.

² “Nos referimos a escuelas que, en su mayoría, están ubicadas en zonas depauperadas del centro de las ciudades y en áreas suburbanas y cuya población pertenece a los sectores más pobres y menos prósperos de la comunidad. Son zonas en las que los ingresos de los padres y los niveles de empleo son bajos, en las que abundan las poblaciones de grupos minoritarios étnicos y sociales y en las que, a veces, hay una cantidad significativa de alumnos bilingües” (Ainscow y West, 2008: 15).

Es importante poner de relieve ciertas dificultades que se presentan para encuadrar la educación urbana cuando se pretende avanzar en los interrogantes sobre la especificidad de la problemática educativa en las ciudades. Destacamos tres cuestiones a considerar.

En primer lugar, es claro que las ciudades constituyen entornos específicos y que presentan problemáticas demográficas, económicas, socio-ambientales y culturales, entre otras, que les son propias, de modo que cuesta imaginar que las problemáticas educativas no lo sean al menos en parte. Sin embargo, la tradición de la investigación educativa ha dado poco reconocimiento a estas problemáticas: en educación, el reconocimiento de especificidad ha sido más usual en relación con la educación rural y, más recientemente, con la educación en contextos de encierro, mientras que la educación en ciudades ha quedado inadvertidamente asimilada como “la” educación, lo cual ha contribuido a oscurecer las problemáticas específicas que presenta.

En segundo lugar, las ciudades tienen un alcance administrativo determinado: tienen límites formales, y sus gobiernos locales tienen potestades sobre el territorio comprendido en esos límites. Pero el conglomerado urbano que reúne aquellas peculiaridades demográficas, socio-ambientales, etc., que hacen a la *vida urbana*, desborda la definición administrativa: se puede vivir en la periferia y trabajar en el centro administrativo; se puede residir en el conurbano y escolarizarse en la ciudad. Bajo estas condiciones, los problemas educativos (y los de otras áreas como la salud, el transporte o el empleo) son propios del *área urbana* más que de la ciudad como definición administrativa. En consecuencia, una misma situación de exclusión educativa puede implicar sistemas escolares o programas educativos que deberían ser asumidos por dos o más autoridades locales diferentes (tal como sucede en las amplias zonas metropolitanas en las que se ubican Buenos Aires o la Ciudad de México), lo que generalmente no sucede.

Finalmente, en los escenarios urbanos de los países de América latina se presentan situaciones bien distintas en relación al gobierno y la administración de la educación. Encontramos ciudades como Medellín, Bogotá y Buenos Aires en las que –sin desconocer algunas importantes diferencias– la administración y definición de los objetivos y las metas de política educativa recaen en el poder local; ciudades como las de todo Brasil cuyas competencias son excluyentes en materia de educación básica, en tanto otros niveles educativos son de manejo estadual o federal; ciudades como San Salvador o Montevideo en las que la toma de decisiones está centralizada en la instancia nacional, siendo las ciudades escenarios donde se despliegan las políticas nacionales, sin responsabilidades educativas propias de un gobierno local. Debemos agregar el caso de la Ciudad de México, en la que se observa una situación especial: el Distrito Federal tiene un gobierno y una asamblea electos democráticamente, pero este gobierno local no tiene el control de las escuelas de educación básica, que continúan bajo responsabilidad del gobierno federal. Bajo condiciones institucionales tan diferentes en relación con el gobierno de la educación como las que presentan las ciudades de la región, la posibilidad de que un problema educativo local tenga respuesta local varía en gran medida en función del esquema de poder y gobierno establecido por las normas que rigen los respectivos sistemas escolares y por las prácticas políticas.

Las consideraciones que anteceden pretenden enfatizar que la cuestión de la educación en ciudades latinoamericanas presenta unas cuantas aristas que hacen inviables los análisis simplistas. El estado de los conocimientos sobre la temática de la inclusión educativa en las ciudades justifica ampliamente la realización de estudios de caso sobre políticas en curso, que permitan sistematizar problemas y saberes

acumulados, establecer hipótesis para investigaciones ulteriores y formular sugerencias y recomendaciones para las políticas educativas.

2. EL PROCESO DE TRABAJO EN LA REALIZACIÓN DE LAS INVESTIGACIONES

Acciones de intercambio entre los responsables de las áreas educativas de distintos países de América Latina interesados en la problemática de la educación en ciudades³ permitieron identificar un cierto número de políticas educativas que parecían dar alguna clase de respuesta a problemas como el reingreso al sistema educativo de los sujetos no escolarizados, el reconocimiento de los quiebres en las trayectorias educativas, el establecimiento de sistema de alertas tempranas frente al riesgo educativo y la promoción educativa de los municipios y las organizaciones sociales. Hacia el final de este ciclo de intercambio, se inició un proceso de sistematización de las experiencias, para lo cual en febrero de 2008 fueron seleccionadas las siguientes temáticas y políticas:

TABLA 1. POLÍTICAS SELECCIONADAS PARA SU ESTUDIO

Propósito principal de las políticas	Destinatarios principales ⁴	Políticas seleccionadas
Aceleración de aprendizajes ⁵	Alumnos/as de nivel primario con sobreedad	Programa de Reorganización de las Trayectorias Escolares de los Alumnos con Sobreedad en el Nivel Primario de la Ciudad de Buenos Aires, República Argentina.
		Modalidad de Educación Acelerada de la República de la ciudad de San Salvador, El Salvador.
		Programa de Aceleración del Aprendizaje de la ciudad de Bogotá, Colombia
Reingreso al sistema educativo, en especial a la enseñanza básica	Niños, niñas, adolescentes y jóvenes desescolarizados ⁶	La Escuela Busca al Niño/a en la ciudad de Medellín, Colombia
		Centros de Transformación Educativa de la Ciudad de México.
		Programa de Aulas Comunitarias de Montevideo y otras ciudades de la República Oriental del Uruguay ⁷ .

Cada una de estas políticas fue objeto de estudio en sendas investigaciones desarrolladas por equipos de investigadores locales. Los estudios se propusieron conocer el desarrollo en terreno de las políticas seleccionadas y analizarlas en profundidad, así como colaborar en la explicitación de los saberes involucrados en las experiencias. Para ello, cada investigación fue abordada con la lógica del estudio de caso: los investigadores se propusieron alcanzar un tipo de reconstrucción de la política bajo análisis que permitiera comprenderla en su singularidad, analizando los procesos característicos en distintos niveles, atendiendo a la conformación del programa y a sus transformaciones, al papel del contexto y de los actores, y a los procesos de significación y apropiación experimentados por estos últimos.

³ Talleres, seminarios y otras acciones de intercambio en Cartagena de Indias (junio de 2006), en Madrid y París (noviembre de 2006), en Buenos Aires y Montevideo (junio de 2007), y en México DF (noviembre de 2007).

⁴ Se trata de una definición general que comparten los programas analizados, pero ésta se combina con otras. Así, por ejemplo, la aceleración de aprendizajes se convirtió en la ciudad de Bogotá en una estrategia para la atención de población desplazada por la violencia y, debido a su condición de desplazamiento, desescolarizada (Gutiérrez y Puentes, 2009).

⁵ En este monográfico, el artículo de Perazza analiza estos programas de aceleración en clave comparada.

⁶ Como se verá, en el caso de los Centros de Transformación Educativa de la Ciudad de México la estrategia alcanza a estas poblaciones pero también y prioritariamente a mujeres mayores de 50 años, un grupo que padece niveles altísimos de exclusión educativa en esta ciudad (Loyo y Calvo, 2009).

⁷ El Programa de Aulas Comunitarias (PAC) de Uruguay, es abordado en profundidad en el Artículo de M.E. Mancebo en este monográfico.

Se trata de estudios cualitativos cuya característica distintiva ha sido la producción de información nueva debido al trabajo en terreno. La estrategia metodológica involucró –como es de rigor– la recolección de información secundaria para situar el país, la ciudad, el sistema educativo y el programa en contexto, y contribuir así a una descripción más exacta del fenómeno estudiado; pero los casos fueron examinados en base a la información producida por las actividades de los investigadores en terreno, actividades que incluyeron observaciones de distinto tenor de los contextos locales y de los eventos propios de cada programa, entrevistas a actores situados en distintos niveles del armado institucional de los programas –incluyendo sus destinatarios y familias–, y la realización de grupos focales.

Los investigadores describieron las propuestas en curso considerando sus metas, los niveles de responsabilidad, las líneas de acción y los recursos asignados, y prestaron especial consideración al papel de las autoridades educativas, de las escuelas, de las familias y de las organizaciones sociales. Además se analizaron las principales decisiones pedagógico-didácticas relativas a propósitos educativos, a la selección de contenidos, a los agrupamientos de estudiantes, a los materiales producidos y a las estrategias asumidas. Finalmente, se identificaron los criterios para el seguimiento de cada programa y los instrumentos de monitoreo, cuando los hubo, los facilitadores y los obstáculos reconocidos y las líneas a futuro señaladas por los principales decisores.

Finalizados los trabajos de campo y avanzados los análisis, se realizó un Seminario Internacional⁸ donde se presentaron los avances de cada estudio, se produjo un examen compartido de las evidencias ofrecidas por cada equipo de investigación y se debatieron hipótesis sobre la singularidad de cada política y sobre los aspectos que emergieron como comunes. El Seminario Internacional brindó además la oportunidad de un intercambio sobre los avances entre los equipos de investigación y los representantes políticos de los países involucrados, y de un examen de estos mismos avances por parte de especialistas en la temática de la inclusión educativa. Formó parte de la metodología de trabajo la devolución de resultados a las autoridades educativas locales y a los principales actores concernidos.

3. EL ARMADO INSTITUCIONAL DE LOS PROGRAMAS

Cuál es el nivel de gobierno que tiene capacidades de decisión sobre la política bajo análisis es un asunto de importancia para comprender en qué medida la iniciativa interactúa con una agenda de gobierno local y forma parte de ella. Las situaciones de exclusión que estudiamos se viven en las ciudades y tienen consecuencias para su conformación social; no obstante, como anticipamos, los gobiernos locales se encuentran en distintas situaciones en cuanto a su capacidad efectiva para hacer de la educación una herramienta de inclusión social. En los casos en que la política bajo análisis es decidida por las autoridades locales (Bogotá, Buenos Aires, Ciudad de México y Medellín), hemos encontrado una relación mayor entre las iniciativas y las problemáticas locales, y es posible encontrar autoridades locales con mucha implicación en los programas. En los casos en que las autoridades locales no tienen potestades específicas en la definición de la política, la articulación posible de esta con otras iniciativas de inclusión social parece más difusa: ya en el nivel del discurso que sostiene las políticas no se encuentran referencias que permitan hablar de un reconocimiento de la especificidad de la problemática educativa en

⁸ En la ciudad de Antigua, Guatemala, en noviembre de 2008.

la ciudad, y el estudio en terreno revela menor y aun nulo involucramiento de la autoridad local en el desarrollo de la iniciativa.

Estas consideraciones no implican que haya razones para sostener la preferencia de uno u otro nivel de gobierno (nacional o local) en la definición de políticas de inclusión educativa en ciudades. Pero avanzar en el reconocimiento del carácter local y complejo de la problemática de la inclusión educativa en ciudades abre la necesidad de que, en los casos en que sean las autoridades nacionales las que detentan las competencias educativas, se desarrollen formas concretas de trabajo que inscriban a la política educativa en la escala local. Por otro lado, debe señalarse que el problema no es específico de estas políticas, sino de cualquier otra respecto de la cual una autoridad supra-local deba operar en terreno local; puede tratarse de una política de salud, de empleo o de cualquier otra área de la acción estatal.

Frente a la complejidad de las problemáticas y al reconocimiento de que afrontarlas desborda los recursos institucionales regulares del sistema educativo, los gobiernos definen las iniciativas de inclusión que hemos estudiado como *programas*. Debido al carácter programático de las iniciativas, cobra importancia el análisis de la institucionalidad construida para operarlos. Dos situaciones dispares se contraponen al respecto: la de los gobiernos que construyen una institucionalidad específica para las políticas bajo análisis, dotándolas de instancias de conducción reconocibles y con capacidad para intervenir en el desarrollo de la política, y la de los gobiernos que colocan al programa entre muchos otros, sin responsables específicos ni recursos institucionales adecuados.

Una importante diferenciación entre las políticas estudiadas se encuentra a propósito de la participación de organizaciones de la sociedad civil en el armado institucional de los programas. Excepto los programas de Buenos Aires y México, en todos los otros casos el gobierno comparte con distintas organizaciones sociales aspectos determinados de la definición, la operación o el monitoreo de los programas. En algunos países, como Colombia o El Salvador, la intervención de estas organizaciones en los programas educativos tiene una historia prolongada que ha permitido a las distintas instancias estatales concernidas reunir experiencia; en otros casos, como el de Uruguay, la participación es más reciente y el programa bajo análisis se convierte en un terreno donde gobierno y organizaciones exploran los modos de operación conjunta que sean menos conflictivos y que posibiliten mayor complementariedad. En todos estos casos el armado institucional resultante es complejo.

Cuán favorable sea la intervención de las organizaciones de la sociedad civil parece depender no sólo de la tradición de trabajo sino de cómo se han desarrollado en ella las fortalezas relativas del Estado en cuanto a direccionamiento y control del programa y de la acción de las organizaciones. Como señalan Mancebo y Monteiro (2009), los programas en los que participan organizaciones socio-comunitarias requieren capacidades estatales sólidas, de modo que la asociación con ellas no signifique caer en una mera terciarización de las funciones estatales. Los estudios señalan los problemas que devienen de la heterogeneidad de las organizaciones sociales; algunas muestran gran competencia técnica y administrativa, mientras que otras exhiben debilidades de diversa índole. Es una reflexión que podemos desprender de los estudios que, cuanto más débil es el armado institucional de los programas, más sujeto queda su desarrollo al perfil de las organizaciones y, en su defecto, a las circunstancias docentes (Picardo João y Victoria Libreros, 2009).

Apoyándonos en la evidencia y los análisis ofrecidos por los estudios referidos a las cuatro políticas en las que participan organizaciones sociales (Gutiérrez y Puentes, 2009; Loyo y Calvo, 2009; Mancebo y Monteiro, 2009; Picardo João y Victoria Libreros, 2009), hemos considerado cómo parecen distribuirse las

tareas entre el gobierno y las organizaciones. Hemos encontrado sólo dos tareas que corresponden en todos los casos a las autoridades educativas: establecer los lineamientos políticos de los programas y dictar las resoluciones administrativas para su operación. Dos funciones estratégicas del gobierno, como la supervisión técnico-pedagógica de los programas y el financiamiento, se muestran en la mayoría de los casos en manos del gobierno; sin embargo, en el programa de Aceleración de Aprendizajes de Bogotá aparecen asignadas a las organizaciones sociales. Lo que asumen las organizaciones en los cuatro casos es la operación directa del programa: las Aulas Comunitarias en Uruguay son gestionadas por las organizaciones, mientras que las Aulas de Aceleración bogotanas son abiertas por el Estado o financiadas por este, pero la operación corresponde a las organizaciones, aun en el caso de las que funcionan en escuelas gestionadas por la Secretaría de Educación. Puede decirse que, en los programas estudiados, las organizaciones no se suman sólo en virtud de disponer de saber experto en nuevos asuntos tradicionalmente no atendidos por la política educativa, sino para asumir funciones que tradicionalmente correspondían al Estado.

Los estudios coinciden en señalar que las poblaciones que se busca atender con estos programas padecen múltiples situaciones de vulneración de derechos. En todos los casos, las problemáticas que afectan a las poblaciones que se busca atender con los programas difícilmente puedan ser resueltas de manera adecuada por el solo concurso de las autoridades educativas. Pese a ello, es notorio que la acción coordinada con otras instancias de gobierno no forma parte de la definición institucional de la mayoría de las políticas analizadas. Si bien el recurso a la participación de las organizaciones de la sociedad civil puede dar alguna respuesta a estas situaciones, no reemplaza la necesidad de acción convergente de la autoridad estatal, lo que corrientemente se denomina intersectorialidad en la política pública.

Los programas requerirían, debido a la complejidad de las situaciones sociales a atender, articulaciones interinstitucionales precisas. Sin embargo, la mayoría de las políticas bajo análisis se concentran en el área educativa del gobierno y no instituyen formas de trabajo sistemáticas con otros organismos gubernamentales. Debe señalarse que lo que el Estado no prevé o no promueve genera presiones a nivel institucional y en ocasiones termina siendo atendido en la escala local por los actores de los distintos programas: a ellos, esos aspectos insuficientemente atendidos se les presentan de todos modos como urgencia, y los abordan con recursos propios o por decisión propia. Esta solución local, si bien valiosa en los casos en que se produce, no excusa una acción orgánica en el plano gubernamental, pues la atención a estos asuntos está en la base del éxito de muchos programas de revinculación con la escuela y también de los de aceleración de aprendizajes.

4. LA CUESTIÓN DOCENTE LOS PROGRAMAS

Como puede esperarse, encontramos en la documentación de los programas declaraciones acerca del lugar estratégico de maestros y profesores en el desarrollo de las acciones que habrán de hacer posible la revinculación de los niños y jóvenes con la escuela, la reorganización de las trayectorias escolares o la superación de la exclusión educativa. En este aspecto, los programas se asemejan a otras iniciativas de política educativa: en educación, afirmar la importancia de los docentes como actores principales en los procesos educativos es consuetudinario.

En el análisis comparativo, nos ha interesado no sólo el discurso de los programas respecto de los docentes, sino también el trabajo específico que se proponen las políticas con respecto a ellos, a fin de

reconocer en qué medida aquel lugar estratégico se expresa en condiciones de trabajo, en acciones de formación, en acompañamientos especiales, en *empoderamiento*⁹ de los educadores.

En los estudios surge con claridad el dilema que se plantea en los programas de inclusión educativa entre buscar docentes que reúnan condiciones específicas de formación y experiencia o, por el contrario, involucrar a docentes comunes, a los maestros y profesores que trabajan usualmente en el sistema educativo. El dilema tiene su sentido, si se considera que los programas atienden poblaciones en situación de gran vulnerabilidad y que se espera que su propuesta educativa funcione con sujetos que en la educación regular han acumulado experiencias fallidas de tránsito por la escuela.

De la lectura de los informes de los seis estudios surge una lista de expectativas acerca de las condiciones que deberían reunir los docentes que se desempeñen en los programas: comprometidos con los aprendizajes de los sujetos, formados en el desarrollo de estrategias didácticas adecuadas para estilos y ritmos de aprendizaje diversos, convencidos de las capacidades de niños y niñas de poblaciones vulnerables, capaces de desarrollar un trabajo específico con las familias... A poco de componer una lista de este tipo, advertimos que, cuanto más exigente la lista, menores son las probabilidades de encontrar personal como el que se busca en número suficiente, condición imprescindible para programas que se planteen una escala adecuada al volumen de la exclusión educativa en nuestros países.

La respuesta que han dado algunos de los programas bajo análisis a esta tensión es la incorporación de otras figuras educadoras. Así, La Escuela Busca al Niño/a de Medellín tomó un camino original: vincula con el programa a futuros docentes, a través de la modalidad de prácticas pedagógicas en la formación docente que brinda la Universidad de Antioquia, con el interesante resultado de contar con muchos más aspirantes que vacantes y de preparar cohortes de maestros mejor formados para atender condiciones de gran vulnerabilidad y para desarrollar modalidades flexibles de educación, "semillas de cambio" (Calvo, Ortiz y Sepúlveda, 2009). También los Centros de Transformación Educativa de la Ciudad de México tomaron una decisión original: en ellos no trabajan docentes sino jóvenes que han terminado su educación básica, que tienen una historia escolar irregular y que han dejado sus estudios por razones económicas y sociales. El programa busca captarlos y motivarlos para que puedan participar en la formación de poblaciones vulnerables, siempre y cuando continúen su educación media superior o superior. Además de estos jóvenes, que operan como facilitadores, existen otras figuras como las madres de apoyo, el formador tutor y el asistente pedagógico (Loyo y Calvo, 2009).

Con estas decisiones, que han arrojado resultados dispares según los informes, los programas echan luz sobre la necesidad de intervenciones que no son solo las clásicas que podemos esperar de un maestro o un profesor, y que no parece posible resolver con mayor formación de estos. El recurso a otras figuras y la incorporación de otros perfiles profesionales (por ejemplo, médicos y trabajadores sociales de la Universidad de Antioquia en el caso de La Escuela Busca al Niño/a) deben ser leídos en la clave de la necesidad de constituir equipos con mayor variabilidad en los perfiles formativos, en apoyo a la acción de quienes asumen en forma directa la acción educadora propia de cada uno de los programas: enamorar a los niños de la escuela, oficiar de puente con el liceo, acelerar aprendizajes, consolidar saberes básicos, etcétera.

⁹ Neologismo utilizado en la literatura publicada en lengua española como traducción de la expresión *empowerment*, frecuente en la literatura de habla inglesa.

La literatura sobre problemas de la educación urbana identifica la retención de los maestros y profesores como una de las dificultades centrales en las escuelas que atienden población vulnerable; el ausentismo y el llamado *burn out* aparecen asociados a esta dificultad central. En los estudios desarrollados, se ha cotejado la situación de los docentes de estos programas con la que distintos estudios y análisis especializados identifican en los docentes urbanos, en especial aquellos que trabajan con sectores vulnerables.

Los datos recogidos ofrecen bases para un moderado optimismo, debido a que la rotación y el *drop out* docente reportados no se muestran en ningún caso superiores a las cifras del sistema regular. En términos generales, los programas están mostrando cierta capacidad para retener a sus docentes. Es interesante preguntarnos por qué, a pesar del grado de dificultad de las situaciones en que trabajan, la rotación y el *drop out* no parecen tan intensos como podría esperarse. Los informes ofrecen elementos para formular distintas hipótesis. En distintos estudios (por ejemplo, Pagano y Buitron, 2009) se reporta que muchos docentes que se desempeñan en los programas tienen la experiencia de “un antes y un después”: este trabajo ha constituido para ellos bien un reconocimiento, bien una oportunidad profesional; participar en el programa les ha permitido experimentar la satisfacción por los aprendizajes de los alumnos... Algo de los buenos motivos por los que muchas personas quieren ser docentes aparece en las manifestaciones de los entrevistados en distintos estudios justificando su interés por trabajar en los programas.

También debemos considerar que, debido a las cifras de la exclusión educativa y de las dificultades escolares en todas las ciudades, estos maestros y profesores trabajan en situaciones tan difíciles como otros colegas que no se encuentran en programas como los analizados; pero, precisamente por estar incorporados a estos programas, cuentan con apoyos y con acompañamientos concretos, no están tan solos como muchos de sus colegas, ni son vistos como los responsables exclusivos de resolver las problemáticas que plantean las situaciones complejas de sus estudiantes. Estas condiciones más protegidas de desempeño profesional pueden constituir un motivo para permanecer en los programas, pese a la dificultad de las situaciones que se presentan en el cotidiano escolar.

Debido a las formas de acompañamiento y supervisión diseñadas en los programas, los docentes que trabajan en los programas son convocados para distintas tareas además de las acciones formativas directas con los niños, niñas y adolescentes destinatarios de los programas. Las tareas de planificación; el análisis del propio trabajo con una figura de supervisión o de asistencia técnica; el seguimiento de casos específicos entre los alumnos y alumnas que cada maestro o profesor tiene a cargo, y la participación en acciones de formación, aparecen tanto en las entrevistas como en la observación del trabajo cotidiano como parte integrante de las tareas que realizan los maestros y profesores en la mayoría de los programas bajo análisis.

Algunas de estas tareas (como la planificación o la participación en acciones de formación) no son –o no deberían ser– excluyentes de estos programas. Sin embargo, el grado de novedad que reportan los docentes a propósito de estos desempeños muestra que se trata de tareas que regularmente no se cumplen o que se realizan sin la carga de sentido que llegan a adquirir en el marco de los programas. En este, como en muchos otros aspectos, no nos encontramos ante iniciativas sofisticadas en exceso o de realización improbable en la escuela: en verdad lo que se muestra es un funcionamiento que toma en serio actividades que forman parte de las definiciones regulares del trabajo docente, que se ven sistematizadas por el acompañamiento de un otro, ya se trate de un supervisor escolar, de un asistente técnico o del profesional de una ONG.

Es necesario anotar que los estudios no han logrado relevar instancias de sistematización de las prácticas pedagógicas y de producción por parte de los docentes de saberes apoyados en la experiencia que se está acumulando en los programas. Las reflexiones de los docentes entrevistados en los estudios marcan el terreno del saber que están construyendo sobre las acciones valiosas para enseñar y para revertir las relaciones conflictivas de los niños y niñas con las escuelas: hay un saber que se expresa en las entrevistas, un saber que sostiene las novedades mayores o menores que plantean los programas o que emerge de ellas. Pero ese saber no parece ser objeto de análisis específico en la programación de las políticas bajo análisis.

5. LOS MODOS DE AFECTACIÓN DE LAS TRAYECTORIAS DE LOS NIÑOS, NIÑAS, ADOLESCENTES Y JÓVENES

Las trayectorias escolares de quienes asisten a las propuestas educativas de los programas bajo análisis están desacopladas de los recorridos esperados por el sistema escolar. Se trata de trayectorias plagadas de interrupciones que truncan la coherencia y la gradualidad supuestas en la enseñanza usual, “con los efectos negativos que todo ello puede significar para el proyecto educativo, para las experiencias personales y para la posibilidad misma de permanecer en el sistema escolar” (Gimeno Sacristán, 1997: 33)¹⁰.

Por su parte, la incorporación de estos niños, adolescentes y jóvenes a los programas de reingreso o de aceleración supone una intervención política fuerte en sus trayectorias escolares, buscando llevarlas hacia el cauce diseñado por el sistema, o cuanto menos reorganizarlas, como se expresa en la denominación del programa de aceleración de la ciudad de Buenos Aires. Debido a la importancia de esta intervención política, resulta del mayor interés analizar las trayectorias escolares de los sujetos considerando el antes, el durante y el después de su paso por el programa.

En todos los programas, los destinatarios son personas de nivel socioeconómico bajo, muchas de ellas víctimas de situaciones que producen desarraigo, como la pobreza extrema en el lugar de nacimiento, las guerras y persecuciones de distinto tipo, y las catástrofes naturales. Sin restar importancia a estas condiciones, es interesante relevar la lectura que hacen los actores de los programas sobre las experiencias escolares previas de sus estudiantes. En esas lecturas prevalece la impresión de que estos sujetos y sus dificultades han permanecido invisibles para el sistema, o bien han sido los dudosos beneficiarios de un modo de escolarización que se limitó a retenerlos en las escuelas, sin promover sus aprendizajes.

Los niños y adolescentes que llegan a estos programas exhiben déficits en las rutinas propias del “oficio de estudiante”, pero, fundamentalmente, muestran una baja confianza en sus posibilidades de aprender. Los informes muestran en todos los casos que estos programas realizan un trabajo específico para revertir esta desconfianza, que se expresa de maneras contundentes en los modos de participación de los sujetos en las actividades. Un aspecto recurrentemente mencionado es la mirada atenta a los procesos de cada sujeto, la visibilización y valoración de quien en su trayectoria escolar previa permanecía invisibilizado. Se producen formas de vinculación entre los responsables de la acción pedagógica y los niños, adolescentes

¹⁰ La observación de Gimeno Sacristán se refiere al pasaje del nivel primario al secundario, no obstante consideramos que los efectos que menciona pueden reencontrarse toda vez que se producen interrupciones bruscas en los recorridos escolares.

y jóvenes, que facilitan el propio reconocimiento, el llegar a ocupar un lugar en el propio proceso de aprendizaje.

Desde luego, las condiciones de *ratio* docente/alumno establecidas por todos los programas contribuyen a hacer posible esta visibilidad. Pero las cosas no se reducen a este factor. La valoración de los logros de los alumnos, el detenerse cuando alguien no avanza, aspectos muy concretos de la estrategia pedagógica de los programas, confluyen en estos efectos de mejora de las posibilidades de aprender. En los programas en los que estos asuntos están mejor sistematizados, los enfoques didácticos se determinan teniendo en cuenta su capacidad para aportar a la construcción de una posición fortalecida frente al aprendizaje.

Los informes de los estudios reportan de manera coincidente que un aspecto importante de la tarea de estos docentes es el trabajo con las familias de los niños, niñas y adolescentes alcanzados por los programas. Restablecer la relación de los niños y niñas y sus familias con la escuela se revela como un aspecto sustantivo de la actuación docente en estas iniciativas. En todos los casos, la primera etapa en el trabajo con las familias se centra en la deconstrucción del anterior rol familiar en relación a la educación de los alumnos, buscando que superen la inacción y adopten un papel más activo. Esto no siempre resulta posible, debido a una especie de *trade-off* entre el tiempo dedicado a la escuela y el dedicado a las tareas vinculadas a la subsistencia familiar, que deja poco margen para la participación familiar en la escolaridad (Picardo João y Victoria Libreros, 2009), y también debido a que las condiciones de vida de muchos niños son tan difíciles que no se identifica un adulto responsable que comparta con ellos la vida cotidiana (Pagano y Buitron, 2009). Firma de compromisos y actos simbólicos de ingreso son ejemplos de iniciativas ensayadas en algunos programas para establecer un punto de arranque de una nueva relación con la escolaridad.

Pero el paso por los programas puede no ser suficiente para estabilizar las trayectorias escolares de los niños, niñas y adolescentes; el riesgo de desescolarización permanece relativamente próximo. Es ilustrativo de este riesgo lo que sucedió en La Escuela Busca al Niño/a: durante una pausa ocasionada por razones administrativas, gran cantidad de niños, niñas y jóvenes que habían sido escolarizados en la primera etapa de la EBN desertaron del sistema educativo. Ello hizo evidente la necesidad de diseñar formas de acompañamiento y seguimiento de los niños, niñas y jóvenes en las escuelas receptoras, para garantizar su permanencia en las instituciones (Calvo, Ortiz y Sepúlveda, 2009).

Esta necesidad de acompañamiento aparece de un modo u otro en varios programas, dando lugar a la generación de modalidades que no estaban previstas en el diseño original, como los profesores referentes en el PAC (Mancebo y Monteiro, 2009), o los espacios de referencia en el programa de aceleración de Buenos Aires (Pagano y Buitron, 2009). Lo que se pone de relieve una vez más es el juego de visibilidad e invisibilidad en que se desarrollan las trayectorias escolares de estos sujetos: durante años de tránsito por el sistema fueron invisibles; luego los programas les dan atención personalizada y despliegan una mirada atenta sobre sus procesos, pero vuelven a ser invisibles cuando se reincorporan a la escuela común.

Así como el paso por los programas puede ser demasiado corto para revertir la baja autoestima y los aprendizajes insuficientes, también puede ser demasiado breve para que las familias logren vincularse con más autonomía con la escuela común. Pagano y Buitron señalan que, cuando se trata de promover la revinculación con la escuela común, se presenta la necesidad de definir nuevamente formas de relación y colaboración con las familias: los adultos responsables de los niños requieren acompañamiento e información (Pagano y Buitron, 2009) para tratar con una escuela que ha funcionado de manera expulsiva y que difícilmente haya cambiado en este aspecto.

Finalmente, todos los investigadores señalan la necesidad de promover cambios en la escuela común. Los programas bajo análisis son reveladores de formas de funcionamiento escolar productoras de exclusión: pese a los esfuerzos por ampliar la escolarización, la inclusión educativa aún no es un hecho porque las prácticas pedagógicas privilegian la homogeneidad de tratamientos y de resultados y tienen dificultad para aceptar la vulnerabilidad. En tanto no se intervenga sobre estas realidades, no solo será dudoso el tránsito de los sujetos desde los programas hacia la escuela común, sino que seguirán produciéndose candidatos a programas como los que se analizan en este trabajo, por la persistencia de las condiciones específicamente pedagógicas de exclusión que han hecho necesaria la aparición de esta clase de programas.

6. LA ENSEÑANZA, LOS APRENDIZAJES Y LA CUESTIÓN CURRICULAR

Es necesario asumir el problema de los límites del saber pedagógico del que disponemos cuando nos proponemos diseñar programas que hagan posible la inclusión escolar de chicos y chicas con dificultades persistentes para ingresar, para permanecer en la escuela y para aprender en ella. De aquí la importancia que toma el análisis de los componentes pedagógicos de las políticas de aceleración y de reingreso que han sido objeto de estudio. Los programas analizados ofrecen una oportunidad para mirar con más detenimiento los procesos de enseñanza y los aprendizajes que se producen en su marco, así como las definiciones curriculares en las que se establecen las expectativas acerca de lo que los alumnos y alumnas en riesgo educativo pueden aprender en la escuela.

Es necesario reconocer que el *currículum* y la enseñanza como componentes netamente pedagógicos no han sido objeto de una atención similar en los programas estudiados. En algunos de ellos los procedimientos son muy básicos y elementales; no hay mayores fundamentos pedagógicos y didácticos para la selección curricular, para la identificación o la preparación de los docentes o para la organización y el seguimiento del trabajo en el aula. Otros contrastan por la complejidad y precisión de los fundamentos pedagógicos de las decisiones o por la sofisticación relativa de los materiales que ponen a disposición de docentes y estudiantes. Lo interesante es que estas diferencias repercuten de maneras concretas en el trabajo pedagógico y en la situación de mayor o menor malestar en que se encuentran los docentes concernidos por las experiencias. En virtud de ello, parece autorizada la conclusión acerca de la importancia de que los programas asuman de manera decidida la definición de los aspectos pedagógico-didácticos de la inclusión.

6.1. La cuestión curricular

Los programas enfocan de maneras disímiles la problemática que plantea la propuesta curricular vigente para la escuela común cuando se trata de poblaciones con importantes problemas para su escolarización. En los casos de las propuestas de aceleración, la selección curricular es un renglón inevitable: si se trata de que los sujetos realicen aprendizajes en un tiempo menor que el que estipula el cronosistema escolar usual, es necesario definir con precisión cuáles son los aprendizajes a promover. En este aspecto, los tres programas de aceleración estudiados se diferencian de maneras claras.

Las propuestas curriculares de los programas bogotano y salvadoreño pueden “leerse” en sus materiales didácticos. Los dos programas han adaptado los materiales de la propuesta de aceleración de Brasil (Perazza, 2009): sin dejar de introducir ajustes que adecuan los materiales según decisiones locales, el núcleo de los proyectos es semejante al que se encuentra en el programa brasileño. En parte, esta

adopción es posible porque algunos de los temas admiten fuertes ajustes contextuales, en especial los referidos a la ciudad y al país en que viven los estudiantes. De todos modos, los programas no han resuelto el desfase que se plantea entre la propuesta curricular para la escuela común y la selección curricular que suponen los materiales. En el caso del programa bogotano, el desajuste plantea problemas frente a los operativos nacionales de evaluación de los aprendizajes: los niños y niñas que cursan el programa de aceleración rinden las mismas pruebas que sus pares de las aulas comunes, sin que el Estado haya resuelto la discrepancia que existe entre los contenidos que se les enseñan y los aprendizajes que se evalúan (Gutiérrez y Puentes, 2009).

El programa de la ciudad de Buenos Aires ha formulado un plan de estudios específico para los grados de aceleración y ha elaborado materiales propios para el alumno y para el docente, de acuerdo a los lineamientos curriculares que rigen para el sistema educativo de la ciudad. La formulación curricular descansa en una hipótesis que aún debe ser validada, según la cual selecciones curriculares diferentes pueden dar lugar a resultados de aprendizaje equivalentes. Habrá que seguir la experiencia de este programa y realizar investigaciones específicas comparando aprendizajes en el aula común y en los grados y grupos de aceleración, para corroborar qué tanto puede sostenerse la hipótesis con la evidencia de los aprendizajes logrados por los estudiantes del programa.

Donde los programas no asumen el desafío de la selección curricular, esta termina siendo realizada por los docentes. Es el caso de lo que sucede en el PAC, donde el plan de estudios que se sigue es el Plan 2006 vigente en todo el territorio nacional para el ciclo básico de educación media. Aunque se requerirían ajustes debido a que en el PAC se semestralizan las materias pero no se duplica su carga horaria (lo que implica menos tiempo real de enseñanza por materia), no se ha producido una selección curricular específica, y esta termina realizada en terreno por los profesores (Mancebo y Monteiro, 2009), sin orientaciones que aseguren cierta equivalencia en los aprendizajes que realizan los alumnos de las aulas.

La cuestión del ajuste de las propuestas de los programas al *currículum* vigente en la escuela común reaparece también en el debate encontrado en varios de los programas analizados acerca de la importancia de complementar los aprendizajes académicos con otros aprendizajes. Tratándose de poblaciones que tienen un importante rezago educativo, la tentación de "ganar tiempo" con un *currículum* básico¹¹ es fuerte. Sin embargo, varios programas señalan la importancia que tienen las experiencias de aprendizaje en áreas no básicas del *currículum*, precisamente para fortalecer el vínculo con la escuela, para ampliar las capacidades expresivas y para la construcción de una posición favorable al aprendizaje escolar.

En los informes producidos a partir de los estudios, se aprecia la recurrencia con que los actores formulan apreciaciones sobre la necesidad de fortalecer aprendizajes básicos vinculados con la posición como alumnos de los niños, niñas y adolescentes incorporados a los programas. Sea porque se encontraban fuera de la escuela desde hacía tiempo o porque nunca habían asistido, sea porque su trayectoria escolar previa estaba signada por un vínculo poco fructífero con el aprendizaje escolar, al momento de incorporarse a los programas muchos niños, niñas y adolescentes presentaban grandes dificultades en lo referido a la norma, las reglas, la autoridad, los límites en las relaciones, en los tiempos, en los espacios. Fue necesario encontrar los modos de hacer a los sujetos partícipes de actividades dirigidas a la

¹¹ La vuelta a lo básico es una estrategia recurrente en los debates curriculares, estupidamente criticada por Eisner, quien ha insistido en el valor formativo de un *currículum* integral (Eisner, 1987).

recomposición de su vínculo con el aprendizaje y a la construcción de la posición de alumno. Algunos investigadores señalan inclusive que los tiempos previstos para estos aprendizajes pueden no ser suficientes, en especial en el caso de los niños y niñas desescolarizados (Calvo, Ortiz y Sepúlveda, 2009).

6.2. Las estrategias de enseñanza

La aproximación a la enseñanza que ofrecen los estudios es demasiado general como para permitirnos realizar afirmaciones detalladas sobre la manera en que se despliega en los programas. No se trata tanto de que los estudios no se hayan propuesto abordar la enseñanza, como de que esta no se recorta con suficiente especificidad en la propuesta de los programas. Pese a ello, es posible señalar algunos asuntos.

Por un lado, no parece que la enseñanza sea objeto específico de trabajo en todos los programas; las acciones de formación dirigidas hacia los docentes, los materiales que se ponen a su disposición o la producción de innovaciones pedagógicas, son desparejos y no se verifican en todos los casos. Así, aunque en El Salvador se observan modificaciones en los tiempos de estudio (modalidad semi-presencial y educación acelerada, por ejemplo), “son escasos los ejemplos de la introducción de métodos pedagógicos innovadores, y nada se ha hecho en cuanto al currículo, el cual sigue siendo el mismo que se desarrolla en la modalidad tradicional” (Picardo João y Victoria Libreros, 2009: 89).

En este aspecto, la mayoría de los programas analizados no se diferencia de cierta forma dominante de entender el planeamiento de las políticas educativas, que se dedica a la definición de grandes propósitos, y a la previsión de las condiciones organizativas, normativas, presupuestarias, institucionales de los programas, de manera independiente del modo en que efectivamente tiene lugar la enseñanza (Terigi, 2004). En esta perspectiva del planeamiento, son los maestros y profesores quienes deben resolver a nivel de las prácticas concretas el problema de la inclusión. La diferencia fundamental prevista en el diseño de estos programas es que modifican la *ratio* docente/alumno, poniendo a más docentes o figuras alternativas a cargo de menos alumnos y alumnas. Según se desprende de los distintos informes, ello permite una mayor personalización del proceso de enseñanza y de otras formas de atención pedagógica.

Debe señalarse la necesidad de producir saberes en el terreno de la pedagogía escolar. Otros saberes (como los del trabajo social, la educación no formal o la pedagogía social) pueden realizar aportes valiosos a la acción de los programas, complementando el saber profesional de los docentes y abriéndoles las perspectivas de otros campos. Pero, en el terreno de la enseñanza, los maestros y profesores necesitan propuestas que hagan crecer el saber pedagógico y didáctico, que constituye – bueno es recordarlo– el núcleo principal de su saber profesional. Si ese saber no se toma como asunto central de estos programas, se corre el riesgo de que los docentes, que son los actores más importantes con que cuenta el sistema educativo a la hora de producir cambios de escala en las condiciones de inclusión educativa, deban afrontar condiciones de enseñanza difíciles con saberes insuficientes.

Es necesario registrar la especificidad que toma la enseñanza cuando los programas prevén materiales en apoyo a la tarea docente. Por lo general, estos materiales resultan valorados por sus destinatarios, sin que se manifiesten preocupaciones por la eventual restricción que estos podrían imponer a la enseñanza. Cuando los materiales existen, los docentes los ponderan de manera favorable. De todos modos, cabe preguntarse si siempre resultan pertinentes y si es posible generar otros modos de asumir a nivel gubernamental el problema de la enseñanza, además de la producción o previsión de materiales.

6.4. Los aprendizajes de los sujetos

Revisando las referencias a los logros de los programas, los estudios reportan una combinación de resultados favorables en cuanto a la inclusión social de los estudiantes y la revinculación con la escuela, junto con bajos logros académicos. Hay una acción positiva de los programas en cuanto a retención y promoción, si se considera la situación de vulnerabilidad en que se encuentran los destinatarios de los programas. Pero también se expresa en los informes la sensación de muchos docentes y otras figuras responsables de los programas de que, si bien los estudiantes aprenden mucho considerando el nivel de aprendizajes que exhibían en el momento del ingreso al programa, eso no alcanza a modificar sustantivamente los saberes con que cuentan y sus posibilidades de incorporarse con expectativas de éxito a la escuela común.

Junto con ello, los informes reportan que los programas afrontan problemas serios para el aprendizaje de los sujetos: las inasistencias de muchos de los alumnos, que han construido una pauta de asistencia irregular que no se modifica con facilidad (Mancebo y Monteiro, 2009); la baja base previa de aprendizajes en que es posible apoyarse, y, en determinados casos, problemas más serios de vinculación con la escuela, a la manera del desenganche indisciplinado de que habla Kessler (2004). Este último asunto se presenta con cierto volumen porque, según detectaron varios estudios, los programas atienden a algunos estudiantes que tienen capacidad suficiente para realizar sus estudios en la escuela común, pero que han llegado al programa por “problemas de conducta”, al decir de los entrevistados (Mancebo y Monteiro, 2009; Pagano y Buitron, 2009). La impotencia del formato escolar clásico para generar posibilidades para aprender en los alumnos de sectores populares se expresa en la segregación de aquellos que menos se avienen a las reglas de la escolaridad hacia los programas estudiados; más allá de que los estudios muestren a estos programas como alternativas valiosas, y aunque para los niños segregados hacia ellos se abran perspectivas escolares más promisoras, no puede dejar de constatararse con preocupación el funcionamiento expulsivo del aula estándar.

7. LA MIRADA ESTRATÉGICA Y LA CAPACIDAD PARA CAMBIAR

El análisis de los distintos programas muestra la importancia que tienen los procesos de toma de decisiones que se producen en su implementación, que tienen tanta envergadura como los acontecidos en el diseño y requieren una mirada atenta a lo que pasa en el desarrollo del programa. Se recordará, por ejemplo, lo que aprendió La Escuela Busca al Niño/a sobre la importancia de planificar mejor los procesos de acompañamiento en el reingreso a la escuela común, ante la imprevista deserción de numerosos niños y niñas recientemente reescolarizados durante una pausa ocasionada por razones administrativas. Cabe mencionar también cómo, en su segunda etapa, la EBN Medellín aprendió a proyectar con cuidado la escala del programa, tras la fallida experiencia de extensión a otro sector de la ciudad en condiciones menos cuidadas que las de la primera etapa (Calvo, Ortiz y Sepúlveda, 2009). Es interesante el proceso que llevó al PAC a cambiar la idea inicial de “liceos de referencia” por la de “profesores referentes”: muchos adolescentes habían vivido ya un proceso de exclusión educativa en los liceos de su zona de residencia y, por tanto, no querían volver a ellos; y algunos estudiantes prefirieron cursar el segundo año del ciclo básico en una escuela técnica y no en un liceo (Mancebo y Monteiro, 2009). Una mirada atenta a los comportamientos de los adolescentes ha sido clave para interpretar la situación y alentar los cambios.

Esta posibilidad de mirar con atención la marcha de las acciones y de registrar las novedades como asunto que requiere análisis y eventual intervención, es función directa del armado institucional de los

programas: se presenta de manera excluyente en los casos en que las administraciones instituyen unidades de coordinación con una autonomía importante en cuanto a la toma de decisiones y con capacidad para interpelar a otras áreas de la administración. Aunque, excepto en el Programa de Aulas Comunitarias, los estudios no han encontrado que los programas cuenten con sistemas organizados de monitoreo, la proximidad entre las instancias de operación y las de toma de decisiones –que, insistimos, es función del armado institucional de los programas– permite a los responsables una mirada próxima a lo que sucede en el terreno.

La mirada puede ser atenta, pero las capacidades de cambio no ser suficientes para dar respuestas rápidas y eficaces a lo que se presenta. De allí que interese subrayar, como una de las condiciones de los programas que funcionan, su capacidad para cambiar sin perder su rumbo. Los estudios han encontrado en distintos programas decisiones que generaron nuevas modalidades de prestación educativa en función de una lectura atenta de lo que estaba sucediendo, o que generaron nuevas figuras replicando lo que de manera algo azarosa había funcionado bien en un determinado lugar.

La generación de modalidades ha sido constatada en el programa de Reorganización de las Trayectorias Escolares de Buenos Aires y en el PAC de Uruguay. En el primero, a los grados de aceleración y los grupos de aceleración dentro del grado común (previstos en el diseño original del programa), se añadieron los nucleamientos de escuelas, el acompañamiento –para aquellos alumnos y alumnas que, habiendo formado parte del programa, se han incorporado a un grado común– y los referentes, dirigida a quienes ya han transitando por el programa, han aprobado el nivel primario y se encuentran cursando estudios en el nivel medio (Pagano y Buitron, 2009). La generación de estas nuevas modalidades y la ampliación de los grupos por sobre los grados (que eran la modalidad inicialmente privilegiada por el programa) son decisiones que implican cambios organizacionales, adecuación de las producciones pedagógicas y mucha carga de gestión.

El Programa de Aulas Comunitarias exhibe en su corto tiempo de vida gran capacidad de realizar ajustes en la marcha, instrumentándose varios cambios importantes: de liceos de referencia se pasó a profesores referentes; se incorporaron nuevos roles en el segundo año; se revisó la propuesta curricular, ajustando las distintas modalidades, y se desarrolló un sistema específico de evaluación de los estudiantes (Mancebo y Monteiro, 2009).

La generación de nuevas figuras se encuentra también en los Centros de Transformación Educativa de la ciudad de México. En este caso, el estudio respectivo destaca la creación de la figura de madres y padres de apoyo, extendida a partir de su buen funcionamiento en uno de los centros (Loyo y Calvo, 2009).

8. CONSIDERACIONES FINALES

- Dado que los procesos de segmentación urbana impactan en la educación, los estudios han partido de la hipótesis de que los problemas educativos en las ciudades son específicos de la condición de grandes conglomerados que éstas presentan. Sin embargo, no podemos afirmar que las políticas bajo análisis hayan partido del reconocimiento de una cualidad diferencial de los fenómenos de exclusión educativa en el contexto urbano. La incorporación de la política educativa a un plan general de política a escala urbana se muestra dependiente del poder real de las autoridades locales para incidir en los asuntos educativos y, al menos por el momento, queda mucho por recorrer para que las administraciones de las grandes ciudades avancen hacia la

caracterización de problemáticas educativas locales, hacia la consideración de la educación como herramienta de superación o atenuación de la segmentación urbana, o hacia el aprovechamiento intensivo de los recursos que existen en las ciudades en la restitución de derechos mediante la generación de estrategias diferenciales y especializadas.

- Las problemáticas que afectan a la escolarización de las poblaciones vulnerabilizadas de las grandes ciudades son diversas y son graves. Cualquier estrategia política que se proponga dar respuesta a estas problemáticas debe asumir que se trata de fenómenos multicausales, que la exclusión toma distintas formas –inclusive algunas muy sutiles, pues afectan a quienes sí están escolarizados– y que las propuestas deben asumir esta complejidad comenzando por comprender las causas de la desescolarización y el rezago escolar. La situación socioeconómica de las familias, el valor que tiene la educación para algunas de ellas, la desmotivación de los niños, niñas y jóvenes ante la reiteración de la experiencia de fracaso, las prácticas expulsoras de las instituciones educativas, se combinan de distintas formas en cada caso y no admiten respuestas simplificadoras ni centradas solo sobre variables educativas.
- En las políticas estudiadas se constata un contraste sistemático entre su pequeña escala y la magnitud de la problemática a la que pretenden responder. Las políticas bajo análisis justifican su baja escala en diversas consideraciones: la necesidad de aprendizaje y testeado de la innovación, las condiciones para asegurar la personalización del proceso educativo y el seguimiento adecuado de cada sujeto, los altos costos que tiene la atención educativa de sectores de la población que no han encontrado respuestas adecuadas en la oferta regular del sistema escolar. En cualquier caso, ninguno de los programas está en condiciones de abarcar al conjunto de la población afectada por la extraedad o desescolarizada, y los que alcanzan al mayor número son también los menos cuidados en términos de gestión del programa y producción de saberes transferibles. Por tanto, la cuestión de la escala admite no solo distintos análisis sino también algunas críticas. Consideramos que un aspecto importante a evaluar en cada caso es la medida en la cual cada experiencia tiene en su escala algún rasgo que la haga irreplicable en una escala diferente.
- Los estudios han documentado grandes diferencias en el armado institucional de los programas, contraponiendo dos situaciones dispares: la de los gobiernos que construyen una institucionalidad específica para las políticas, dotándolas de instancias de conducción reconocibles y con capacidad para intervenir en el desarrollo de las iniciativas, y la de los gobiernos que colocan al programa entre muchos otros, sin responsables específicos ni recursos institucionales adecuados. Bajo estas condiciones, la capacidad estatal para sostener las iniciativas de inclusión educativa no siempre se ha mostrado suficiente. Debemos insistir en que lo que el Estado no prevé o no promueve genera presiones a nivel institucional, y en ocasiones termina siendo atendido en la escala local por los actores, quienes no pueden sustraerse de las demandas que reciben. Es importante, por consiguiente, desaconsejar la implementación de iniciativas en las que las autoridades educativas no asuman la dotación de espacios físicos y materiales adecuados, la definición de una estrategia clara de monitoreo y asistencia pedagógica al cuerpo docente que ejecuta el programa, la producción de saber pedagógico-didáctico que se requiere, y la generación de mecanismos intersectoriales adecuados, precisos, relevantes y oportunos para dar respuesta a la situación de vulnerabilidad en que se encuentran las poblaciones destinatarias.

- Los programas analizados constituyen iniciativas valiosas en dirección al cumplimiento de los derechos educativos de las poblaciones vulnerabilizadas de las ciudades. Sin embargo, la restitución a gran escala del derecho a la educación requiere transformar las prácticas escolares en el sistema educativo regular; de lo contrario, la escuela seguirá produciendo candidatos a programas de aceleración, de (re)ingreso, etc. Estos programas nos dicen mucho sobre la escuela común, ya que en general su relativo éxito no se apoya en componentes muy sofisticados, sino en condiciones relativamente sencillas que cuestionan la homogeneidad de prácticas y resultados, la inflexibilidad curricular y, sobre todo, la invisibilidad de los sujetos. También nos dicen mucho sobre la escuela común porque en ellos reaparecen algunas de las formas problemáticas de funcionamiento del sistema, como la tendencia a producir circuitos segmentados de escolarización, a la que estos programas podrían ser involuntariamente funcionales.
- Es necesario reconocer que la enseñanza y el *currículum*, entre otros componentes netamente pedagógicos de la política educativa, reciben una atención menor que otros componentes en el conjunto de los programas estudiados. En algunos de ellos, los procedimientos son muy elementales y los docentes trabajan desprovistos de estrategias pedagógicas diferentes de las prácticas usuales en la escuela común. En otros, en cambio, la producción de propuestas pedagógicas es una fortaleza e impacta favorablemente en el desarrollo de la acción educadora de los programas. Estas consideraciones permiten afirmar la importancia de que los programas asuman como parte integrante de la política educativa la definición de los aspectos pedagógico-didácticos de la inclusión.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ainscow, Mel y West, Mel (2008). *Mejorar las escuelas urbanas. Liderazgo y colaboración*. Madrid: Narcea.
- Calvo, G., Ortiz, A. M. y Sepúlveda, E. (2009). *La Escuela Busca al Niño*. Madrid: OEI.
- Eisner, E. (1987). *Procesos cognitivos y currículum. Una base para decidir lo que hay que enseñar*. Barcelona: Martínez Roca.
- Gimeno Sacristán, J. (1997). *La transición a la educación secundaria*. Madrid: Morata.
- Gutiérrez, M. y Puentes, G. (2009). *Aceleración del Aprendizaje de la Población Vulnerable con Extraedad. Bogotá (Colombia)*. Madrid: OEI.
- Kessler, G. (2004). *Sociología del delito amateur*. Buenos Aires: Paidós.
- Loyo, A. y Calvo, B. (2009). *Centros de Transformación Educativa. México D.F (México)*. Madrid: OEI.
- Mancebo, M. E. y Monteiro, L. (2009). *Programa de Aulas Comunitarias. Uruguay*. Madrid: OEI.
- Pagano, A. y Buitron, V. (2009). *Reorganización de las Trayectorias Escolares de los Alumnos con Sobreedad en el Nivel Primario. Ciudad de Buenos Aires (Argentina)*. Madrid: OEI.
- Perazza, Roxana (2009). *La educación en las grandes ciudades. Estudios sobre los programas de aceleración para alumnos de nivel primario con sobreedad*. Madrid: OEI.

- Picardo João, O. y Victoria Libreros, J. (2009). *Educación Acelerada. San Salvador*. Madrid: OEI.
- Terigi, F. (2004). *La enseñanza como problema político*. En Frigerio, G. y Diker, G. (comps.), La transmisión en las sociedades, las instituciones y los sujetos. Un concepto de la educación en acción. Buenos Aires. CEM- Novedades Educativas.
- Terigi, F. (2008). *Los desafíos que plantean las trayectorias escolares*. En Dussel, Inés y otros (2008), Jóvenes y docentes en el mundo de hoy. Buenos Aires, Santillana.
- Terigi, F. (2009). *Las trayectorias escolares. Del problema individual al desafío de políticas*. Buenos Aires: OEA.
- Vaillant, D. (2009). *Estudios en profundidad sobre políticas estatales y otras iniciativas que atienden a problemáticas de reingreso para estudiantes de Educación Básica en Colombia, México y Uruguay. Informe final*. Madrid: OEI.