

Segregación urbana e inclusión educativa de las poblaciones vulnerabilizadas en seis ciudades de América Latina¹

Roxana Perazza y Flavia Terigi

Presentación

Este trabajo es producto de un conjunto de reflexiones surgidas a partir de seis estudios sobre políticas de inclusión educativa en ciudades de América Latina,² y se inscriben en una problematización de carácter más general sobre la especificidad de la educación en contextos urbanos y sobre las dificultades y posibilidades para la atención educativa de los sectores sociales vulnerabilizados³ de las grandes ciudades. Los estudios partieron del reconocimiento de que los problemas educativos generales (como los quiebres en las trayectorias escolares) toman formas específicas cuando se los analiza en el contexto local de los grandes conglomerados urbanos, y de que en ellos se generan además problemáticas propias (como los efectos de la segregación urbana en la conformación de circuitos educativos diferenciados, o los fenómenos demográficos que desafían las previsiones del planeamiento educativo) que han sido objeto de atención insuficiente por parte de la investigación educativa; de allí el interés de situar los estudios en el ámbito urbano, a fin de contribuir a la producción de conocimiento sobre las problemáticas educativas en esa escala. Se desarrollaron dos series de tres estudios cada una:⁴ la primera abocada a las propuestas de aceleración que se llevan a cabo en Bogotá (Colombia), Buenos Aires (Argentina) y San Salvador (El Salvador),⁵ y la segunda a los programas de reingreso al sistema educativo, en especial a la enseñanza básica, iniciativas en desarrollo en las ciudades de Medellín (Colombia), Ciudad de México (México) y en grandes ciudades de la República Oriental del Uruguay.⁶

En las ciudades conviven y, al mismo tiempo, se diferencian poblaciones que sufren crecientes niveles de pobreza y marginación y otras con accesos privilegiados a servicios de calidad; los procesos de segregación urbana impactan en la educación, planteándole exigencias en relación con la inclusión de quienes están excluidos de otros derechos o los ven sólo parcialmente cumplidos. De aquí la importancia de considerar de manera específica los problemas educativos en las ciudades y de plantear una serie de interrogantes acerca de si se trata de problemas generales que toman expresiones locales (como podrían tomarlas en los pequeños pueblos o en las zonas rurales) o si al menos algunos de los problemas que se presentan son específicos de la condición de grandes conglomerados urbanos. Las ciudades constituyen entornos específicos que presentan problemáticas demográficas, económicas, socioambientales y culturales (entre otras) que les son propias; cuesta imaginar que las problemáticas educativas no lo sean al menos en parte.

Cabe señalar que en los escenarios urbanos en los que se desarrollan las políticas bajo análisis convergen tres situaciones bien distintas en relación al gobierno y la administración de la educación. En los casos de Medellín, Bogotá y Ciudad de Buenos Aires, la administración y definición de los objetivos y las metas de política educativa recaen en el gobierno local; los gobiernos nacionales brindan lineamientos generales y, en ocasiones, derivan fondos para determinadas acciones, pero las administraciones locales disponen de facultades que les permiten definir y sostener sus propias políticas. En el caso de San Salvador y Uruguay, en cambio, la toma de decisiones está centralizada en la instancia nacional, siendo las ciudades escenarios donde se despliegan las políticas nacionales y sin que haya definidas responsabilidades educativas propias de un gobierno local. En el caso de la Ciudad de México, 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; la política bajo estudio (los Centros de Transformación Educativa), es uno de los primeros programas educativos a cargo de una recientemente creada Secretaría de Educación de la ciudad.

Como puede sospecharse, la cuestión de la educación en ciudades presenta unas cuantas aristas que hacen inviables los análisis simplistas. En este trabajo nos proponemos realizar una contribución a la discusión de algunos temas sustantivos que deben ser considerados cuando se procura caracterizar las problemáticas educativas que se plantean en las ciudades y cuando se procura definir políticas al respecto; caracterizaremos brevemente las seis políticas estudiadas y centraremos la presentación de resultados en el análisis de los aspectos principales del gobierno de las políticas, dejando explicitado que los estudios ofrecen resultados en otros terrenos cuya consideración desbordaría el alcance de un trabajo como el que se presenta.⁷

Las ciudades, mucho más que un escenario

El contexto de las grandes ciudades no es considerado en este trabajo un lugar entre otros en el que estudiar un proceso general, como es la educación, sino un territorio en el que se producen formas específicas de concreción de

lo educativo. En el espacio público conviven y, al mismo tiempo, se diferencian poblaciones; procesos crecientes de segregación urbana se convierten en objeto de estudio de una variedad de disciplinas, entre ellas la educación. Una vida cotidiana urbana signada por la diversidad y la desigualdad de escenarios pone de manifiesto la agudización de la distancia entre clases sociales, claramente identificables por las condiciones de vida, por la localización en el territorio y por la capacidad de acceso, consumo y producción de bienes culturales, entre otras referencias.

Ciudades insertadas en países, en contextos más amplios, tensan y direccionan tendencias. La experiencia urbana es multidimensional y debe ser abordada teniendo en cuenta la convivencia, las complementariedades y las contradicciones presentes en las distintas dimensiones (la cultural, la educativa, la política, la económica y la histórica, por mencionar algunas).

Distintos autores (coinciden en señalar a la década del setenta como la época de mayores procesos de urbanización. Migraciones internas, conformación de barrios urbanos obreros, intervención de las políticas públicas a fin de racionalizar el espacio común, tuvieron auge en esos años y definieron a grandes rasgos la configuración del territorio urbano.

Hasta ese momento, pareció que el crecimiento de las ciudades podía contenerse o, al menos, las ilusiones en relación a la planificación urbana no se habían desvanecido. Pero, como resultado de la crisis mundial, del achicamiento y la desarticulación del Estado de bienestar (Wacquant, 2006) y del impacto del post fordismo, las ciudades pasaron a alojar territorialmente a grupos, aglomerados humanos diferenciados, que construyen maneras típicas de vincularse entre sí, modalidades de producir y trabajar, de consumir bienes culturales.

Los procesos de urbanización de los territorios sin la compañía de procesos de industrialización parecieran ser predominantes en las ciudades de América Latina, pero también en ciudades de África y Oriente. La crisis mundial sumada a la reestructuración de las economías regionales y coyunturas más globales son las primeras razones que se esgrimen para estas formas de urbanización. La clave de esta urbanización generalizada “se encuentra en la reproducción de la pobreza y no en la reproducción del empleo” (Davis, 2006: 30).

Compartiendo de algún modo lo postulado por Wacquant (2006), Kaztman (2003) también hace referencia a la conformación de guetos en las ciudades latinoamericanas a partir de los procesos de transformación de las estructuras económicas y, por ende, laborales. Describe lo que denomina cuatro “tipos ideales de conformación de los barrios urbanos pobres”. Los de más reciente constitución están conformados por poblaciones que tienen mayor homogeneidad en los perfiles de los hogares y acompañan cambios en la estructura productiva, en la calidad y tipo de trabajo. Es decir que en las ciudades de la región se van forjando movimientos; grupos que buscan mayores niveles de homogenización y límites compactos en relación con el exterior (con lo otro); movimientos que producen niveles de tensión y exponen las injusticias sociales, las diferencias y las distancias entre unos y otros: mientras algunas poblaciones se alojan en zonas deterioradas y degradadas, otras se alejan en búsqueda de mayor contacto con la naturaleza, seguridad y tranquilidad. En este proceso, el centro de las urbes se desocupa y el crecimiento de su población es negativo en la mayoría de las ciudades del continente, convirtiéndose en lugares de paso. El proceso de urbanización en Latinoamérica aleja cada vez más a la ciudad de su centro, mientras éste adquiere mayor relevancia a nivel simbólico y político (Silva, 2006: 55).

Pareciera que las ciudades de la región se configuran territorial y socioeconómicamente a partir de pares antagónicos que las estructuran: espacio compartido / gueto; centro / periferia; hacinamiento / barrio planificado; acceso y uso de determinados servicios / no acceso y no uso. Lejos de propiciar análisis de escenarios estáticos y homogéneos, es factible identificar las combinaciones de éstos que, producto de decisiones políticas, direccionan e intervienen en los rumbos de otras áreas.

En las grandes urbes se desarrollan varios movimientos complementarios y, al mismo tiempo, contradictorios. Conviven fuertes procesos de segregación residencial y discursos fundados en conductas solidarias. Enunciados y prácticas que proponen distancia con el otro, reforzando la necesidad de formar “guetos socioeconómicos” sustentados en la seguridad y el miedo, con otros que promueven la apropiación de los espacios públicos compartidos. Ciudades en las que la zonificación de los terrenos fiscales es un modo de “dividir racionalmente el espacio” (Davis, 2006:58), al mismo tiempo que surge como producto de la disputa de poder de diversos grupos o clases sociales. En estas ciudades, atravesadas por contradicciones, historias, tradiciones y luchas, se llevan a cabo procesos educativos-escolares que no permanecen ajenos ni alejados de estas cuestiones. Es posible encontrar propuestas educativas/ escolares que dan cuenta de los debates pendientes, presentes y latentes en las grandes urbes (Perazza, 2009).

América latina es el continente más urbanizado: siete de cada diez personas viven en ambientes urbanizados. Los movimientos interurbanos, los cambios en el mercado de trabajo, las políticas de urbanización, la ocupación de espacio público, las políticas de desplazamiento de determinadas poblaciones son componentes específicos de la región, comprensibles sólo a partir del análisis de las relaciones entre el poder económico y el político en determinadas coordenadas históricas. A partir de un proceso paulatino de corrimiento del rol del Estado benefactor en las últimas décadas, se terminó de configurar una nueva marginalidad urbana reconocible en las metrópolis. Los crecientes niveles de desigualdad delimitaron espacios urbanos fragmentados.

Por ende, todo aquello que sostenga y profundice el cumplimiento del derecho a la ciudad aporta a configurar sociedades menos desiguales. Por derecho a la ciudad entendemos al “derecho a la participación en valores

-bienes públicos, patrimonio y servicios- tanto de aquellos que son desigualmente distribuidos por el mercado como de aquellos que son gestionados por el poder público y son de vital importancia para asegurar el bienestar de sus pobladores. Se incluye, los valores simbólicos-culturales, artísticos y estéticos- valores para el uso de la ciudad y el bien colectivo...” (Piñon de Oliveira: 2008,11)

Es posible acordar que esta definición pierde significado frente al constante proceso de ruptura de las redes básicas de integración social urbana, que estalla públicamente en las grandes urbes y que, también, encuentra sus correlatos en lo estrictamente escolar. Al mismo tiempo, los procesos segregación residencial/ urbana pareciera que tienden a silenciar los mandatos históricos de la escuela pública, basados en garantizar espacios de aprendizajes comunes para la población en su conjunto.

Segregación urbana y segregación escolar

En los territorios urbanos se desenvuelven procesos escolares. La educación escolar, en especial la de niveles destinados a la población infantil y adolescente, es un servicio que requiere distribución territorial para cumplirse; pero las dinámicas demográficas de los grandes conglomerados urbanos generan escenarios no anticipados por el planeamiento y, como consecuencia, las administraciones tienen dificultades para desarrollar a tiempo la infraestructura escolar y los servicios educativos necesarios para asegurar el ingreso oportuno y las condiciones de escolarización adecuadas. Por su parte, la segregación urbana conforma en el territorio urbano zonas con fronteras materiales y simbólicas difíciles de cruzar (Kaztman, 2005; Kaztman y Retamoso, 2007). La escuela es testigo activo de procesos de segregación urbana y de la profundización de los círculos de pobreza en las grandes ciudades. Se hace eco y, en ocasiones, su accionar y enunciados refuerzan la distancia; al mismo tiempo, intenta paliar la injusticia y la pobreza con tareas más cercanas a la asistencia que a lo pedagógico. En determinadas situaciones incluso pone en tensión, al mostrar otras realidades que sólo tienen en común el territorio.

Desde sus inicios, la escuela como institución, como espacio público privilegiado, ha hecho hincapié en la promoción y el fortalecimiento de situaciones de socialización entre distintos estratos socioeconómicos, en dos sentidos: el primero como requisito indispensable para la construcción y afianzamiento de ciertos saberes y prácticas comunes, como cimientos de procesos de construcción de la Nación, y el segundo, con más presencia en las últimas décadas, como condición en los procesos de ciudadanía en sociedades democráticas y modernas. Sin embargo, este imperativo constitutivo de la escuela pública ha ido perdiendo potencia en la mayoría de los países de la región. Así como la constitución de guetos en las grandes urbes va delimitando las fronteras, los procesos escolares no se quedan atrás. Las clases medias urbanas eligen cada vez menos las escuelas estatales y optan por refugiarse en instituciones que garanticen una educación más homogénea, “entre semejantes”, en la que esperan que sus hijos puedan compartir algunas normas de comportamiento y valores (Tiramonti y Ziegler, 2008). La gestión estatal o privada de las escuelas parece asegurar la convivencia de determinados grupos sociales con expectativas equivalentes en relación al acceso y consumo de algunos bienes o, al menos, sostiene la ilusión de que ello es posible (Perazza, 2009).

Los gobiernos de la educación, ya sean de gestión local o nacional, hacen referencia constantemente al papel fundamental del sistema educativo en la formación de ciudadanía dentro de un proyecto de país. Al mismo tiempo, el Estado es percibido mayoritariamente con capacidades insuficientes y debilitadas para implantar y promover mecanismos de inclusión social y respetar los derechos educativos de los sujetos, en pos de los procesos de ciudadanía.

En años recientes, la transferencia de los sistemas educativos nacionales a instancias subnacionales tiende a presentarse como el primer paso para planificar lo educativo bajo las coordenadas territoriales locales. Con niveles de apropiación, propósitos y capacidades institucionales diferentes, tanto dentro de cada país como entre países, los gobiernos locales se enfrentaron con nuevas situaciones, debieron empezar a debatir sobre la educación, el trabajo, la ciudad y los procesos de ciudadanía en sociedades democráticas y desiguales.

Las políticas bajo análisis

La hipótesis que ha guiado la realización de los estudios sitúa a las políticas bajo análisis en el punto de convergencia entre el reconocimiento generalizado de que se ha agudizado la exclusión social en nuestros países y la asunción de las asignaturas pendientes en materia de universalidad educativa por parte de las autoridades, bien de los respectivos países, bien de las ciudades. Los programas analizados se inscriben en la búsqueda de lograr mayores niveles de equidad en el punto de partida y en el punto de llegada en la educación básica, con sus correspondientes niveles de “oportunidad educativa” (matriculación, completamiento de ciclos o niveles formativos, aprendizajes significativos y acceso a oportunidades propias del ciclo o nivel) (Vaillant, 2009). Pero lo hacen en un contexto muy diferente de aquel que caracterizó la primera gran expansión de la educación básica en los distintos 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 a los que se dirigen los programas, las condiciones socioeconómicas en que se desarrollan sus vidas, y las capacidades y recursos estatales.

Los estudios realizados 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. Nos estamos refiriendo a seis programas en desarrollo en otras tantas ciudades de cinco países de la región:

- **Programas de aceleración para alumnos 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 El Salvador en la ciudad de San Salvador.
Programa de Aceleración del Aprendizaje de la ciudad de Bogotá, Colombia.
- **Programas de reingreso al sistema educativo, en especial a la enseñanza básica.**
Escuela Busca al Niño-a en la ciudad de Medellín, Colombia
Centros de Transformación Educativa de la Ciudad de México.
Aulas Comunitarias de la República Oriental del Uruguay en la ciudad de Montevideo y otras ciudades uruguayas.

Cada programa fue abordado mediante la metodología de estudios de casos: 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. A continuación, caracterizaremos brevemente cada política.

Rasgos principales de las experiencias analizadas

Nombre de la Experiencia	Ciudad/ País/ año de inicio	Principales objetivos y destinatarios	Modalidad/ características principales
<i>Reorganización de las Trayectorias Escolares de los Alumnos con Sobreedad en el Nivel Primario</i>	Ciudad de Buenos Aires, República Argentina. Comenzó a desarrollarse a partir del ciclo lectivo 2003	Generar una alternativa de escolaridad para posibilitar el pasaje de los/as alumnos/as con sobreedad al grado más cercano al que corresponde su edad cronológica. Garantizar, al mismo tiempo, el cumplimiento de los objetivos de la escuela primaria común en el menor tiempo que resulte posible. Destinatarios: niños y niñas inscriptos para cursar 4° o 6° grados en condición de alumnos regulares en las escuelas primarias de gestión estatal, que tienen dos o más años que la edad teórica esperada.	Los grados de aceleración consisten en la formación de una sección escolar con alumnos con sobreedad, sección a la cual se le asigna un maestro/a en una escuela seleccionada en la cual se concentran varios niños en esta situación. Los grupos de aceleración dentro del grado común se presentan para escuelas con reducido número de alumnos con sobreedad y/o con poca disponibilidad de aulas; pueden trabajar de manera diversificada durante las horas de clase y/o funcionar en contraturno. También, se organizan nucleamientos de escuelas cercanas con alumnos con sobreedad, a cargo de un docente en comisión de servicio. Una modalidad reciente es el acompañamiento, apoyo semanal a contraturno ⁸ para aquellos alumnos y alumnas que, habiendo formado parte del Programa, se han incorporado a un grado común, para sostenerse en el cual necesitan cierto apoyo. La última modalidad la conforman los referentes, dirigida a quienes ya han transitado por el Programa, han aprobado el Nivel Primario y se encuentran cursando estudios en el Nivel Medio.
<i>Modalidad de Educación Acelerada</i>	El Salvador. Desde 1997 con una experiencia piloto. Se expande desde el año 2000.	Lograr que todos los niños y jóvenes tengan oportunidades de incorporarse a los diversos servicios que ofrece el sistema educativo nacional. Destinatarios: niños/as y jóvenes con más de dos años de edad cronológica en relación con el grado que les corresponde cursar, divididos en dos años: año 1, de 2° a 4° grado, y año 2, de 5° a 6° grado.	El programa propuesto se divide en dos años: primer año de 2° a 4° grado, y segundo año de 5° a 6° grado. La modalidad es presencial, con ocho horas diarias de clase, los cinco días de la semana, y se estima seis meses para concluir cada grado.

Nombre de la Experiencia	Ciudad/ País/ año de inicio	Principales objetivos y destinatarios	Modalidad/ características principales
<i>Programa de aceleración del aprendizaje</i>	Bogotá, Colombia. Desde el año 2000	Los niños y niñas incorporados al Programa deben alcanzar los logros educativos de los cinco primeros grados de educación básica. Incorporar a los niños y niñas que actualmente se encuentran en situación de tres años de extraedad y que, por diversas razones, no han cursado su primaria completa o no saben leer y escribir.	Funciona a través de aulas específicas que se crean en las instituciones escolares. Existen dos formatos de trabajo, un aula de aprendizajes básicos, cuyo principal objetivo es la adquisición de las herramientas básicas en lectoescritura y las nociones de matemáticas; y el aula de aceleración, cuyo propósito es el desarrollo de los siete módulos prescritos en el programa. La duración de la propuesta de trabajo es anual, aunque según se ha encontrado en el estudio se registran instituciones donde se han estipulado dos niveles de aceleración (nivel I y II).
<i>Escuela busca al niño-a</i>	Medellín, Colombia. Desde el año 2000	Facilitar el reingreso al sistema escolar de niños y adolescentes entre los 5 y 17 años, sin escolaridad, en situación de vulnerabilidad.	El ciclo del programa se desarrolla en tres fases: una fase de búsqueda e identificación de quienes no están dentro del sistema educativo; una segunda fase en la que se reconocen sus saberes previos y se crean hábitos para la vida en comunidad, y una tercera, en la que se busca la institución educativa que permita su reingreso a la educación formal.
<i>Centros de Transformación Educativa</i>	Distrito Federal de México 2007	Generar una oferta educativa alternativa a la tradicional, que tome en cuenta las necesidades específicas de los grupos poblacionales vulnerabilizados, principalmente niños y jóvenes que hablan lenguas indígenas, personas con algún tipo de discapacidad, y adolescentes con hijos, jóvenes y adultos analfabetos y sin educación básica y media concluida. En los Centros no trabajan docentes, sino jóvenes que han terminado su educación básica, con edades que oscilan entre los 17 y los 25 años, que asisten a un curso intensivo de formación de tres meses en la Secretaría de Educación. Estos jóvenes generalmente tienen una historia escolar irregular y han dejado sus estudios por razones económicas y sociales.	Cada centro debe funcionar como comunidad de aprendizaje, ofreciendo educación básica a la comunidad; pero además, el programa atiende a la formación de los facilitadores ofreciéndoles una beca para que, al término de su compromiso como facilitadores se reincorporen a la educación media o superior según cuál sea el nivel educativo alcanzado por cada cual. El modelo se inscribe dentro de la vertiente de educación comunitaria.
<i>Aulas Comunitarias</i>	Montevideo, Canelones y otras ciudades uruguayas. Desde el año 2007	Generar un "puente" con el sistema educativo formal. Destinatarios: adolescentes desde los 12 años que ya han desertado en primer año del ciclo básico de la escuela media, adolescentes que están en riesgo de deserción en este ciclo, o aquellos que nunca iniciaron la secundaria, en zonas urbanas vulnerables.	El programa apuesta a la reinserción educativa de los alumnos como herramienta hacia la inclusión social. En las aulas, se desarrollan cinco modalidades de trabajo: inserción efectiva en primer año del ciclo básico, introducción a la vida liceal, apoyo y consulta, acompañamiento al egreso del Aula Comunitaria, y talleres temáticos de complementación. Además de la semestralización de los cursos, son importantes las tutorías y otras acciones de orientación a los estudiantes.

Como anticipamos, del conjunto de resultados que arrojan los estudios nos centraremos en esta oportunidad en los aspectos principales de gobierno de las políticas, debido a su pertinencia para el evento y porque se trata de un asunto cuyo análisis contribuye a considerar la complejidad del diseño e implementación de políticas educativas que asuman la problemática educativa propia de las ciudades.

Aspectos de gobierno de seis políticas de inclusión educativa en ciudades

El análisis comparado de las políticas bajo estudio permite identificar variaciones en el armado institucional de los programas, las que pueden ser analizadas en tres dimensiones:

1. los niveles de gobierno de la educación concernidos,
2. la institucionalidad construida para la operación de los programas,
3. la relación entre el sector educativo y otras áreas de gobierno

Los niveles de gobierno de la educación concernidos

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, 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, 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 ésta con otras iniciativas de inclusión social de carácter local 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 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. De todos modos, avanzar en el reconocimiento del carácter local y complejo de la problemática a enfrentar 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 supralocal deba operar en terreno local; puede tratarse de una política de salud, de empleo, o de cualquier otra área de la acción estatal.

La institucionalidad construida para la operación de los programas

Frente a la complejidad de las problemáticas y al reconocimiento de que afrontarlas desborda los recursos institucionales regulares del sistema educativo, los gobiernos definen a 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 civil⁹ en el armado institucional de los programas. Excepto el programa de la Ciudad de Buenos Aires y el de la Ciudad de México, en los otros cuatro casos el gobierno comparte con distintas organizaciones sociales aspectos determinados de la definición, la operación o el monitoreo de los programas y, en algunos casos, el financiamiento del mismo. En países como Colombia o El Salvador, la intervención de las ONGs en los programas educativos tiene una historia prolongada que ha permitido a las distintas instancias estatales concernidas reunir experiencia; en otros casos, como en Uruguay, la participación es más reciente y el programa bajo análisis se convierte en un terreno donde gobierno y organizaciones exploran los modos menos conflictivos de operación conjunta que posibiliten mayor complementariedad en el área educativa.

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 ONGs. Como señalan Mancebo y Monteiro (2009), los programas en los que participan organizaciones sociocomunitarias 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. Se han encontrado situaciones de convergencia, de tensión y de control mutuo; entre las formas de tensión, aparecen de manera sistemática las dificultades para conciliar los criterios generales de las políticas en cuanto tales con los grados de autonomía de las organizaciones. Es una reflexión que puede desprenderse 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 Joao y Victoria Libreros, 2009).

Apoyándonos en la evidencia y los análisis ofrecidos por los cuatro estudios referidos a políticas con participación activa de organizaciones sociales (Gutiérrez y Puentes 2009; Loyo y Calvo, 2009; Mancebo y Monteiro, 2009; Picardo Joao 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 las cuatro iniciativas 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 las ciudades en manos del gobierno; sin embargo, en el programa de Aceleración de Aprendizajes de Bogotá aparecen compartidas con las organizaciones sociales. Lo que asumen las organizaciones en las cuatro iniciativas bajo análisis es la operación directa del programa: las Aulas Comunitarias en Uruguay son gestionadas por las organizaciones, las Aulas de Aceleración bogotanas son abiertas por el Estado o financiadas por éste pero la operación corresponde a las organizaciones, aun en el caso de las que funcionan en escuelas gestionadas por la Secretaría de Educación. Considerando el conjunto de las funciones enumeradas, puede decirse que, en los cuatro programas, las organizaciones asumen funciones educativas que tradicionalmente correspondían al Estado.

La relación entre el sector educativo y otras áreas de gobierno

Todos 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, estas problemáticas no pueden 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.

En determinados casos, el recurso a la participación de las organizaciones de la sociedad civil se justifica en aquellas situaciones; no obstante, estamos refiriéndonos aquí a una insuficiente acción convergente de la autoridad estatal, a lo que corrientemente se denomina *intersectorialidad* en la política pública. Los programas requerirían, debido a la complejidad de las situaciones sociales a atender, articulaciones institucionales a nivel de gobierno; 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.

Es importante señalar 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: esos aspectos insuficientemente atendidos se les presentan de todos modos como urgencia, y las instituciones los abordan con recursos propios y 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 (Perazza, 2009; Vaillant, 2009).

Algunas cuestiones para pensar

Resulta interesante estudiar políticas públicas del sector educativo insertas en procesos más complejos como el urbano, para interpretar y, al mismo tiempo, anticipar algunos problemas o rumbos presentes en las grandes urbes. Sin duda, las experiencias educativas analizadas son producto de contextos históricos y políticos disímiles, pero es posible hallar algunas situaciones equivalentes, como en el caso de los aspectos de gobierno considerados en este trabajo.

Se sabe que las administraciones educativas de la región han realizado esfuerzos considerables en relación a la cobertura de la matrícula a nivel de la educación básica, y los problemas en relación a este tema se concentran en la educación media. Junto con ello, se inscriben estos programas complementarios tendientes a revertir procesos de exclusión educativa. Su análisis nos permite resaltar algunas cuestiones a la hora de considerarlos en clave comparada.

Más de una vez el lector se habrá encontrado con documentos de organismos internacionales que sintetizan lo que suelen llamar “tendencias internacionales” en un área determinada: en la formación docente, en las políticas de inclusión, el gobierno de la educación, en el financiamiento educativo. Nos interesa subrayar que esas tendencias no constituyen “camino a seguir”, direcciones de las que no es posible apartarse, tampoco antecedentes que validen decisiones por el solo hecho de que “en algún lugar ya se hizo”; estos documentos son en todo caso valiosas fuentes para conocer ensayos institucionales, para ver qué han experimentado otros países en el marco de sus respectivas circunstancias, para conocer los modos en que dieron respuesta a interrogantes que bien pueden ser los mismos que nos planteamos nosotros, en fin, para aprender de la experiencia (Terigi, 2009).

Dos de las seis experiencias analizadas tomaron como antecedente fundamental un programa desarrollado en Brasil (Programa Brasil Acelera, de 1994). Esta situación nos lleva a expresar algunas ideas en relación al traslado de iniciativas de un país a otro, de una escuela a la otra. Como ya se mencionó, muchos problemas son comunes entre países de la región; es razonable que se generen preocupaciones compartidas y que ello funcione como motor para conocer lo que hacen otros gobiernos, para aprender de los abordajes que se presentan como exitosos a escala de los países e inclusive a escala de las escuelas. La investigación académica en educación comparada, la evaluación de políticas educativas por parte de organismos internacionales, la asistencia técnica entre países promovida por organismos de cooperación, entre otros procesos, generan cierto conocimiento y difusión de las iniciativas que se desarrollan localmente para afrontar problemáticas que pueden ser comunes a varios países o regiones.

Pero los traslados automáticos o en bloque de las experiencias corren el riesgo de desconocer aquello de lo singular (que tanto puede encontrarse a nivel escolar, en el ámbito comunitario o en el plano gubernamental) que hace parte del desenvolvimiento de esas experiencias, comprometiendo con ese desconocimiento el suceso de las iniciativas en los nuevos contextos.

Hay por lo menos dos razones que explican lo infructuoso del traslado automático de iniciativas (Terigi, 2009). La primera tiene que ver con un error de concepto que lleva a una mirada reduccionista de la experiencia misma. En el plano de las políticas educativas, cuando iniciativas de gran complejidad, que comprometen distintos niveles de la acción gubernamental, ganan visibilidad y reconocimiento por sus logros, suelen quedar esquematizadas en algún rasgo prototípico que resulta inadvertidamente desvinculado del conjunto de condiciones que las hicieron factible. Así, programas de asistencia socioeducativa a estudiantes pobres quedan identificados casi con exclusividad con las becas u otras ayudas económicas; los programas de aceleración de aprendizajes para población escolar con extraedad se consideran equivalentes a los cuadernillos para los alumnos; los programas de atención pedagógica a los multigrados rurales quedan reducidos a materiales de apoyo a los maestros. Sin perjuicio de la centralidad que puedan tener becas, cuadernillos para alumnos y materiales para docentes, ninguno de ellos es toda la iniciativa; trasladar la iniciativa no es trasladar un componente, por muy importante que éste sea y aunque se lo adapte al contexto en que deberá operar.

La segunda razón tiene que ver con las diferencias entre el contexto de producción de una iniciativa y el nuevo contexto en el cual se espera que aquella funcione. Estas diferencias son inevitables y por tanto deberían ganar peso en la consideración de los cambios que se tornan indispensables. Así, por ejemplo, mientras que la desconcentración administrativa puede ser y en ocasiones ha sido una herramienta de mejora de la educación por vía del *empoderamiento*¹⁰ de poderes locales más próximos a las escuelas, no ha funcionado del mismo modo para todos los países que la adoptaron, dependiendo de factores tan diversos como criterios y lógicas políticas de los ministerios, capacidades técnicas, innovaciones a nivel de la gestión y disponibilidad presupuestaria. Se hace necesario señalar, identificándolas por vía del estudio en profundidad de las políticas, las condiciones que hicieron posible una cierta iniciativa política y las formas que fue tomando en su desarrollo, dentro de lo que Weaver- Hightower (2008) llama ecología de la política¹¹. Tenemos obligación de advertir la especificidad de condiciones que presenta el nuevo contexto; esa especificidad demanda sus propias adecuaciones, e inclusive puede desalentar la adopción de una iniciativa determinada. Los estudios realizados muestran cómo una iniciativa política general toma forma local y de cómo, en esa forma local, se hizo factible un desarrollo valioso de la experiencia que, en cambio, en otras escuelas no pudo lograrse.

Notas

¹Este trabajo resulta de la revisión de la ponencia homónima presentada en la Comisión 11 del área temática “Estudios globales y regionales en perspectiva comparada” del III Congreso Nacional / II Encuentro Internacional de Estudios Comparados en Educación “Reformas Educativas Contemporáneas: ¿continuidad o cambio?”. Organizado por SAECE en Buenos Aires, del 25 al 27 de junio de 2009.

²Los estudios fueron promovidos por el Sector Educación del Programa EUROsociAL de la Comisión Europea, y fueron realizados por sendos equipos de investigadores locales y dos coordinadores temáticos, bajo la coordinación general de Flavia Terigi.

³Tomamos 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 de procesos sociales que producen como efecto la situación de vulnerabilidad: los grupos no “son” vulnerables, 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.

⁴Los estudios se llevaron a cabo en el año 2008. En el momento de redacción de este trabajo (2010) las políticas bajo análisis siguen operando.

⁵Roxana Perazza fue la coordinadora temática de los estudios sobre políticas de aceleración de aprendizajes.

⁶ Denise Vaillant fue la coordinadora temática de los estudios sobre políticas de reingreso.

⁷ Los informes completos de los estudios, publicados en 2009 bajo la forma de libros que integran la colección “Educación en Ciudades”, pueden consultarse en www.redligare.org, en la sección “Novedades editoriales”.

⁸ Esto es, en el horario contrapuesto a aquel en que los alumnos/as asisten a clases en el grado en que están inscriptos.

⁹ Organizaciones no gubernamentales, organizaciones socio- comunitarias, según la denominación legal que reciben en los distintos países.

¹⁰ Neologismo utilizado en la literatura publicada en lengua española como traducción de la expresión empowerment, frecuente en la literatura de habla inglesa.

¹¹ Este autor sostiene que la política educacional puede ser analizada productivamente utilizando la metáfora ecológica. Según él, cada política existe en un sistema complejo que refleja dinámicas internacionales, nacionales, regionales y locales, y no puede ser entendida fuera de estas dinámicas, fuera de su ecología. Tomada como lo que es, como una metáfora, con ella el autor quiere advertir sobre la necesidad de considerar estas dinámicas y sus interrelaciones al analizar las regularidades y singularidades de cada política y sus procesos (Weaver- Hightower, 2008).

Bibliografía consultada

Calvo, G.; Ortiz, A. y Sepúlveda, E. *La Escuela Busca al Niño. Hacia la integración escolar*. Madrid, OEI, 2009.

Davis, M. *Planeta de ciudades miseria*. Madrid, Foca ediciones, 2006.

Gutiérrez, M. y Puentes, G. *Programa de Aceleración del Aprendizaje como alternativa para la atención a la población vulnerable en extraedad. Caso Bogotá – Colombia*. Madrid, OEI, 2009.

Kaztman, R. (2003). “La dimensión espacial en las políticas de superación de la pobreza urbana”. *Revista CEPAL* n° 59. Santiago de Chile.

Kaztman, R. y Retamoso, A. (2007). “Efectos de la segregación urbana sobre la educación en Montevideo”. *Revista CEPAL* n° 91. Santiago de Chile.

Loyo, A. y Calvo, B. *El programa Centros de Transformación Educativa de la Ciudad de México*. Madrid, OEI, 2009.

Mancebo, E. y Monteiro, L. *Estudios de reingreso al sistema educativo: el caso del Programa de Aulas Comunitarias de Uruguay*. Madrid, OEI, 2009.

Pagano, A. y Buitron, V. *Estudios en profundidad sobre programas de aceleración para alumnos de nivel primario con sobreedad. El Programa de Reorganización de las Trayectorias Escolares de los Alumnos con Sobreedad en el Nivel Primario de la Ciudad de Buenos Aires*. Madrid, OEI, 2009.

Perazza, R. *La educación en las grandes ciudades. Estudios sobre los programas de aceleración para alumnos de nivel primario con sobreedad*. Madrid, OEI, 2009.

Picardo Joao, O. y Victoria Libreros, J. *La Educación Acelerada en San Salvador*. Madrid, OEI, 2009.

Piñón de Oliverira, M. *A utopia do direito a cidade: possibilidades de superacao da dicotomia favela-bairro no Rio de Janeiro*. Ponencia. Universidade Federal Fluminense, Brasil, 2008.

Silva, A. “Centros imaginados en América Latina”, en Lindon, A., Aguilar, M. y Hiernaux, C., *Lugares e imaginarios en las metrópolis*. Madrid, Antropos, 2006.

Terigi, F. *Las trayectorias escolares. Del problema individual al desafío de política educativa. Proyecto Hemisférico “Elaboración de Políticas y Estrategias para la Prevención del Fracaso Escolar”*. Buenos Aires, OEA/ AICD, 2009.

Tiramonti, G. y Ziegler, S. *La educación de las elites. Aspiraciones, estrategias y oportunidades*. Buenos Aires, Paidós, 2008.

Vaillant, D. *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*. Madrid, OEI, 2009.

Wacquant, L. *Parias urbanos, marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Buenos Aires, Manantial, 2001.

Weaver- Hightower, M. (2008). “An Ecology Metaphor for Educational Policy Analysis: A Call to Complexity”. *Educational Researcher*, Vol. 37, No. 3, pp. 153- 167.

Antecedentes Académicos y Profesionales

Roxana Perazza. Licencia en Ciencias de la Educación (UBA). Ha cursado la Maestría en Ciencias Sociales con orientación en Educación. Cohorte Políticas públicas e investigación para la toma de decisiones FLACSO. Es especialista en políticas públicas (FLACSO). Ha sido subsecretaria de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2000-2003) y luego fue Secretaria de Educación (2003 – 2006). Dirige una colección de educación y política en la Editorial Aique. Es asesora en la comisión de educación de la legislatura de la Ciudad de Buenos Aires y asesora técnica de la Secretaría de Educación Pública de México. roxanaperazza@gmail.com

Flavia Terigi. Licenciada en Ciencias de la educación. Magister en Ciencias Sociales. Profesora en la Universidad de Buenos Aires y la Universidad Nacional de General Sarmiento. Fue Subsecretaria de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2003- 2006) y antes Directora General de Planeamiento del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2000- 2003). flaviaterigi@gmail.com