

Colombia, México y Uruguay: el reingreso educativo en clave comparada

Denise Vaillant

Introducción

La exclusión de niños, adolescentes y jóvenes del sistema educativo constituye una cuestión compleja, que ha sido objeto de de diversos análisis e investigaciones en las últimas décadas. Estudios recientes vuelven a abordar el problema de la desigualdad social y la educación a la luz de los procesos de transformación social y económica que impactan en la dinámica de los sistemas, instituciones y experiencias educativas. Estos trabajos refieren fundamentalmente a los grupos vulnerables conformados por aquellos niños y jóvenes con menores probabilidades de permanecer en el sistema y finalizar sus estudios a nivel de la escolaridad básica.

De un modo general, se puede afirmar que los distintos enfoques cuantitativos y cualitativos coinciden en señalar que, en los procesos de exclusión educativa y fracaso escolar, interactúan dimensiones sociales, económicas y pedagógico-institucionales que impiden garantizar para todos los niños, adolescentes y jóvenes –especialmente aquellos que pertenecen a los sectores más pobres y vulnerables– el derecho a la educación. Un derecho social que se expresa, entre otros aspectos, en el acceso, permanencia y egreso del sistema educativo, en condiciones institucionales de equidad para toda la población.

La renovada preocupación por la inclusión educativa justifica ampliamente la realización de estudios de caso sobre políticas en curso que permitan establecer hipótesis para investigaciones ulteriores, lo mismo que

formular sugerencias y recomendaciones para las políticas educativas. Es por ésta razón que el Sector Educación del Programa Eurosocial, a través de la OEI, ha promovido la realización de tres estudios en profundidad sobre programas de reingreso al sistema educativo de enseñanza básica en ciudades de Colombia, México y Uruguay¹.

¿Qué significa dar un viraje hacia la inclusión educativa para hacer avanzar las políticas en el campo de la educación ? ¿Qué se puede hacer para desarrollar escuelas y programas que puedan efectivamente “tender la mano” a niños y jóvenes de sectores vulnerables? Estas son algunas de las interrogantes que nos planteamos en este artículo. Y aunque aún queda mucho por hacer y por investigar, creemos que el estudio en el que nos tocó participar, constituye un sustancial aporte para la investigación sobre la temática de inclusión educativa. Esperamos que los lectores puedan encontrar en las páginas que siguen, una serie de ideas y reflexiones relevantes acerca de cómo se podrían desarrollar prácticas más inclusivas, para que niños y jóvenes de sectores vulnerables puedan finalizar con éxito la escolaridad básica.

Presentación de la investigación

Las investigaciones realizadas en Colombia, México y Uruguay tuvieron como finalidad conocer el desarrollo en el terreno de tres programas de reingreso al sistema educativo para estudiantes de educación básica. También se buscó colaborar en la explicitación de los saberes involucrados en las tres experiencias implementadas

En Colombia se seleccionó a la Escuela Busca al Niño/a (EBN) que es un proyecto interinstitucional destinado a facilitar el reingreso al sistema escolar de niños y adolescentes entre los 5 y 17 años en situación de vulnerabilidad. La EBN se desarrolla en la ciudad de Medellín bajo el liderazgo de la Secretaría de Educación de la Municipalidad y el apoyo de UNICEF, la

¹ La autora de este artículo participó en calidad de Coordinadora de la investigación realizada en los tres países.

Universidad de Antioquia, la Corporación Región y la Asociación Antioqueña de Cooperativas (CONFECOOP). En cada barrio, la EBN identifica y caracteriza los niños des-escolarizados y posteriormente les acondiciona un espacio para que con maestros, psicólogos, trabajadores sociales y educadores especiales, reciban el apoyo psicosocial necesario para que luego ingresen a instituciones cercanas a su residencia.

En México se examinó el Programa Centros de Transformación Educativa (CTE) puesto en marcha por el Gobierno del Distrito Federal con el fin de 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; adolescentes con hijos, y jóvenes y adultos analfabetos y sin educación básica y media concluida. Este modelo se inscribe dentro de la vertiente de educación comunitaria.

En Uruguay se estudió el Programa de Aulas Comunitarias (PAC) implementado en las ciudades de Montevideo, Maldonado, Canelones y San José. Se trata de una iniciativa del Consejo de Educación Secundaria y el Programa de Infancia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social, que está destinado a adolescentes desde los 12 años y se propone generar “un puente” con el sistema educativo formal. Concurren al PAC adolescentes que ya han desertado en primer año de ciclo básico, adolescentes que están en riesgo de deserción o aquellos que nunca cursaron ciclo básico, en zonas urbanas vulnerables. El programa apuesta a la reinserción educativa de los alumnos como herramienta hacia la inclusión social.

La hipótesis que ha guiado los estudios de caso y su posterior análisis, establece que los programas de reingreso que Uruguay, Colombia y México desarrollan en la actualidad se originan en el reconocimiento del doble proceso de agudización de la exclusión socio-educativa y la necesidad de asumir plenamente las asignaturas pendientes en materia de universalidad educativa. Además esos programas se inscriben en la búsqueda de mayores niveles de equidad en el punto de partida y en el punto de llegada en la educación básica,

incluyendo los correspondientes niveles de “oportunidad educativa” (matriculación, completitud del ciclo, aprendizajes significativos y acceso a oportunidades propias del ciclo).

Para lograr los objetivos planteados y corroborar la hipótesis central de los estudios, la estrategia metodológica se basó en la recolección de información secundaria para situar al país, el sistema educativo y el programa de reingreso en un contexto comparativo, y contribuir así a una descripción más exacta del fenómeno estudiado. Los tres casos fueron examinados sobre la base de información de fuentes primarias ya existentes, complementada con la realización de grupos focales y/o entrevistas, además de observaciones en el terreno.

Los estudios contemplaron, entre otros aspectos, la caracterización del sistema educativo nacional y local así como del marco de política educativa en que surgió y se desarrolla el programa, y la delimitación de la problemática que se procura atender. También se examinó la historia del surgimiento del programa, los principales antecedentes reconocidos por sus generadores, el proceso de diseño y las fases identificadas hasta el presente.

Los investigadores describieron las propuestas en curso, sus metas, los niveles de responsabilidad, las líneas de acción, los recursos asignados, con especial atención 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 y a las estrategias asumidas.

Los estudios de caso tomaron en cuenta los materiales producidos por el programa, reconstruyendo su proceso de producción, los tipos de materiales, su aprovechamiento pretendido y alcanzado, y reconociendo los nudos problemáticos en el proceso de elaboración. Finalmente, se identificaron los criterios e instrumentos para el seguimiento y monitoreo del programa, los

facilitadores y los obstáculos reconocidos, lo mismo que los lineamientos de futuro señalados por los principales decisores.

Durante la realización de los estudios de caso, los Equipos de Investigación y la Coordinadora Temática realizaron una serie de actividades entre las cuales se consigna el relevamiento de bibliografía sobre inclusión educativa y sobre programas de reingreso a la enseñanza básica. También se elaboraron las pautas y orientaciones para los estudios, y se concretaron acuerdos de trabajo con los equipos de investigación. Se preparó un detallado cronograma para los estudios de caso así como un marco conceptual para guiar a los equipos. Luego, en cada país, se construyó un diseño metodológico para los estudios que fue discutido con la Coordinadora Temática, la que también examinó las pautas de entrevista y de observación sugeridas en cada caso.

A medida que se fue avanzando en el trabajo de campo, las experiencias fueron sistematizadas. Para socializar los hallazgos fundamentales, se efectuaron múltiples intercambios entre los investigadores, encuentros con la Coordinación General y con la Coordinación del Área de Aceleración para avanzar en cuestiones conceptuales y metodológicas. Por último, se destaca la realización de un Seminario Internacional que tuvo lugar en la ciudad de Antigua, Guatemala, en noviembre de 2008. Este encuentro brindó la oportunidad de un enriquecedor intercambio entre los equipos de investigación de reingreso y de aceleración con delegados de los países involucrados, contándose con la participación de destacados especialistas en la temática de inclusión educativa.

Los estudios permitieron el conocimiento en el terreno y el análisis en profundidad de las políticas o experiencias seleccionadas. Por tratarse de estudios cualitativos, su principal característica fue la producción de información nueva resultante del trabajo en el terreno. Fue posible reconstruir cada una de las políticas y de los programas en cuestión para comprenderlos en su singularidad, analizando sus características, el proceso de diseño y de implementación, el papel del contexto y de los actores, y los procesos de

significación y apropiación por parte de estos últimos. Al mismo tiempo, cada estudio brindó elementos para un análisis en clave comparada de políticas similares que se desarrollan en otros contextos.

En el transcurso de la investigación surgieron limitaciones de carácter teórico y metodológico, expuestas en la presentación de cada uno de los casos. Estas refieren fundamentalmente a su carácter breve y casuístico, que deja probablemente algunas zonas de sombra que esperamos puedan ser esclarecidas por ulteriores estudios.

Principales resultados

En los apartados siguientes, procederemos a una reflexión sin ningún afán de representatividad estadística. Nuestra pretensión es más bien modesta: intentaremos apenas esbozar algunas ideas que surgen de la lectura en “clave comparada” de los casos estudiados. Nos proponemos identificar nudos problemáticos, ventajas comparativas y lecciones aprendidas capaces de ayudar a orientar y potenciar diversas iniciativas de reingreso para estudiantes de educación básica en las ciudades. También hemos especulado acerca del posible desarrollo futuro de las propuestas examinadas y de otras que pudieran surgir en condiciones similares.

Es quizás en Colombia y en Uruguay donde encontramos las mayores similitudes. El caso de México presenta sus particularidades. Como se señala en el respectivo informe de investigación, la política bajo estudio constituye un híbrido cuya fortaleza se sitúa no tanto en la reinserción escolar de niños y jóvenes, sino en la figura de los facilitadores que se hacen cargo de los centros.

Ciudades cada vez más excluyentes

Uno de los temas centrales de los estudios emprendidos es la relación entre los centros educativos y su entorno inmediato. Las tres iniciativas, en menor o mayor medida, no se restringen solamente al espacio escolar.

Recordemos que los programas de reingreso educativo estudiados se desarrollan en tres ciudades de dimensiones distintas, pero que muestran no obstante un cierto número de problemáticas sociales comunes que afectan a sectores importantes de la población. La exclusión surge como resultado de largos procesos históricos, y se hace evidente en las dificultades para acceder y ejercer los derechos sociales, económicos, culturales y ambientales. Las principales víctimas de la exclusión son los niños y jóvenes que están en situación de vulnerabilidad. Además, en el caso de Medellín, Colombia, se agrega una de las más atroces violencias urbanas asociadas a la guerra entre carteles del narcotráfico, y a recientes fenómenos de desplazamiento originados en la guerra interna y la acción de grupos de paramilitares.

Los estudios realizados por Calvo, G., Ortiz, A. y Sepúlveda, E. (2009), Loyo, A. y Calvo (2009), B y Mancebo, E. y Monteiro, L. (2009), permiten concluir que las ciudades –pese a sus dimensiones diversas– confinan a la población vulnerable en asentamientos periféricos donde se la segrega y margina, entre otras razones, por la dificultad de encontrar vías de acceso, y por la precariedad de las viviendas. Katzman y Retamozo (2007) se refieren a este proceso como “segregación residencial”. Se trata de un fenómeno que cambia la morfología de la ciudad y dificulta el acceso a las instituciones educativas.

Los tres países estudiados han vivido una fuerte segregación residencial de los sectores vulnerables en las últimas décadas, lo que ha determinado el quiebre de la integración entre grupos de nivel socioeconómico diverso. Es quizás en Uruguay, país históricamente caracterizado por sus altos niveles de cohesión social, donde el fenómeno de segregación residencial aparece con más claridad. Mancebo, E. y Monteiro, L. (2009) cita en su informe varios estudios que muestran cómo en Montevideo y otras ciudades del país se ha operado en los últimos años un desplazamiento de la población de menores recursos a la periferia urbana, con el consiguiente armado de cinturones de pobreza. Este proceso trajo aparejada la homogenización interna de los barrios en cuanto al nivel socioeconómico de los vecinos, y también a los servicios.

En México la situación es aún más compleja debido al tamaño de la ciudad capital, que es una de las urbes más pobladas del planeta. Ciudad de México posee ciertos rasgos que permiten catalogarla entre las ciudades globales, pero persisten en ella zonas en las que se mantienen formas de convivencia comunitaria y rural. El estudio de Loyo, A. y Calvo, B (2009) muestra cómo el Distrito Federal exhibe, al igual que las otras ciudades latinoamericanas examinadas, marcados rasgos de desigualdad social. Es un territorio que se caracteriza por su enorme heterogeneidad y sus grandes contrastes.

En Medellín se observan también fuertes procesos de segregación residencial, como queda en evidencia en el trabajo de Calvo, G., Ortiz, A. y Sepúlveda, E. (2009). Según este informe de investigación sobre Colombia, en las últimas décadas el índice de pobreza ha sido superior al 55%, y el de indigencia al 16%, situación directamente relacionada con la inequitativa distribución de la riqueza, que tiende a concentrarse cada vez más. Existen grandes problemáticas sociales que afectan a la mayoría de la población y agravan las dificultades para acceder y ejercer sus derechos sociales, económicos, culturales y ambientales; las principales víctimas son los grupos poblacionales: infancia, adolescencia y juventud, lo que los ubica en una situación de vulnerabilidad.

En las ciudades, la segregación residencial y el asilamiento de los pobres tienen efectos gravísimos para los sistemas educativos, tanto en lo que respecta a la calidad de los servicios como también por sus impactos sobre la integración social y la construcción de la ciudadanía democrática. Cuando no existe interacción entre poblaciones de niveles socioeconómicos diversos, el sistema educativo pierde parte de su capacidad para actuar como un espacio privilegiado de integración social y de ciudadanía.

A pesar del panorama desalentador que presentan los informes de investigación, aparece un cierto optimismo a la hora de analizar lo que los gobiernos de las ciudades están haciendo para contrabalancear los efectos de la segregación residencial. La escuela es aún, o aún puede ser, una entrada a

la ciudad y a la cultura. ¿En qué otro momento de sus vidas que no sea en la escuela pueden esos niños y jóvenes segregados entrar en contacto con otra realidad?

En los tres casos estudiados, las administraciones actuales han estado empeñadas en una recuperación de la ciudad a partir de lo educativo. Así, por ejemplo, en Medellín existe una clara preocupación por rescatar el espacio público, por construir bibliotecas populares, por impulsar programas de cine en los parques y por integrar comunas que presentan focos de violencia a la ciudad, a través del metro-cable.

En el Distrito Federal también hay inquietud por parte del gobierno de la ciudad por introducir mejoras en el ámbito educativo y cultural, e incrementar los recursos que se dedican a las zonas periféricas. En la ciudad se produce la mayor parte de la investigación científica y humanística; es el lugar en el que se asientan las más importantes universidades, museos y salas de espectáculos, y el D.F. se distingue también por poseer espacios públicos de mayor tolerancia hacia la diversidad.

Asimismo, en Uruguay se manifiesta en los últimos años un claro interés por aliviar las situaciones de pobreza, tanto a nivel nacional como a nivel del gobierno de la ciudad de Montevideo. Según consigna el informe de investigación del país (Mancebo, E. y Monteiro, L. (2009), el triunfo del Frente Amplio en las elecciones de 2004 significó la llegada al gobierno nacional de un partido de izquierda por primera vez en la historia nacional, y se tradujo en un Plan Nacional de Atención de la Emergencia Social (PANES) y el lanzamiento a partir del año 2008 del llamado Plan de Equidad. Vale además recordar que desde 1990 el Frente Amplio gobierna la capital, y ha impulsado una diversidad de políticas a nivel comunal para mejorar la situación de los sectores vulnerables.

Sin embargo, tanto la temática como el interés son recientes. La preocupación por la “educación urbana” no aparece tan claramente como en

otras partes del mundo, por ejemplo en los EE.UU. o Francia, donde se trata de una cuestión muy consolidada y analizada en la bibliografía.

Pocos años de implementación

Los programas estudiados son relativamente recientes, lo que parecería confirmar lo que constatamos en la revisión de la bibliografía: las políticas de reingreso en América Latina tienen un desarrollo incipiente y son el resultado de la problemática situación de los sectores vulnerables en las áreas urbanas.

Entre las experiencias examinadas, la más antigua es La Escuela Busca al Niño (EBN), implementada en Medellín desde el año 2000, al inicio como parte del Plan de Desarrollo en educación, bajo el título “Medellín, la más educada”, y luego bajo la denominación de “Medellín incluyente”. En México, los Centros de Transformación Educativa (CTE) tienen menos de dos años de existencia y, en su primera etapa, fueron considerados por el gobierno del Distrito Federal como un programa piloto y de carácter experimental. En Uruguay, el Programa de Aulas Comunitarias (PAC) se instaló en 2007 como una propuesta de reingreso a la educación media con el objetivo de lograr una integración social y educativa de aquellos adolescentes que repitieron primer año del ciclo básico de la educación media y/o desertaron del mismo, o nunca ingresaron a este nivel educativo.

Se trata pues de estrategias recientes resultantes de un fuerte compromiso del poder político con la educación, ya sea a nivel municipal (Colombia), distrital (México) o nacional (Uruguay). En los tres casos, las administraciones políticas han considerado la educación como herramienta de transformación social y superación de la inequidad. Se trata de ciudades y gestores políticos que apuestan a una educación pública de calidad desde la educación inicial pasando por la escolaridad básica y la escuela media.

En el caso de Colombia, es notable la apuesta de la administración por la educación a través de la Secretaría de Educación del municipio de Medellín. Ha existido continuidad de las políticas para articular programas y proyectos que proponen extender la educación para todos y todas. Esta importancia que asume el tema educativo en la administración pública de Medellín, se corresponde de paso con la distribución presupuestal del municipio, que dedica más del 40% del presupuesto de inversión municipal al sector educativo.

En el caso de Uruguay, el PAC nació en una coyuntura en la que los temas de inclusión en general, y de inclusión educativa en particular, son considerados centrales por la autoridad política. Prueba de ello es la existencia de un Plan de Equidad y de programas como Maestros Comunitarios y el Programa de Impulso a la Universalización de la Educación Media.

La situación en México es un tanto diferente. Existe un claro compromiso político de las autoridades del Distrito Federal, pero en un marco institucional sumamente complejo. Esto es analizado en el informe de Loyo, A. y Calvo, B (2009) donde se señala que es el gobierno federal, a través de la Secretaría de Educación Pública (SEP), el que gestiona las escuelas de educación básica. Esta atribución de competencias plantea dificultades para los CTE, ya que el gobierno de la ciudad, hasta el momento, carece de potestades para otorgar certificación en los niveles educativos básicos.

En búsqueda de parentescos

Más allá de sus características específicas, los tres programas analizados buscan nexos con propuestas alternativas como la llamada educación no formal, la educación extra-escolar, la educación comunitaria y la educación popular. Esta búsqueda surge porque hay una insuficiencia del saber pedagógico respecto de cuáles son las estrategias adecuadas para que niños y jóvenes excluidos reingresen al sistema educativo, y entonces se recurre a lo que ha dado resultado en otras situaciones. Y, por otro lado, los programas de educación no formal, con su larga tradición, ofrecen un cierto

marco referencial a propuestas como las estudiadas, que manifiestan una natural avidez por encontrar raíces o inspiración en algún sitio.

En el caso de Colombia, resulta evidente la influencia que tuvo la Escuela Nueva en la filosofía de la EBN. Ese programa de amplia trayectoria surgió en 1978, y ha marcado desde entonces todas las propuestas colombianas que atienden poblaciones vulnerables. La Escuela Nueva ha impulsado con gran éxito la atención a niños, niñas y jóvenes que se asientan en sectores marginales de las grandes ciudades. En Medellín, ese mismo programa ha favorecido el desarrollo de competencias ciudadanas entre sectores que acceden a la escuela en contextos de pobreza y precariedad psico-social.

En México aparece la impronta de la educación comunitaria por las conexiones entre los CTE y el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), que se ideó en los años setenta para las poblaciones rurales. El trabajo educativo en los CTE se asemeja a las dinámicas de cualquier centro comunitario rural que funciona en aula multigrado y multinivel. Aunque existen diferencias notorias, ya que los CTE se ubican en la gran urbe mexicana, la impronta de CONAFE resulta muy patente.

En el caso de Uruguay, y tal como lo consignan Mancebo, E. y Monteiro, L. (2009), el mayor aporte de las organizaciones de la sociedad civil al PAC radicó en tres ejes clave: la experiencia de trabajo con jóvenes y su trayectoria en educación popular; la incorporación de recursos humanos capacitados y comprometidos, y la vinculación con otros proyectos sociales.

Malos recuerdos y baja motivación

Los niños y jóvenes a los cuales se dirigen los programas de reingreso estudiados permanecen en sus casas o en las calles jugando o ayudando a sus padres en trabajos informales, y conservan por lo general malos recuerdos de su pasaje por las escuelas. Por ejemplo, en el caso de Uruguay, los jóvenes que llegan al PAC llevan sobre sus espaldas el peso de varios fracasos previos

en el sistema escolar. Mancebo, E. y Monteiro, L. (2009) nos indican que dos de cada tres estudiantes repitieron algún grado en primaria y también dos de cada tres se habían inscrito alguna vez en la educación media. Son estudiantes de nivel socioeconómico pobre, y muchos de ellos exhiben una baja autoestima, lo mismo que déficits en las rutinas propias del “oficio de estudiante”.

Parecería que las propuestas implementadas en los tres países tienen en cuenta la deficiente historia escolar de los estudiantes. En particular en el caso de Colombia, tanto en la documentación como en las entrevistas, se insiste en el hecho de que el programa de reingreso examinado hace visibles niños y jóvenes que por lo general no demandan el servicio educativo. Calvo, G., Ortiz, A. y Sepúlveda, E. (2009) utilizan la expresión “enamorar a los niños de la escuela”, para transmitir la necesidad de recuperar su interés por ella y mostrarles la valía de la educación.

Pequeña escala y baja ratio

Los tres casos estudiados se implementan a pequeña escala y comportan una baja ratio², lo que parecería constituir una de las claves del éxito, ya que esto permite una mayor personalización del proceso educativo y un fortalecimiento del vínculo pedagógico entre docentes y estudiantes. También la pequeña escala y baja ratio facilitan el trabajo en torno a las inasistencias de los estudiantes y a la atención de los aspectos de convivencia.

Así, en Colombia, la EBN consiste en una política de reingreso con una escala de aplicación reducida. En las dos etapas implementadas hasta la fecha, no más de 600 niños se han beneficiado de esta estrategia. En términos globales, la EBN Medellín atiende a un 10% de la población des-escolarizada de la ciudad. En el Distrito Federal de la ciudad de México, se encuentran en funcionamiento 54 centros repartidos en las 16 delegaciones políticas del Distrito Federal, que atienden a una población total de 581 personas. En el caso de Uruguay, el programa de reingreso funcionó en los años 2007 y 2008

² Número de estudiantes que "corresponde" a cada profesor.

en doce aulas comunitarias ubicadas en zonas vulnerables con una matrícula de 517 alumnos en el primer año y 680 en el segundo, con alrededor de 50 alumnos por aula.

La investigación mostró que en los casos estudiados existe una relación muy elevada entre el personal a cargo de las propuestas y el número de beneficiarios. Pero corresponde tener en cuenta que los programas de reingreso examinados reciben estudiantes de contextos muy desfavorecidos, lo que hace que sean muchos los que requieren apoyos adicionales para compensar sus aprendizajes. Se presentan otras situaciones (de salud, de documentación, de conflicto con la ley, etc.) que demandan atención por parte de personal especializado, aunque los programas no siempre disponen de una tal atención en calidad adecuada. Debe reconocerse, pues, que los programas de reingreso son seguramente más costosos que los programas universales, teniendo en cuenta el mayor costo que es preciso pagar para superar la exclusión educativa.

Encuentro de actores sociales y gubernamentales

La bibliografía examinada para este trabajo da cuenta de que en toda América Latina los sistemas de educación básica tienen orígenes fuertemente estatistas y conformaron un espacio relativamente protegido de influencias externas. Cuando surgen iniciativas de inclusión educativa que incorporan a actores colectivos ajenos al mundo escolar, esto no se realiza sin obstáculos y resistencias.

Los programas estudiados por Calvo, G., Ortiz, A. y Sepúlveda, E. (2009), Loyo, A. y Calvo, B (2009) y Mancebo, E. y Monteiro, L. (2009), constituyen espacios de construcción de una política pública real con todas sus complejidades, avances y retrocesos. En los tres casos se evidencia que los gobiernos ya no ejercen el monopolio exclusivo de “lo público”, sino que los tres programas de inclusión educativa se desarrollan en diálogo permanente entre actores sociales y gubernamentales.

La gestión resulta compleja por la participación de actores diversos. Así, en Colombia, la estrategia de reingreso es gestionada por una alianza intersectorial integrada por la Secretaría de Educación municipal, UNICEF, una confederación de cooperativas, un banco, una universidad y la Corporación Regional, que es la encargada de ejecutar el proyecto. En México, la alianza se establece entre la Secretaría de Educación del Gobierno del Distrito Federal y una Asociación Promotora de la Comunidad Educativa (APCE). Esta última corresponde a un pequeño núcleo de personas organizadas. En Uruguay, el programa es co-ejecutado por dos organismos del Estado, y se contrata a organizaciones de la sociedad civil para la gestión de las aulas comunitarias.

Todo indica que en los tres países las alianzas intersectoriales han sido decisivas en la puesta en marcha de los programas de reingreso. Estas alianzas han demostrado ser estratégicas y, además, cada uno de los actores ejerce control sobre los otros, lo que en definitiva garantiza el cumplimiento de objetivos y propósitos. Pero esto también ha sido una fuente permanente de tensiones, debido al papel que cada institución y cada actor cumple para la buena marcha de los procesos. En este sentido –y de acuerdo a lo que se consigna en el informe de investigación de Colombia–, cada actor “ve el proyecto desde su lugar”. Para algunos se trata de una estrategia de política que contribuye a la cobertura; para otros es un proyecto social que permite reivindicar el debate sobre el derecho a la educación y, por ende, la inclusión de sectores vulnerables.

Los programas de reingreso de los tres países viven las tensiones propias de las políticas que reúnen en su gestión cotidiana a múltiples actores, que tienen lógicas de funcionamiento dispares. En los tres programas examinados existen visiones diferenciales, producto de la participación de actores institucionales, profesionales y de la sociedad civil provenientes de una multiplicidad de disciplinas y de campos de actuación. Esta conjunción le da sin duda una enorme potencialidad a los programas por la suma de capacidades diferentes, pero al mismo tiempo le imprime una cuota importante de complejidad a la gestión del día a día.

El quiebre con la oferta homogénea

Colombia, México y Uruguay, al igual que otros países de América Latina, enfrentan por lo menos dos tipos de problemas en su educación básica. Por una parte, deben incorporar a quienes no frecuentan la escolaridad obligatoria y, por otra, deben mejorar tanto la eficiencia interna del sistema (extraedad, repetición escolar, etc.) como la calidad de los aprendizajes efectivamente logrados. Estas desigualdades educativas tienen que ver no solo con limitaciones de la oferta del servicio educativo sino también con la disímil distribución de recursos (económicos, culturales, sociales, etc.) con que cuentan las familias para garantizar y sostener en el tiempo la finalización de la escolaridad básica de sus hijos.

Sin embargo, pese a las condiciones adversas en que se desenvuelven los sistemas educativos, estos mantienen su “capacidad incorporadora”. La cobertura educativa en México tiende al crecimiento permanente; son cada vez más los niños y niñas que frecuentan el tramo de la educación obligatoria. La situación en Colombia y en Uruguay es similar. Parecería que, a pesar de las dificultades de un contexto social y económico empobrecido, la escuela, en sus múltiples manifestaciones, conserva aún una cierta capacidad para vencer los determinismos sociales.

En los tres países estudiados, las políticas educativas se proponen incorporar a niños y jóvenes excluidos del sistema educativo a la escolaridad obligatoria, por lo que se han multiplicado las intervenciones específicamente orientadas a revertir desigualdades en la oferta del servicio educativo. Para conseguirlo, en los tres países se rompió la lógica de la oferta escolar homogénea, y se multiplicaron las instituciones y programas pensados para responder a poblaciones con diferentes necesidades de aprendizaje y condiciones de vida.

Formatos pedagógicos con escasa especificidad

Una de las preguntas formuladas por los estudios de caso se vincula a la especificidad de las propuestas pedagógicas para los estudiantes que reingresan al sistema educativo. En ese sentido, parecería que cuando son docentes quienes están a cargo de las propuestas (como por ejemplo en Uruguay), las estrategias pedagógicas no varían demasiado en relación a otros programas. La única especificidad es que los docentes tienen más tiempo disponible para cada alumno; la diferencia fundamental se encuentra en la personalización del proceso y no tanto en las estrategias de enseñanza. En el caso de Colombia, lo mismo que en el de México, ha existido una especial preocupación por reconocer los saberes previos de niños y jóvenes, lo que condujo a formas diferentes de enseñar. En Colombia se han ensayado estrategias lúdicas, basadas en la pintura y el juego, como forma de facilitar el posterior reingreso de niños y jóvenes a los espacios institucionalizados.

En algunas situaciones las dificultades pedagógicas son considerables debido, entre otras razones, a la escasa adaptación curricular que tienen los programas de reingreso en relación al currículum vigente. Además, parecería que no han sido suficientes los mecanismos de compensación de aprendizajes de los estudiantes. En los tres programas examinados se observa una tensión entre el reingreso de los estudiantes al sistema escolar y la baja calidad de los logros educativos. Los tres informes de país consignan opiniones de entrevistados que reclaman una revisión más profunda de la propuesta curricular, y un mayor tiempo pedagógico para los estudiantes.

Aparentemente se requieren formatos pedagógicos con mayor especificidad. Hoy predomina el mantenimiento de un currículo tradicional, en el que la norma es el aprendizaje memorístico, la falta de conexión de los aprendizajes con la realidad vivida, la ausencia de los elementos básicos de la cultura de los niños y jóvenes –música, computadoras, redes de información, deporte– entre los contenidos del aprendizaje, y la percepción, en suma, de que lo aprendido carece de sentido y no amerita el esfuerzo requerido. El diseño de un nuevo currículo en el que se integre adecuadamente la vida de los niños y los jóvenes y que dote de sentido sus actividades y aspiraciones, sería un aporte sustantivo para lograr que un mayor número de estudiantes

con alto riesgo de abandono se mantengan en las aulas y finalicen exitosamente el ciclo básico de escolaridad.

La necesaria recomposición psico-social-afectiva

Los tres informes de investigación dedicados al tema del reingreso evidencian la necesidad de un apoyo psico-social-afectivo antes de iniciar procesos formales de aprendizaje. La situación de Colombia muestra que en casos extremos de vulnerabilidad asociada a conflictos armados y violentos, resulta prácticamente imposible pensar en un reingreso educativo de niños y jóvenes si no se atiende antes una “recomposición” psico-afectiva.

En el caso de Uruguay, las aulas comunitarias trabajan sobre el fortalecimiento de la autoestima de los jóvenes, mejorando su preparación escolar y transmitiéndoles rutinas y hábitos favorables a la escolarización, todo esto con la idea de que el alumno que egresa del PAC logre una integración al sistema educativo cualitativamente distinta a la que había tenido previamente. Las aulas impulsan y apoyan a los adolescentes y sus familias en la realización de ciertos trámites, como la obtención de la cédula de identidad o la gestión de un carné de asistencia de salud o de una transferencia monetaria como asignaciones familiares, todos trámites que resultan fundamentales para el acceso a servicios sociales y el ejercicio pleno de la ciudadanía por parte de los estudiantes.

Propuestas puente y programas tránsito

Las estrategias de reingreso examinadas constituyen programas puente con la educación formal clásica. En este sentido, en el caso de Uruguay, el primer año del ciclo básico cursado en las aulas comunitarias sirve como preparación para el ingreso de los estudiantes a segundo año en liceos de la zona. De ahí que se seleccionaran 12 zonas para la instalación de las 12 aulas comunitarias, y también 12 liceos a los que se calificó como “liceos de referencia” porque estaban llamados a trabajar articuladamente con las aulas con vistas a recibir adecuadamente a sus egresados.

En Colombia también estamos frente a un programa puente, teniendo en cuenta que la EBN en Medellín se desarrolla en varias etapas, dos de las cuales son previas al reingreso de niños y jóvenes a la institución educativa. Durante un primer proceso de búsqueda se identifica y motiva a la población desescolarizada a través de estrategias que incluyen carnavales y comparsas, que circulan por los sectores de la ciudad en los cuales se va a llevar a cabo el programa. El segundo proceso tiene que ver con el fortalecimiento de las condiciones individuales, familiares, comunitarias e institucionales que se consideran imprescindibles para el reintegro. El tercer proceso es la inserción dentro del aula regular. Para ello se busca una institución educativa que tenga interés en recibir a los niños provenientes de la EBN a partir de conferencias informativas y explicativas del programa. La última etapa es la de seguimiento y acompañamiento, que brinda apoyo permanente a la institución, a los maestros y a los niños en su reingreso a la escolaridad.

La idea de programas puente tiene sus ventajas pero también sus debilidades. Como se explicita en el informe de Uruguay, dicho puente puede ser sólido o débil, corto o de extensión suficiente, conducente a un entorno protegido o llevar simplemente a la intemperie. De ahí la necesidad de garantizar el necesario acompañamiento a los estudiantes una vez que reingresan al sistema formal, de manera de reducir la probabilidad de reedición de la expulsión.

El tema de programa puente va de par con el vinculado a la acreditación de aprendizajes, lo que nos lleva a la situación particular del programa CTE del Distrito Federal, donde corresponde hablar de programa tránsito. Los CTE se presentan como un "modelo educativo alternativo al tradicional". Recordemos que la Secretaría de Educación del Distrito Federal no posee personería jurídica para otorgar certificados con validez oficial en los niveles de educación básica. De acuerdo al informe de Loyo, A. y Calvo, B (2009), los centros funcionan de hecho como un "lugar de tránsito" para una parte de los estudiantes que asisten a ellos. Esta función de tránsito se cumple especialmente con los niños y adolescentes en edad escolar que no presentan discapacidades pero que, por alguna razón, no han ingresado o bien han

abandonado las escuelas regulares y que no necesariamente van a re-escolarizarse. Los CTE constituyen un lugar por donde transitan los alumnos, pero no son visualizados como puente para acceder al sistema escolar.

Docentes y otras figuras

Uno de los temas clave en el análisis de la información compilada nos remite a los docentes y otras figuras que han intervenido en los programas. La situación ha sido muy diversa y se traduce en la presencia de docentes “tradicionales” en Uruguay, pasando por docentes más “alternativos” en Colombia, hasta llegar a México en donde los docentes fueron remplazados por “facilitadores” y otras figuras de carácter similar.

En algunas situaciones se hizo una apuesta importante en materia de formación de los docentes y otros recursos humanos para los programas de reingreso. Tal es el caso de Colombia, donde la experiencia dio lugar a quince trabajos de grado debido a la participación de la Facultad de Educación de la Universidad de Antioquia en la EBN. Esa participación dio la oportunidad a los futuros maestros (estudiantes de la facultad) de prepararse en prácticas pedagógicas favorecedoras de la inclusión, lo mismo que en metodologías adaptadas a las necesidades de los niños y jóvenes de contextos vulnerables. La articulación entre la universidad, la formación de futuros maestros y la experiencia de reingreso parece constituir una de las vías más prometedoras en la formación docente. El informe del caso Colombia da cuenta de abundantes ejemplos en ese sentido, lo que resulta relevante a la hora de pensar políticas de formación para docentes que trabajan en contextos vulnerables.

En n los CTE mexicanos no trabajan docentes sino jóvenes que han terminado su educación básica, de 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. El programa CTE busca captarlos y motivarlos para que puedan participar en la

formación de poblaciones vulnerables, siempre y cuando se comprometan a finalizar el segundo ciclo de educación media o realicen estudios superiores. . Además de los facilitadores, existen otras figuras que teóricamente también deberían recibir capacitación. Tal es el caso de la madre de apoyo, el formador tutor y el asistente pedagógico. Sin embargo, en la práctica, esas figuras rara vez recibieron una capacitación inicial.

En Uruguay, el PAC no tiene previstas instancias de formación de los docentes para el trabajo educativo en contextos de vulnerabilidad social. Más allá de algunos encuentros informativos, no se concretaron nunca talleres o jornadas de capacitación. Según el informe del país, los docentes del PAC presentan un nivel de titulación³ inferior al del conjunto de la educación secundaria, por un lado, y aun los profesores titulados no están debidamente preparados para la docencia en contextos de pobreza, porque no reciben la necesaria instrucción a lo largo de su formación inicial en los institutos de formación docente uruguayos.

De los tres casos examinados surge claramente el papel estratégico de los docentes y otras figuras que participan en los diversos programas para facilitar el reingreso y la permanencia en el sistema de niños y jóvenes excluidos y pertenecientes a contextos vulnerables. El problema es que muchas veces no se encuentra explícitamente acordado y delimitado cuál es el perfil de los docentes que se espera reclutar para facilitar la inclusión educativa. El estudio de casos muestra que este perfil es por lo general el mismo que para el docente de “educación general”. Por otra parte, tampoco están identificadas cuáles son las trayectorias laborales y formativas deseables para maestros y profesores que trabajan en los programas de reingreso. Tampoco se establecen en las experiencias examinadas cuáles son las formas previstas de acompañamiento y de supervisión para los docentes. No alcanza con disponer de maestros y profesores, se requiere además un sistema de apoyo y seguimiento que asegure una constante retroalimentación de la tarea de enseñar. Y esto muy pocas veces está presente.

³ En este texto se considera docentes “titulados” a aquellos que cuentan con título de profesor de educación media.

Las condiciones para acceder al trabajo docente en los programas que facilitan la inclusión educativa, aparecen como una dificultad adicional. Las normativas existentes limitan y establecen restricciones para reclutar a los docentes requeridos para la enseñanza en contextos vulnerables. En algunos casos son los directores y el personal técnico de los programas quienes seleccionan a los docentes. En otros casos, la selección se realiza mediante una convocatoria pública. Pero en ambas situaciones suelen quedar muchas vacantes sin cubrir.

Otro de los problemas constatados refiere a la permanencia y rotación de docentes. La literatura sobre el trabajo en contextos de alta vulnerabilidad identifica la retención de los maestros como una de las dificultades centrales en las escuelas que atienden a la población vulnerable; el ausentismo y el llamado *burn out* aparecen asociados a esta dificultad capital. Sin embargo, en algunos casos, se registran muestras de satisfacción por los aprendizajes de los estudiantes, y también porque cuentan con apoyos y acompañamientos concretos. Los docentes en contextos de vulnerabilidad no se sienten solos cuando cuentan con el apoyo de otros actores para su tarea (asistentes sociales, psicólogos, etcétera).

Observaciones generales

Las circunstancias de extrema pobreza llevan frecuentemente a una serie de tensiones difíciles de superar. Una de estas tensiones es el conflicto que con frecuencia se observa cuando se busca el reingreso de un niño o joven excluido del sistema educativo. Las familias suelen comprender la necesidad de la asistencia a la escuela pero, al mismo tiempo, desean conservar las ganancias derivadas del trabajo infantil. El tema no solo es educativo sino que debe abordarse desde una **visión integral**. La integralidad de las políticas debería estar en la mira de quienes diseñan e implementan propuestas de reingreso educativo, ya que el fenómeno de la exclusión educativa es multicausal y resultado de variables del orden familiar, social, económico e institucional.

El fenómeno de la exclusión es el resultado de largos procesos históricos y determina una creciente segregación territorial de vastos sectores de la población que se ven marginados de los servicios colectivos de las ciudades en las que habitan. La población urbana asciende hoy a más del 70% de la población de América Latina (Sorj y Martuccelli, 2008: 42) y está compuesta por grupos culturalmente híbridos y fragmentados residencialmente. Esta diversidad creciente se acompaña de tensiones múltiples y cotidianas. Hoy resulta imprescindible reconocer y asumir un espacio urbano que refleja sociedades diferenciadas y heterogéneas. Se ha generado así una deuda social con quienes han sido excluidos del acceso a los principales bienes y servicios. Para atender esa deuda, es necesario entender el papel fundamental de la educación en procesos de inclusión social, económica y política. En ese sentido, se requieren **ciudades más incluyentes**, en las cuales exista coordinación entre las instituciones del Estado y las pertenecientes a la sociedad civil situadas en los mismos espacios urbanos, para facilitar el acceso de todos los ciudadanos a los bienes y servicios.

La inclusión educativa va **más allá del reingreso**. Para ello se necesita una institución educativa diferente, abierta no solo en sus espacios sino en las propuestas didácticas y en la organización de sus planes de estudio. Sin esta apertura, el reingreso distará siempre de ser una política efectiva, y la exclusión rondará inexorablemente como la posibilidad más inmediata para las poblaciones vulnerables de las grandes ciudades.

Hemos visto que, en los casos investigados, la participación de la sociedad civil y de diversos organismos ha sido fundamental para gestionar los programas. La articulación entre instituciones es la única manera eficaz de garantizar una comprensión multidimensional de las nuevas realidades urbanas. Estas alianzas podrían mejorar las respuestas del sistema educativo a los sectores vulnerables, gracias al encuentro de experiencias, conocimientos, habilidades y recursos diferentes.

Por otra parte, parecería que es necesario **profundizar en los saberes** que son requeridos para enfrentar los desafíos que plantea el reingreso de

niños y jóvenes de sectores vulnerables al sistema educativo. Para lograrlo habría que insistir en la personalización en el trato a los estudiantes en centros educativos de pequeña escala, y no en macro-establecimientos. Y también es preciso tener en cuenta los procesos de acompañamiento. Los niños y jóvenes pueden reingresar al sistema educativo, pero si no cuentan con el apoyo de sus familias y del entorno inmediato, es muy posible que, ante la menor dificultad, se produzca la deserción.

Otra consideración a tener en cuenta para las políticas apunta a los **procesos psico-social-afectivos** que tienen lugar para posibilitar el reingreso a la institución escolar. Además de conocimientos, se deberían desarrollar competencias en niños y jóvenes de sectores vulnerables, que apuntan al mejoramiento de la autoestima, el mantenimiento de relaciones sociales, la apropiación de normas y el respeto a la autoridad.

Vale también insistir en el importante **papel de los docentes, lo mismo que de otros profesionales y figuras relevantes**. Los programas de reingreso son uno de los caminos para alcanzar una educación equitativa y de calidad para todos, pero exigen asimismo docentes y otros profesionales y figuras que puedan adaptarse a la heterogeneidad de los contextos socioculturales de cada país y a los cambios de la población estudiantil, a medida que los sistemas educativos se expanden y se extienden.

Para finalizar, y como resultado del análisis y estudio de casos, nos permitimos formular una serie de observaciones generales .

En primer lugar y considerando la **base institucional**, podemos concluir que dos de los tres programas (PAC y EBN) analizados operan a través del sistema educativo. En el caso de México, la fórmula es un híbrido, pues aún no está resuelta la temática de la articulación entre los Centros de Transformación Educativa y la escolaridad básica. Pero lo que sí resulta común en los tres programas es que centran sus esfuerzos en atraer hacia el sistema escolar a quienes lo han abandonado. Para lograrlo, en algunos casos se otorgan apoyos económicos a las familias o a los estudiantes, a quienes se les

demandan ciertas exigencias educativas para recibir y mantener los beneficios⁴.

En segundo lugar, podemos inferir que, pese a su importancia y prioridad, los programas de reingreso examinados atienden un número muy pequeño de estudiantes. Esta reducida escala de los programas resulta incompatible con el derecho universal de la educación para todos. Se reproduce así un esquema de exclusión al interior de los sectores afectados por niveles de pobreza extrema, inaceptable desde la perspectiva ética de la igualdad social. Frente a esta situación, parece recomendable promover mecanismos para asignar mayores recursos públicos a los programas de reingreso, y multiplicar las estrategias de incorporación de sectores excluidos de acuerdo a las políticas educativas de cada país.

Como tercera observación final, quisiéramos señalar que entre los programas analizados predomina un modelo de gestión, en el que las decisiones presupuestarias y procedimientos de ejecución son definidos a nivel central. El nivel local y regional interviene principalmente en la recolección de información para la selección de beneficiarios y la generación de datos para el monitoreo básico. Una gestión centralizada como opción preferencial ante una gestión descentralizada conlleva ciertos riesgos, y lo mismo sucede en el caso inverso. Por esto sería útil definir mecanismos de control que protejan a los programas frente a los riesgos inherentes a una u otra alternativa.

Finalmente quisiéramos concluir, que aunque la preocupación por apoyar la educación de los sectores más pobres y proclives a abandonar prematuramente el sistema educativo ha estado presente en las decisiones de todos los programas analizados, no siempre los modelos de intervención han sido los más adecuados. En tal sentido, convendría reforzar el interés por la educación en los grupos más susceptibles de abandonarla.

⁴ En el caso del programa del DF, el apoyo económico a los facilitadores imprime un nuevo estilo en la forma de asignación de recursos y muestra que es posible desarrollar estrategias innovadoras en ese ámbito.

Los centros educativos pobres, que tienden a obtener rendimientos académicos inferiores, requieren de apoyos adicionales para incrementar la calidad de la educación y recibir adecuadamente a los estudiantes que presentan dificultades para completar sus estudios. En algunos casos sería preciso hacer esfuerzos suplementarios para promover una mejoría en la calidad de la educación, vinculando los programas a todos los apoyos disponibles provistos por los ministerios de Educación, por otros servicios del Estado y por la sociedad civil.

¿Qué significa entonces dar un viraje hacia la inclusión educativa para hacer avanzar las políticas educativas? ¿Qué se puede hacer para desarrollar escuelas y programas que puedan efectivamente “tender la mano” a niños y jóvenes de sectores vulnerables? Son estos algunos de los interrogantes que los estudios de caso han intentado responder. Pero aún es mucho lo que resta por hacer y por investigar sobre la forma en que los docentes y las escuelas podrían desarrollar prácticas más inclusivas, para que niños y jóvenes de sectores vulnerables puedan finalizar con éxito la escolaridad básica.

BIBLIOGRAFÍA

Ainscow, M. y otros (2006). *Improving schools, developing inclusion*. Londres: Routledge.

ANEP / CODICEN (2007). "Uruguay en PISA 2006. Primeros resultados en Ciencias, Matemática y Lectura del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes. Informe Ejecutivo". Uruguay: ANEP-CODICEN.

Calvo, G., Ortiz, A. y Sepúlveda, E. (2009). *La Escuela Busca al Niño. Hacia la integración escolar*. Informe final del estudio realizado para la OEI sobre políticas de reingreso educativo. Madrid: OEI.

Cotler, J. (2006). *La cohesión social en la agenda de América Latina y de la Unión Europea*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos Ediciones.

IBE / UNESCO (2007). *Issues and challenges on Inclusive Education from an interregional perspective*. Ginebra. Mimeo.

Jacinto, Claudia y Terigi, Flavia (2007). *¿Qué hacer ante las desigualdades en la educación secundaria?: Aportes de la experiencia latinoamericana*. Buenos Aires: IIPE/UNESCO.

Kaztman, R. y Retamozo, A. (2007). "Efectos de la segregación urbana sobre la educación en Montevideo", en *Revista de la CEPAL* n.º 91. Santiago: CEPAL.

Loyo, A. y Calvo, B. (2009). *El programa Centros de Transformación Educativa de la Ciudad de México*. Informe final del estudio realizado para la OEI sobre políticas de reingreso educativo. Madrid: OEI.

Mancebo, E. y Monteiro, L. (2009). *Estudios de reingreso al sistema educativo: el caso del Programa de Aulas Comunitarias de Uruguay*. Informe final del

estudio realizado para la OEI sobre políticas de reingreso educativo. Madrid: OEI.

Sorj, B. y Martuccelli, D. (2008). *El desafío latinoamericano: cohesión social y democracia*. Buenos Aires: Siglo XXI y IFHC.

Vaillant, D. (2005). *Formación de docentes en América Latina. Re-inventando el modelo tradicional*. Barcelona: Octaedro.