

## Apuntes para el estudio de políticas educativas para jóvenes en condición de pobreza y vulnerabilidad

El texto tiene como propósito aportar reflexiones en torno al estudio de políticas educativas para poblaciones en condición de vulnerabilidad y pobreza. Surge de investigaciones desarrolladas en la zona sur, centro y norte del Estado de México por un Cuerpo Académico en Formación denominado “Educación y poder, acciones con grupos en condición de pobreza y contextos de vulnerabilidad”. Plantea de manera central la necesidad metodológica de volver la mirada a los conceptos que la política pone en juego de los cuales derivan acciones en la toma de decisiones. Incorpora nociones como *escalas de política* en la conceptualización de lo local como espacio de resignificación y a la experiencia y la participación como elementos de comprensión en la puesta en marcha de la política educativa para jóvenes en condición de pobreza y vulnerabilidad.

**PALABRAS CLAVE:** políticas educativas, educación, juventud, desigualdad, exclusión

## *Notes for the study of educational policies for youngsters in conditions of poverty and vulnerability*

This paper aims to provide reflections about the study of educational policies for populations in conditions of vulnerability and poverty. It arises from research conducted in the South, Center and North of the state of México by an academic body named “*education and power (EP), actions with poverty and vulnerable groups*”. EP addresses the methodological need to look back to the concepts that policy is set from which derived actions in decision making. It incorporates notions such as policy scales in the conceptualization of the local as a space of resignifying, and to the experience and participation as elements of comprehension at the educational policies implementation for young adult and adults in conditions of poverty and vulnerability.

**KEYWORDS:** educational policies, education, inequality, exclusion

\* Investigadora docente del Instituto Superior de Ciencias de la Educación del Estado de México, ISCEEM. México. CE gloriadf\_2004@yahoo.com.mx

\*\* Docente Investigadora del Instituto Superior de Ciencias de la Educación del Estado de México, ISCEEM, México. CE: lesusana@hotmail.com

\*\*\* Estudiante del Doctorado en Ciencias de la Educación del Instituto Superior de Ciencias de la Educación del Estado de México, ISCEEM, México. CE: rosalgado4@gmail.com

# Apuntes para el estudio de políticas educativas para jóvenes en condición de pobreza y vulnerabilidad

■ GLORIA ELVIRA HERNÁNDEZ, SUSANA LÓPEZ ESPINOSA Y ROCÍO ELIZABETH SALGADO ESCOBAR

Este artículo surge del trabajo colectivo de un Cuerpo Académico (CA) en Formación denominado *Educación y poder, acciones con grupos en condición de pobreza y contextos de vulnerabilidad* que tiene como propósito la generación de conocimientos desde el estudio e incidencia en políticas e instituciones educativas en contextos de pobreza económica. Está constituido por tres Líneas de Generación de Conocimiento: Políticas educativas con grupos vulnerables; Educación, escuela y contextos comunitarios y Cultura escrita y vínculo pedagógico.

La producción en el CA parte de una mirada abierta de la educación que pretende avanzar en la investigación focalizada en las políticas educativas para grupos en condición de pobreza económica y problemáticas en torno a los vínculos escuela comunidad con el reconocimiento de una multiplicidad de espacios educativos. Toma como referente importante las prácticas sociales de cultura escrita por ser una de las herramientas sociales de acceso a la educación.

El contenido del artículo surge de proyectos de investigación en los campos de la educación con personas jóvenes y adultas; la educación escolarizada para jóvenes rurales y urbano marginales, desde la política educativa nacional, en su modalidad de telesecundaria y del estudio de la educación tecnológica en el nivel de educación media superior.

Centramos el interés en las políticas educativas dirigidas a poblaciones juveniles, de manera particular de jóvenes en condición, ya no sólo de desigualdad, sino de exclusión<sup>1</sup> debido a que *habitan* los espacios estudiados en los proyectos antes mencionados, pero sobre todo porque son un grupo poblacional cuyo derecho a la educación se ve conculcado no sólo por la falta de oportunidades, sino porque aun estando dentro de los espacios educativos, parecen ser sujetos no existentes

<sup>1</sup> Entre varios autores que tocan los temas de desigualdad y exclusión, recuperamos a Tedesco y a García Canclini (2004). El primero, citando a Robert Castel, plantea la diferenciación a partir del planteamiento de que a partir de las transformaciones de la organización del trabajo y en la sociedad del conocimiento se produce un fenómeno que no es equiparable con la desigualdad, se trata de la exclusión, en la cual "lo importante no es tanto la jerarquía como la distancia con respecto al centro de la sociedad" (Tedesco, 2000: 19). García Canclini, por su parte, plantea que la "relativa unificación globalizada de los mercados no se siente perturbada por la existencia de diferentes y desiguales. Una prueba es el debilitamiento de estos términos y su remplazo por los de *inclusión o exclusión*" [...] que implica un pensamiento desde la metáfora de red (García, 2004: 73).

para las políticas educativas y para las decisiones que se toman en lo local y en lo nacional. En este marco, recuperamos los proyectos desarrollados en los campos antes señalados y en el artículo trabajamos tres apartados: Miradas teórico metodológicas; Jóvenes, escuela, comunidad y políticas educativas, y Estudio de las políticas dirigidas a grupos vulnerables.

## Miradas teórico metodológicas

El texto se plantea contribuir a la ubicación de otros focos para el análisis de las políticas educativas dirigidas a estos grupos, una vez que la consulta de investigaciones recientes nos ofrecen espacios de reflexión y discusión, como es el hecho de centrar la mirada en lo local como obstáculo para la puesta en marcha de las políticas; en estas miradas aspectos como la tradición y la experiencia se convierten en verdaderos frenos que impiden el buen desarrollo de las políticas, sin una reflexión acerca de la relación existente entre los discursos que sostienen las políticas y las acciones que de ellas se derivan. En el centro se encuentra una desautorización del otro como tomador de decisiones a escala local y lo coloca sólo como un operador y a las comunidades como espacio de aplicación. Estas miradas cruzan las lógicas del método; es necesario reflexionar sobre esta cuestión, pues si bien la condición de resignificación de políticas es imposible, por fortuna, de controlar, no se encuentra sólo en lo local la explicación de la no realización de lo establecido en las políticas educativas para jóvenes en condición de desigualdad y exclusión.

Es así que con el propósito de construir una mirada crítica ante estas posturas, el cuerpo académico analiza y debate con conceptos sedimentados en los discursos de la política educativa, no sólo por lo antes dicho, sino también por las propias formas de concebir a los sujetos en condición de pobreza. El acercamiento a las comunidades desde la investigación comprensiva e interpretativa, con una diversidad de herramientas teóricas, nos ha posibilitado avanzar de una mirada que sitúa a las acciones comunitarias sólo como un campo de aplicación de políticas, a una perspectiva que coloca a las comunidades como espacios sociales de acción y construcción de sentido, en la que si bien se reconoce el papel determinante y condicionante de la política pública, visibiliza otras prácticas no legitimadas que permiten el desarrollo de acciones, como lo señala Cámara (2009), desde los márgenes de las políticas educativas, sus instituciones, normas y códigos culturales. Uno de los elementos que posibilitan la construcción de este cambio de foco en la mirada, es un tipo de investigación que hemos desarrollado en uno de los proyectos<sup>2</sup> en el que no sólo se genera conocimiento acerca de los sujetos y sus contextos educativos, sino *con* los sujetos y *en* las comunidades a partir de lo que inicialmente hemos denominado Investigación Pedagógica en Acción que postula la redefinición de la relación sujeto investigado-sujeto investigador, en una interacción contextualizada, subjetiva y epistémica para la producción de conocimiento.

Este cambio de perspectiva replantea las preguntas para la generación de conocimiento, ya no sólo por qué no *opera* la política en la comunidad como lugar de aplicación, sino qué conceptos se encuentran explícitos e implícitos en las políticas educativas y cómo son resignificados en las comunidades a la luz de los recursos sociales con los que éstas cuentan, de ahí que algunas de nuestras preguntas sean ¿Cómo conciben las políticas educativas la pobreza, la educación y a los pobres?

<sup>2</sup> Gloria Hernández, "Formación para la ciencia y la cultura escrita en Telesecundaria" (2007-2010).

¿Qué conceptos están implícitos en las estrategias políticas?, ¿Cómo conciben las comunidades y sus sujetos estas acciones? y ¿Cómo las resignifican? La generación de conocimiento desde el estudio de las políticas educativas y su vinculación con contextos de pobreza nos ha permitido poner en el centro del análisis algunas de las ideas que se configuran en la política y que derivan en formas de nombrar y desarrollar acciones para las poblaciones empobrecidas.

Una mirada pobre de los pobres parece instalarse en las políticas educativas al colocar en un mismo saco al pobre económico y al pobre cultural, al no identificar la distinción entre al sujeto vulnerable y sujeto vulnerado; postura, esta última, que demanda clarificar los procesos, los sujetos y los medios en que un sujeto es vulnerado (Hernández, 2010b). No es lo mismo el diseño de políticas para jóvenes pobres económicamente y ricos en cultura, que aquellas que los sitúan sólo desde la carencia y desde la imposibilidad. Al definir al sujeto como vulnerado se expresa el ejercicio de poder inmerso en su situación, de ahí que las acciones de política que pretenden atender esta realidad han de mirar las condiciones que posibilitan tal situación.

Dos tendencias en las formas de mirar las políticas educativas para grupos vulnerables o vulnerados se observan en las posturas políticas y teórico metodológicas; una de ellas es la lectura desde la “disfuncionalidad” y la otra, construida desde las acciones de organismos de la sociedad civil que permiten apreciar elementos clave de política local: la tradición, la participación y la experiencia (Hernández, 2010b).

Con estos elementos tratamos de problematizar a las propias políticas y los conceptos puestos en juego en su hechura y analizamos el vínculo de las propias políticas y los impactos diversos en las acciones educativas comunitarias, es decir, ponemos el acento en los juegos de poder inmersos en el vínculo política educativa, contextos y sujetos educativos como aspecto que anuda las líneas de generación de conocimiento que inicialmente estamos trabajando al ser un colectivo en formación.

Proyectos de investigación anteriores nos permiten plantear que hablar de políticas educativas y sus vínculos con los contextos demanda el reconocimiento de *escalas de la política* implicadas en las relaciones tensas entre las políticas educativas y la comunidad. Nos referimos no sólo a los planos internacional, nacional estatal, municipal, comunitario e institucional, sino a ámbitos de realidad que entran en juego a la hora de su puesta en marcha, es decir, códigos culturales comunitarios, trayectorias laborales de docentes, expectativas de sujetos educativos, capital social, recursos culturales y económicos que, ante todo, apuntan a la incidencia del sujeto social, aunque en condición de subalternidad en la construcción cotidiana de la acción educativa condicionada/determinada por la política educativa. Por ello, la política que suele estudiarse como espacio de toma de decisiones a nivel social, también es una toma de decisiones a nivel local; los sujetos comunitarios también construyen contextos que pueden ser propicios para la puesta en marcha de las políticas y esa construcción también es un ámbito, aunque limitado, de toma de decisiones. Así, nos adentramos a la construcción de la hipótesis de que las limitantes para la ejecución de las políticas educativas en el plano comunitario no son incapacidades de miembros de las colectividades para llevar a cabo planes y programas, sino objetivación de la lucha de poder inmersa en la política educativa y la acción comunitaria.

Hemos encontrado que la pobreza tiene también su historicidad, tanto los discursos acerca de ésta como las formas de ser pobre se han modificado a lo largo del tiempo. Dos estudios (Redondo, 2006 y Hernández 2007a) coinciden en señalar cambios en las concepciones teóricas de pobreza que

van de una concepción como un fenómeno natural, al concepto de la pobreza como una problemática social. Interpretamos este cambio conceptual en dos niveles: lo social como contrario a lo individual y lo social como contrario a lo natural con lo que es posible su alteración y transformación. Asimismo, la propia forma de ser pobre se ha modificado; Redondo (2006) muestra cómo no es lo mismo ser pobre hoy que en otros siglos cercanos y la manera en que la masificación de la pobreza aporta elementos que reconfiguran el sentido de ser pobre en la actualidad, por ejemplo, la emergencia de nuevas desigualdades que García Canclini analiza desde el estudio de la informalidad no sólo en el plano económico, sino en el político y cultural (2007) es una de las manifestaciones de esta historicidad. Estas reconfiguraciones sociales de la pobreza y la desigualdad se constituyen como un punto de singular interés en este CA al estudiar el vínculo entre políticas educativas para poblaciones empobrecidas y las comunidades ya que importa analizar el sentido social de la educación hoy y desde donde es nombrada la pobreza. Con estos planteamientos de fondo, presentamos en seguida algunos acercamientos desde los campos de estudio.

### Jóvenes, escuela, comunidad y política educativa

En otra línea de generación de conocimiento del CA que es la de Educación, escuela y contextos comunitarios, hemos ponderado el estudio de las configuraciones simbólicas comunitarias con sujetos jóvenes y en los que categorías como ruralidad, popular, marginalidad y local han sido escalas de realidad identificadas que han permitido articular el tema de la subjetividad y el sentido de la educación y la escuela en comunidades rurales y urbanas en condiciones de pobreza y exclusión, categorías analíticas y escenarios que, como se ha dicho, siguen abiertas al debate.

Nuestros trabajos de investigación se desarrollaron en la zona norte, centro y sur del Estado de México; estos espacios de estudio han sido relevantes en el contexto nacional e internacional, dado que la entidad concentra un alto porcentaje de población y problemáticas educativas y sociales en donde las políticas gubernamentales, particularmente las educativas, parecen tener lógicas y dinámicas diferentes a las de los sujetos y sus espacios comunitarios. Por un lado, políticas que construyen marcos de significación, desde donde definen y redefinen sus problemas y soluciones (Bracho, 2009) a partir de *sujetos en papel*; por otro, sujetos con necesidades y problemas particulares, que más allá de programas compensatorios y becas para permanecer físicamente en la escuela, demandan procesos educativos y sociales en los que se sientan interpelados, como sujetos en situación, y no estigmatizados (Goffman, 2001).

Aunque una política del gobierno federal ha sido garantizar el derecho a la educación dando cobertura educativa a la población entre 12-14 años a través del nivel secundaria, que normativamente es el último nivel obligatorio, resulta paradójico que de 92.5 % sólo 7.5 de los hombres y 3.6 de las mujeres completen los estudios en el nivel y que en ese rango de edad 51.3% deje la escuela porque tiene que trabajar. En la zona centro del país, donde se ubica el Estado de México, más de 20% de jóvenes (Encuesta Nacional de Juventud, 2005) ha tenido que hacerlo antes de los 12 años en actividades agrícolas y ganaderas por necesidad y decisión de sus familias. En este cruce de cifras se puede advertir el desfase entre colocar a los jóvenes en la escuela y ser sujetos de derecho a la educación; pues operativa y cotidianamente no están posicionados en ese derecho (Hernández,

2010a) cuando siguen vulnerables a condiciones como la carencia material y de servicios básicos, carencias afectivas, relaciones familiares y sociales afectadas por el desempleo y la emigración; así como otras condiciones estructurales como el neoliberalismo, la fragmentación social, la violencia y la globalización.

En el Estado de México, jóvenes en condiciones de vulnerabilidad se siguen escolarizando motivados con programas y becas que, a pesar de que han ampliado la matrícula en escuelas estatales, siguen excluyendo las configuraciones de sentido de los jóvenes construidas en el ámbito de lo familiar, económico, social y cultural. Dejan para el debate el concepto escolarizado de educación de las políticas educativas, que idealiza al alumno matriculado-escolarizado, a través de la operación de planes y programas acordes a procesos de dimensión internacional (evaluación estandarizada y tecnologización), pero que ignora la diversidad de sujetos en términos de sí mismos y la colectividad ante los nuevos escenarios y conflictos de la sociedad actual (Touraine, 2005).

Creemos que en el análisis del vínculo jóvenes-escuela-comunidad-política educativa, una condición indispensable es reconocer a los jóvenes desde su diversidad, ya que si se ha tendido a homogeneizarlos por los rangos de edad, niveles educativos, modas o carencias, son diferentes en sus biografías, problemáticas, acceso a la cultura y tecnología; así como en sus concepciones de realidad. *Uniformados, pero diferentes* (Salgado, 2010) ha sido el planteamiento orientador en el trabajo de documentar las condiciones de vida de los jóvenes para comprender qué significados construyen en su contexto familiar y sociocultural de comunidades rurales y marginales y cómo esos significados son manifiestos, reconocidos o ignorados en la escuela, aspectos que se hace necesario conocer para construir propuestas que permitan recuperar a los sujetos desde su particularidad y múltiples dimensiones, contra los procesos de homogeneización de la escuela y las políticas educativas.

## El estudio de las políticas educativas dirigidas a grupos vulnerables

Esta línea de generación y aplicación de conocimientos del CA se encarga del estudio de las acciones estatales y gubernamentales constituidas como materia de política pública orientada a poblaciones definidas como vulnerables, marginadas o en pobreza. Si bien los trabajos que hemos desarrollado en esta línea toman en cuenta las estrategias, las acciones y los discursos en que se sostienen las líneas de acción gubernamental, su puesta en marcha y los resultados, un foco de análisis son las prácticas concretas de los sujetos: jóvenes, adultos, profesores, cuya intervención da contenido y sentido propios a las políticas, por lo que éstas no son vistas, como ya lo mencionamos en el apartado anterior, desde la perspectiva de un determinismo unívoco, sino a partir de su reconfiguración en contextos sociales particulares.

Educación para jóvenes y adultos (EPJA), el campo de la cultura escrita con jóvenes estudiantes de telesecundaria y educación para el trabajo, son orientaciones temáticas que hemos desarrollado en contextos urbano marginales y rurales como espacios sociales de configuración local de la desigualdad, la diversidad y el sentido escolar y educativo. Los dos primeros ámbitos se configuran como espacio para la acción de políticas gubernamentales en las que la ruralidad y el rezago son elementos que caracterizan a las políticas educativas compensatorias cobijadas en los discursos de equidad; sin embargo, estos contextos son los que concentran mayores índices de exclusión escolar

y educativa (Hernández, 2007a; 2007b), son también los lugares en donde los niños y los jóvenes “abandonan” la escuela y logran menores aprendizajes de acuerdo con los resultados de las pruebas estandarizadas que operan en el país.

En el campo de la relación educación-trabajo, las políticas dirigidas a la educación media superior tecnológica, también bajo el discurso de la equidad, de atención a los requerimientos de desarrollo regional y a las necesidades sociales, refuerzan más las inequidades, en la medida en que este tipo de escuelas se localiza sobre todo en zonas urbano marginales y rurales, con lo cual se consolida más la imagen social de ser una escuela para pobres.

En este mismo campo, pero desde otro nivel de análisis, planteamos la necesidad de ampliar nuestra mirada sobre lo educativo para recuperar la naturaleza social de los sujetos, mirar que, en tanto que los seres humanos somos capaces de conocer a partir de las prácticas y contextos en que actuamos (Lave, 2001; Wenger, 2001), el aprendizaje puede ser analizado como participación social en las prácticas de una comunidad de manera distinta al diseño actual del aprendizaje escolar en las escuelas tecnológicas de nivel medio superior en las que predomina la preparación en ambientes escolares de trabajo con escasas similitudes con los contextos reales de actividad (López, 2006).

No basta con analizar las políticas en ambos campos, el de la EPJA y el de la relación educación-trabajo, en función de intereses y necesidades abstractas y deshistorizadas. El punto central de partida es su análisis en el marco de estas prácticas sociales como posibilidades de conocimiento situado (Lave y Wenger, 1991, citados por López, 2006), con carácter simbólico (Mélích, 1996, citado por Hernández, 2007a: 329) y con agentes situados (Giddens, 1998, citado por Hernández, 2007a: 329). De esta forma los propios alumnos son tomadores de decisiones en otra escala y ponen en juego en esta acción sus propias formas de aprender y de construir conocimiento.

En las reflexiones sobre las políticas nos preguntamos ¿cuál es el concepto de educación que está dentro de la política educativa? Sostenemos que el concepto de educación que está implícito la concibe como vía del desarrollo único, marcado por los gobiernos y las políticas económicas desde lógicas integracionistas y de mercado. A la vez que las acciones educativas no reconocen lo local como punto de partida para el desarrollo de programas educativos, tampoco establecen formas concretas de participación que permitan a los destinatarios tomar parte en la elaboración colectiva de alternativas educativas, definir las habilidades y competencias que requieren. En este contexto la participación coincide con el enfoque de las ciencias sociales, que marcó a los estados benefactores del siglo XX, descrito por Corvalán y Fernández (1998, citados por Amador y Salinas, 2007: 21) que la conciben como una conducta individual, en la que la motivación y decisión de asociarse están determinadas por instancias externas que deciden las necesidades a satisfacer y, a la vez, determinan los espacios y procesos para participar.

En los proyectos desarrollados encontramos que la implementación de políticas en lo local se vincula de manera directa con la toma de decisiones, con la posibilidad de optar y de participar. Éstos son ámbitos que no se encuentran en las políticas públicas y las obstaculizan.

No existen políticas educativas para jóvenes en los marcos escolares que planteen una participación divergente en la toma de decisiones. La participación se plantea sólo en la lógica de las actividades académicas y recreativas que suponen intereses juveniles pero no vinculan la participación con la generación de alternativas.

En el análisis de los elementos constitutivos de las políticas públicas se reconocen distintas posturas que plantean tanto una relación lineal entre los actores integrados al aparato político-administrativo y los grupos sociales “objetivo” (Subirats, 2008), como posiciones más dialógicas que toman en cuenta múltiples voces tanto para la definición de problemas políticos, como para la definición de sus consecuentes acciones (Tamayo, 1997); sin embargo, sea cual sea la postura que predomine en la hechura de las políticas, no se logra incluir como ámbito de interés de los problemas públicos las características socioculturales de las poblaciones a quien se direcciona la toma de decisiones. Un ejemplo son las políticas educativas para niveles de escolaridad que atienden a población juvenil; los jóvenes, cuyos rasgos de lo que suele denominarse culturas juveniles, quedan al margen de las políticas de tal modo que su vida escolar se da entre dos lógicas que escasamente se tocan; una, relacionada con las prácticas curriculares derivadas de los ordenamientos de las políticas educativas, y otra, la que se constituye por la articulación de prácticas, valores y expectativas de los jóvenes.

Para concluir, queremos señalar que las líneas planteadas dan cuenta de la complejidad de conceptos, actores y contextos involucrados en la políticas educativas; pero, sobre todo, ponen a debate el sentido de la concreción de éstas más allá del nivel discursivo y normativo (Calvo, 1997), convocándonos a seguir problematizando su operatividad; pero también la cotidianeidad de los sujetos y espacios comunitarios, escolares y sociales en los que busca incidir.

Así, la política como un eje de análisis no es algo resuelto, sino una posibilidad de *desmontar* los discursos de poder con los que se ha nombrado a la pobreza y la exclusión de los sujetos, particularmente jóvenes, en contextos rurales y urbanos marginales.