

Las tres “edades” de las políticas de educación prioritaria: ¿convergencia europea?*

JEAN-YVES ROCHEX**

TRADUCCIÓN: CINTIA INDARRAMENDI***

Introducción

Diversos países europeos, entre ellos Francia, implementaron en los últimos decenios políticas educativas focalizadas sobre determinadas categorías de población, buscando reducir las desigualdades de escolarización y de éxito escolar que victimizaban a dichas poblaciones, a través de un tratamiento preferencial que consiste en “dar más (o mejor, o distinto) a quienes menos tienen”. Comprenderemos a dichas políticas bajo el término de políticas de educación prioritaria (PEP), según la nominación administrativa en curso en Francia desde 1981, sin por lo tanto ignorar que su nominación varía de un país a otro, o en un mismo país de una etapa a otra, incluso que ciertos países que conocen recientemente este tipo de políticas, no utilizan ninguna apelación genérica para designarlas. Resulta evidente que dichas diferencias no son únicamente terminológicas, sino que, por un lado, responden a concepciones de la política específica y a su relación con la política educativa gené-

rica en cada país; inversamente, la continuidad de una misma apelación puede recubrir o enmascarar evoluciones, reinterpretaciones y transformaciones importantes en lo que ya no podría considerarse la misma política, como es el caso de Francia. En efecto, en aquellos sitios donde son más añejas, las PEP evolucionaron notablemente desde sus orígenes, sin que dichas transformaciones hayan estado acompañadas de decisiones y de principios políticos explícitos, públicamente debatidos y asumidos.

Estas evoluciones son evidentemente inseparables de aquellas que, en el mismo período, han afectado a la política educativa nacional e internacional, y al advenimiento de lo que puede llamarse nuevo modo de regulación o giro neo-liberal en materia de política escolar¹. Las PEP, lejos de sólo sufrir los efectos de estas transformaciones, en gran parte contribuyeron a las mismas. Es lo que nos permitió pensar en un análisis comparativo, sincrónico y diacrónico, de las PEP

*El presente texto es una versión ligeramente modificada y puesta al día de un texto anteriormente publicado en francés (Rochex, 2010). Su concepción y su redacción se han enriquecido de los múltiples intercambios fruto de la investigación Europep sobre la que se basa. Gracias a todos los que han participado de este trabajo, principalmente a Daniel Frandji quien lo ha iniciado, coordinado y nutrido con su propia reflexión.



**Prof. en Ciencias de la Educación y miembro del laboratorio ESCOL-CIRCEFT de la Universidad Paris 8-Vincennes Saint-Denis. E-mail: rochexj@wanadoo.fr

***Lic. en Sociología, Universidad de Buenos Aires; Mg. en Educación y Formación, Universidad Paris 8-Vincennes, y en Cooperación Internacional en Educación y Formación, Universidad de Paris V-Sorbonne; Doc. en Ciencias de la Educación en la Universidad Paris 8 y doctoranda en cotutela, Universidad Paris 8 y FLACSO. E-mail: cindarramendi@gmail.com

Artículos

75

DOSSIER / ENTREVISTA / ARTÍCULOS / RESEÑAS

implementadas en 8 países europeos, conducido en el marco de una investigación financiada por la Comisión Europea². Dicho trabajo nos ha permitido describir y analizar tres “edades” o tres “modelos” de políticas de educación prioritaria, cuyos modos de disposición, de sucesión o de superposición varían según los países, pero que tienen en común, desde nuestra óptica, un retroceso notable de las preocupaciones iniciales de lucha contra las desigualdades, y de las concepciones según las cuales las PEP podrían (hubieran podido) facilitar la transformación y democratización de los sistemas educativos y de sus modos de funcionamiento.

El origen de las PEP en Europa: entre compensación y transformación

Luego de los primeros programas de este tipo en Estados Unidos, en los años 1970-1980 las PEP aparecen en los países europeos donde, durante los decenios de post-guerra, el desarrollo económico, el modelo social del Welfare State y las políticas voluntaristas que apuntaran a la elevación del nivel de formación de nuevas generaciones iban de la mano, donde la transición de un sistema educativo segmentario y elitista hacia uno unificado y meritocrático (modelo de la *comprehensive school* o *collège unique*) era presentada como la condición esencial del progreso social y de la reducción de las desigualdades de destino tanto escolar como socio-económico. La desilusión llegará pronto y la implementación de las primeras PEP en estos países señala, de algún modo, el fin de un modelo de *comprehensive school*, en el doble sentido de fin de su puesta en práctica, y de la constatación de la insuficiencia de dicha puesta en práctica para satisfacer las esperanzas de democratización que este modelo sostenía desde hacía decenios. Las PEP y las medidas compensatorias posteriormente implementadas en Gran

Bretaña, en Suiza, en Francia y en Bélgica se inscriben en este marco, y apuntan a que no haya más (o haya menos) “olvidados del progreso” social y escolar.

En gran medida las PEP reposan sobre una problemática de tipo compensatorio, según la cual, como la igualdad de acceso no llega a garantizar la igualdad de oportunidades, sería necesario compensar mediante un refuerzo de la acción, de los medios y de la pertinencia social de la institución escolar, los déficits o carencias de orden cultural, lingüístico o intelectual, que victimizan a aquellos estudiantes que no logran sacar provecho de la oferta escolar. Las políticas y medidas puestas en práctica serán por lo tanto políticas focalizadas, y el fin compensatorio será el eje común que dará coherencia a los tres modelos de focalización adoptados por las PEP: sobre una categoría de población particularmente víctima del fracaso y la desigualdad escolar (población comprendida en los distintos países ya sea en términos de contexto social o en términos de minorías étnicas, culturales o lingüísticas); sobre territorios donde estas categorías de población están concentradas (las PEP estaban de este modo ligadas a las políticas de “renovación urbana” [Le Garrec, 2006]); sobre establecimientos escolares, considerados a la vez como medios para alcanzar a las poblaciones escolares focalizadas y como demarcación supuestamente eficaz para la delimitación, elucidación y tratamiento de los problemas que conducen a las desigualdades que se intenta reducir.

Sin embargo, a partir de los años 1970, esta coherencia relativa y los presupuestos de la óptica compensatoria afrontarán importantes cuestionamientos y controversias tanto políticos como científicos. Desde la sociología, se cuestionará el punto de vista deficitarista que las sostiene, y se pondrá en evidencia que la real democratización implica considerar el rol que el mismo fun-

cionamiento del sistema educativo y los modos de creación y transmisión de la cultura escolar, juegan en la producción de las desigualdades; democratización que no podría fundarse sobre una aproximación a las poblaciones o territorios que ignorara o aminorara la experiencia escolar y sus recursos potenciales (sobre esta crítica cf. entre otros Bernstein, 1971; Isambert-Jamati, 1973). Otras críticas reprocharán a la óptica compensatoria el permanecer demasiado centrada sobre los objetivos de la institución escolar y no servir (suficientemente) al *empowerment* de los territorios y las comunidades locales³. Entre las controversias políticas y científicas, y entre los distintos protagonistas de las PEP, la tensión o contradicción entre compensación y democratización encuentra eco en la tensión o contradicción entre una aproximación “deficitarista” y una “movilizante” de las poblaciones, los territorios y los recursos. También se hace sentir en la tensión o contradicción entre una finalidad correctiva, cuyo objetivo sería la reducción de las desigualdades escolares en los sistemas educativos, sin cuestionar sus modos de funcionamiento, y una aproximación transformativa donde las medidas que buscan mejorar el éxito escolar y acrecentar los poderes sociales de las categorías de población focalizadas, son un medio de obrar no sólo en pos del mejoramiento sino también de la transformación de la institución escolar, elaborando y poniendo en práctica modos de hacer no sólo más eficaces sino que consagren menos privilegios sociales y sean menos arbitrarios, incluso que sean emancipatorios. A pesar de sus presupuestos deficitaristas y compensatorios, las PEP pudieron movilizar una pluralidad de actores -profesionales, investigadores o militantes- deseosos de encontrar e inventar en ellas “un laboratorio del cambio social en educación” (CRESAS, 1985).

Del Estado educador al Estado evaluador

El modelo en el que se inscribe esta primera edad de las PEP y las políticas educativas implementadas en los años 1960-1970 es aquel que Maroy (2006⁴) califica como modelo burocrático-profesional, ya que conjuga un rol predominante del Estado educador y prescriptor de reglas y normas *a priori* idénticas para todos, lo que garantizaría la igualdad de trato de los educandos, y una fuerte autonomía profesional de los docentes y sus organizaciones, autonomía justificada en su experiencia y saberes profesionales. Dicho modelo será, en los decenios siguientes, objeto de críticas aparentemente convergentes, aunque sean el fruto de puntos de vista contradictorios. A una crítica “de izquierda” que les reprocha no haber alcanzado las promesas y las esperanzas de la democratización que los reformadores “progresistas” le habían consagrado, responde una crítica “conservadora” para reprochar la ausencia de eficacia y performance frente al desempleo y a las exigencias de competitividad económica, o incluso el conducir a una “reducción del nivel” de lo que aprenden los educandos. Tanto una como otra crítica convergen al subrayar la rigidez de los sistemas educativos y su dificultosa transformación. Así las PEP, por su carácter local y por su apelación a la iniciativa de los docentes y actores locales, serán uno de los motores del re-cuestionamiento, tanto sobre el plano de las ideologías políticas como sobre sus realizaciones efectivas, de este modelo burocrático-profesional.

La crisis de legitimidad del antiguo modelo precipitará el advenimiento de nuevos modelos de regulación, que se suponía responderían a las exigencias del período: la autonomía de los establecimientos, la diversificación de la oferta escolar y la innovación serán presentados como las (únicas) respuestas a las

exigencias de “performance”, de “calidad” y de “competitividad” frente a la complejidad de las cuestiones escolares y de la competición para la apropiación del bien educativo. Fuertemente promovidos por las instancias supranacionales como la Comisión Europea o la OCDE, estos nuevos modos de regulación darán lugar a la implementación de reformas de gran envergadura en la mayoría de los países de Europa. Pueden ser descritos y analizados en términos de acuerdos entre los modelos de cuasi-mercado y de Estado evaluador. Según el primero de estos modelos, el aumento de la libre elección de las familias, junto con la mayor autonomía de los establecimientos, incluso la competencia entre ellos -con menor o mayor grado de apertura-, debería favorecer la diversidad de la oferta de bienes educativos, y por lo tanto responder mejor a la evolución de la demanda, conduciendo hacia un aumento de la calidad y de la eficacia de los sistemas educativos.

Pero los actores de este cuasi-mercado deben ser rentables, esclarecidos por las herramientas que les permiten realizar una mejor evaluación y comparación de los bienes educativos, un mejor control y ejercer una mayor influencia sobre la naturaleza y la calidad de dichos bienes. De ahí la creciente preocupación por la evaluación y sus dispositivos, la importancia y la sofisticación de las encuestas nacionales e internacionales que miden y comparan la eficacia y la performance de los sistemas educativos y los establecimientos, y que se convierten no sólo en instrumentos de conocimiento, sino en útiles de gerenciamiento, contribuyendo y aspirando a la transformación de la política educativa, del currículo y las prácticas profesionales. Se trata de incrementar el control ejercido por el mercado, tanto sobre el “producto” educativo como sobre sus “productores” (que son los sistemas educativos, los establecimientos y los docentes); unos y otros subsumidos a la rendición de cuentas (lógica de *accountability*), a la erradicación

de aquellas prácticas juzgadas ineficaces y a promover las “buenas prácticas”, consideradas como los pilares principales, incluso los únicos pilares, para mejorar la eficacia de los sistemas de enseñanza y la calidad de sus “productos”.

La segunda edad de las PEP: equidad, lucha contra la exclusión y garantía de un mínimo indispensable

La evolución de un modelo de Estado educador y prescriptor hacia un Estado evaluador y regulador de cuasi-mercado, es acompañado por la promoción de las retóricas y problemáticas de la eficacia y la equidad, cuya relación con las problemáticas de la lucha contra la desigualdad y la justicia social son objeto de vivos debates. Los promotores de la noción de equidad subrayan que la misma exige la pluralización de referencias teóricas en materia de justicia y la conjunción de diferentes maneras no contradictorias de pensar y de evaluar la igualdad⁵: igualdad de acceso a la enseñanza y a la oferta escolar; igualdad de trato y de medios que garanticen a todos los estudiantes condiciones equivalentes de aprendizaje; igualdad de adquisición o de resultados, con el objeto de que todos tengan dominio de los conocimientos y las competencias propias de un determinado nivel escolar (objetivo frecuentemente formulado en términos de acceso de todos a un mínimo de saber indispensable); finalmente igualdad de realización, buscando que cada uno tenga posibilidades equivalentes en la sociedad de explotar y valorizar las competencias y los conocimientos adquiridos durante la escolarización. Los partidarios de un punto de vista crítico, que ven en la sustitución del término y la retórica de la igualdad por la equidad más que una cuestión de orden semántico, señalan que si la noción de equidad tiene la ventaja de ir más allá de una concepción formal de la

igualdad (preocupación que no es nueva y existe desde hace tiempo en varias teorías críticas de lo social, como el marxismo), es para concentrarse casi exclusivamente sobre el objetivo de adquisición general de un mínimo de saberes y competencias (*key competencies*⁶) juzgadas como fundamentales para permitir que cada uno, particularmente los más desprovistos, eluda la exclusión social y encuentre un lugar en la sociedad en evolución⁷.

Si dichos críticos reconocían que la realización de este objetivo sería un progreso para los alumnos más desprovistos, subrayaban que para ello no alcanzaría (y menos aún para trabajar en la reducción de la desigualdad social), el preocuparse “de la suerte de los vencidos de la competición escolar”, según la expresión de Dubet (2004), sin antes lograr (o buscar) la transformación de dicha competición. En efecto, los bienes educativos no son sólo bienes culturales con valor “en sí mismos”, son también bienes potenciales, cuyo valor depende de su carácter “distintivo” y de su distribución desigual entre los individuos y los sectores sociales. A la vez, el mejoramiento de las adquisiciones escolares de los más débiles, o la realización del objetivo de adquisición generalizada de un umbral común, no excluirían el crecimiento de las desigualdades que conciernen a los niveles más avanzados de cursos, de saber y de competencias más complejas, ni, por consecuencia, la degradación de la posición relativa de los alumnos más débiles, a pesar de la posible mejora de sus adquisiciones. Es más, la mayoría de los sistemas educativos conocen una exacerbación de fenómenos y estrategias de competición para la apropiación de bienes educativos que, como los procesos de segregación social, conducen muy frecuentemente a procesos de diferenciación y de jerarquización entre establecimientos y carreras y, por lo tanto, a una degradación notable de los contextos de aprendizaje de los alumnos más débiles,

lo que inevitablemente dificulta la realización del objetivo del umbral común. De allí la necesidad de no separar la preocupación y el objetivo de equidad -en el sentido de mejorar la suerte de los más débiles- del de lucha contra la desigualdad, relajamiento y deconstrucción de las exigencias de la competición escolar y social.

El desarrollo de las temáticas de equidad, competencias clave y mínimo común en el campo de las políticas educativas, se dio junto con el avance de la temática de la lucha contra la exclusión en el campo de las políticas sociales, urbanas y escolares. Su convergencia condujo a lo que podríamos caracterizar como la segunda “edad” o segundo “modelo” de las PEP, en la cual el objetivo compensatorio se desdibuja en pos de la lucha contra la exclusión, u objetivo de “inclusión social”. El referente político ya no será la construcción de una sociedad más igualitaria, sino la construcción de una sociedad donde todos los ciudadanos tuvieran acceso garantizado a un mínimo de bienes sociales (ingresos, salud, competencias...) necesarios para sentirse incluidos en una empresa social común, esfuerzo que debe dirigirse particularmente hacia los grupos sociales o los territorios donde las dificultades relativas frente al empleo, ingresos, salud, vivienda, escolaridad, etc., convergen para producir una concentración de exclusión, constituyendo una amenaza para el orden o la cohesión social. Se considera que la educación debe y puede jugar un rol esencial para garantizar la inclusión social; de ahí en adelante las políticas educativas deberán inscribirse en un marco de política global en convergencia y sinergia con las distintas políticas sectoriales, actuando sobre las poblaciones y los territorios más expuestos a las lógicas y los riesgos de la exclusión. Las evoluciones que darán lugar a este segundo momento de PEP conducen frecuentemente a que las políticas y dispositivos sociales estén

en relación con políticas y dispositivos más amplios, como la política de la Ciudad⁸ y los dispositivos que buscan en Francia preservar la cohesión social, o en Inglaterra la *Social Exclusion Taskforce*.

Si el objetivo de este segundo momento de las PEP es promover la educación de base para todos como condición de la cohesión social y como necesidad frente a los desafíos planteados por la “economía del conocimiento”, la referencia a la desigualdad escolar y social pierde peso frente a una focalización sobre “zonas” o “públicos difíciles”. En el campo escolar, las cuestiones propias de las desigualdades de acceso al aprendizaje y a la cultura, y el rol que juegan en ello la estructura y los modos de funcionamiento de los sistemas educativos y los modos de elaboración y transmisión de la cultura escolar, tienden a perderse frente a problemas sociales como la violencia escolar y urbana, la delincuencia, el desempleo y la inserción. Estas problemáticas son frecuentemente naturalizadas, requerirán un tratamiento inmediato y específico, en detrimento de la toma de consideración política y conceptual de los procesos y las relaciones sociales y escolares que les dan forma y contenido. Desde entonces, las PEP de esta “segunda edad” verán a su dimensión escolar o educativa inscribirse, o incluso como lo consideran algunos analistas, diluirse o disolverse, en una dimensión social más global. Aunque conserven una referencia y un modo de focalización territorial, el territorio ya no es concebido como espacio de recursos para la construcción de un nuevo orden escolar, menos desigual y más emancipatorio, sino como espacio de problemas, mismo de amenazas para el orden social, y como marco al conjunto de dispositivos político-institucionales que permiten al Estado ejercer su acción reparadora y su poder de control social sobre las poblaciones concernidas, con un objetivo más pacificante que democratizante⁹.

La tercera edad de las PEP: individualización y maximización de las chances de éxito de cada quien

La temática de la lucha contra la exclusión, que se inscribe en la evolución de las políticas educativas evocadas como *supra*, preparará el terreno para lo que llamaremos la “tercera edad” de las PEP. Prevenir la exclusión implica una identificación de los estudiantes y los grupos más expuestos a dicho riesgo. Desde entonces, la meta-categoría de estudiantes o de grupos de riesgo facilitará el borramiento de la referencia a los territorios en beneficio de una referencia a las poblaciones, o más bien a los individuos. Esta tercera edad o tercer modelo de las PEP materializará, ya no las problemáticas de la compensación y de la lucha contra la exclusión, sino aquellas de “la escuela inclusiva” y de la maximización de oportunidades de éxito de cada individuo o cada categoría de individuos. Está marcada por el repliegue del modo de focalización territorial, o, más precisamente, de la coherencia entre los tres modos de focalización: sobre poblaciones, sobre territorios y sobre establecimientos; en beneficio de una lógica, más o menos marcada según los países, de fragmentación y multiplicación tanto de los programas y dispositivos referentes a las PEP como de las categorías de población focalizadas.

Dicha multiplicación y fragmentación es, entre los países de nuestro estudio, bien avanzada y nítida en países tan diferentes como Inglaterra y la República checa, a pesar de que el primero haya transitado las tres edades de las PEP y el segundo haya conocido este tipo de políticas muy recientemente¹⁰. A los modos de categorización y de focalización “clásicos” de las PEP, que son los estudiantes de medio social desfavorecido y/o las minorías nacionales, lingüísticas, culturales o étnicas, se agregan en estos dos países otros modos de focalización y de cate-

gorización: hijos de refugiados o de solicitantes de asilo, niños enfermos que presentan problemas de comportamiento o de aprendizaje y tienen “necesidades educativas específicas”, estudiantes dotados o talentosos (*gifted and talented pupils*), estudiantes niños o niñas (según los programas), incluso todo “estudiante en riesgo de desinterés, de abandono o de bajo rendimiento”. En paralelo, se multiplican los programas y dispositivos puestos en práctica tanto como los objetivos y problemas sociales que están en la mira.

Dicha multiplicación de categorías de población focalizadas, y de los programas que les son destinados, transforman notablemente la extensión y el objetivo de las PEP. El carácter compuesto, mismo heteróclito, de las categorías y de los programas no deja de plantear nuevos interrogantes, por ejemplo cuando notamos que hay una categoría -aquella de estudiantes dotados o talentosos- definida no por una desventaja, sino, al contrario, por lo que podría parecer una ventaja que los sistemas educativos no estarían en condiciones de hacer prosperar. La presencia de esta categoría muestra una modificación importante -aunque poco asumida y discutida en el debate público- de la propia problemática de la educación prioritaria, que apuntaría desde entonces menos a la reducción de las desigualdades escolares ligadas a desigualdades sociales y culturales, que a permitir a cada alumno y a cada categoría de alumno la maximización de su desarrollo y sus chances de éxito escolar, teniendo en cuenta sus características particulares o específicas¹¹. Desde entonces puede parecer lógico y legítimo pensar y tratar bajo la misma problemática y una misma meta-categoría, las diferentes categorías de estudiantes focalizados, sea cual fuera la naturaleza de las críticas o los indicadores a partir de los cuales estas categorías son construidas y utilizadas (de orden social, escolar, médico, psicopatológico o incluso genético). Esta problemática se afirma movilizándolo (y deformando) las retóricas de la “es-

cuela inclusiva” y la meta-categoría de “necesidades educativas particulares” (*specific educational needs*), tomadas del campo de la educación especializada con las que estuvieron en un principio solidarizadas, buscando y preocupándose por hacer prevalecer una concepción más social y más dinámica del “hándicap”.

Sin embargo, no son esta búsqueda y preocupación las que prevalecieron en la configuración de las PEP y de los componentes que las sostienen, y parece necesario interrogarse sobre los usos de dichas retóricas y categorías tomadas de la escuela inclusiva. Estos usos no hacen más que reagrupar distintas sub-categorías; las unifican bajo una misma aproximación individualista, incluso existencialista, conduciendo a considerar que cada una de estas categorías relevan de categorías individuales de hecho, dadas, incluso naturales, que podríamos o deberíamos considerar desde un modelo epidemiológico¹². Al riesgo de individualizar o naturalizar las diversas características consideradas como “factores de riesgo”, se le suma aquel de ocultar o de aminorar la necesidad y el interés de interrogar los procesos de construcción social y escolar de dichas categorías, los procesos sociales y escolares que dan forma y contenido a las características de los estudiantes y tipos de estudiantes categorizados, a las “necesidades específicas” que les serían propias, a los “problemas” que ellos plantearían para las formaciones sociales y los sistemas educativos.

Lo que hemos presentado como tercera edad de las PEP no implica sólo la pérdida de relevancia de la focalización de territorios en beneficio de la focalización de las poblaciones. Se trata de una nueva configuración donde el objetivo compensatorio, de lucha contra las desigualdades y de transformación democrática de los sistemas escolares no parece estar ya al día, y donde los discursos y orientaciones políticas pondrían de ahí en adelante el acento, por una parte, sobre una aproximación “individualizante” que apunta a la maxi-

mización de oportunidades de éxito de cada quien, y por otra parte de una aproximación “social” que apunta a que ningún estudiante deje la escuela sin estar dotado de las competencias y conocimientos de base necesarios para evitar la exclusión. La primera de estas dos aproximaciones moviliza frecuentemente la noción de *talentos* y aspira a que cada talento potencialmente disponible no sea perdido y derrochado por no haber encontrado el marco y la ocasión indicados para desarrollarse. El objetivo de las PEP sería entonces detectar y movilizar el potencial de cada niño lo más temprano posible con el fin de ofrecerle un medio escolar y educativo suficientemente rico y estimulante para que él pueda desarrollarse óptimamente¹³.

Esta aproximación recuerda a las políticas escolares de “movilización de reservas de aptitudes” de los decenios posteriores a la guerra (sobre este punto cf. Halsey, 1962 o Berthelot, 1983), salvo que estas últimas estaban ligadas al objetivo de unificación de los sistemas educativos, mientras que la aproximación hoy dominante de maximización de potenciales y chances de éxito de cada quien es habitualmente solidario de una crítica a la escuela común, en nombre de la diversidad de talentos y de individuos, y nutre y refuerza lógicas de diferenciación de la oferta y el estallido competitivo de los sistemas educativos. La referencia central ya no es el objetivo de combatir las desigualdades de escolarización y de aprendizaje de las que son víctimas las clases o categorías sociales dominadas, sino de maximizar las chances de cada individuo. La referencia sociológica se borra y todos los individuos pueden ser considerados como expuestos al riesgo de no poder desarrollar su potencial, sean cuales fueran sus condiciones de existencia. El cuadro de referencia de las PEP, pero también de las políticas escolares genéricas, ya no será la relación de los distintos medios sociales con el sistema educativo, sino la adaptación de este último a la diversidad de individuos, a sus talentos y sus características.

Las ZEP¹⁴ hoy en Francia: entre la ampliación, el reclutamiento de élites y la garantía del mínimo para los otros

Resulta así significativo que en Francia el “éxito de todos los educandos”, título del informe emitido por Claude Thélot al Ministerio de Educación Nacional en 2004, sea definido como “el descubrimiento del estudiante de su propia excelencia” (Thélot, 2004). Esta temática y la retórica de la excelencia se impondrán como un componente central de la reorientación de la política de educación prioritaria y de la declinación educativa de la política de la Ciudad. Son puestas en la primera línea de los discursos y preocupaciones ministeriales que conciernen la política ZEP de fines de los años noventa. Se trata, por un lado, de ampliar el acceso a las formas de cultura más legítimas, permitiendo el acceso de los “buenos” estudiantes de los barrios y establecimientos ZEP (de otra forma no tendrían la proximidad y la familiaridad cultural requeridas para el acceso), por otra parte y al mismo tiempo, de “empujar más sólidamente a la joven élite escolar que emerge de los barrios populares”¹⁵. Desde entonces el ministerio incita fervientemente a los rectores, a las escuelas y establecimientos ZEP a poner en marcha polos y “actividades educativas de excelencia”, de orden cultural, científico o deportivo, estableciendo asociaciones o acuerdos de cooperación con productores o instituciones y organismos considerados “prestigiosos” (ópera, establecimientos de investigación o de enseñanza superior...)¹⁶. La etapa siguiente, con miras a ampliar el acceso de “la joven élite de barrios populares” a “la excelencia”, se inicia cuando el Instituto de Ciencias Políticas de París (conocido comúnmente como *Sciences Po*) implementa, a partir de 2001, un proceso de reclutamiento específico de los estudiantes escolarizados en una decena de liceos¹⁷ pertenecientes a las ZEP.

Esta decisión tendrá un valor simbó-

lico que no se corresponde con su reducida importancia numérica¹⁸, y será el puntapié inicial de una serie de dispositivos de este género, con miras a la “democratización” del acceso a las grandes escuelas o a las carreras “prestigiosas” de los establecimientos de enseñanza secundaria o superior¹⁹. El objetivo de promoción de la élite de los barrios populares no tardará en pasar del liceo hacia el colegio²⁰, con la decisión, tomada en 2005, de permitir a los colegiales de las ZEP, habiendo obtenido mención Bien o Muy bien en su diploma, elegir el establecimiento en el que desean seguir sus estudios²¹. Esta lógica se desarrolla aun más hoy con la creación de los internados de excelencia que reciben actualmente más de 6.000 estudiantes y deberán recibir 20.000 a partir del próximo año lectivo (recordemos que en 2009 había 493.400 estudiantes escolarizados en colegios de educación prioritaria). Los internados de excelencia serán una de las medidas centrales de la política de “igualdad de chances” del Presidente de la República, Nicolas Sarkozy.

Esta política se funda sobre una problemática y un objetivo individualizante de promoción de estudiantes -de colegio, liceo o post-secundario- de los suburbios populares que posean un “potencial” que no podrían expresar o realizar en el medio y las condiciones de escolarización que les son propios. Estos dos términos, *mérito* y *potencial*, son omnipresentes en los argumentos políticos y los textos oficiales²² sobre los internados de excelencia; son utilizados como designando características individuales de los alumnos, presentados prácticamente como siendo hechos naturales (lo que justifica la utilización de los verbos expresar o realizar), sin que sean jamás evocados los procesos sociales y escolares que producen estas características y que les dan forma y contenido. Desde entonces ya no se tratará de mejorar las condiciones del éxito escolar para todos, sino de promover a una pequeña minoría de estudiantes de las ZEP hacia “la excelencia” aislándolos de

sus familias, de sus barrios y de sus establecimientos de origen, presentados como nocivos y fuera de la órbita de acción social y política. Resulta muy probable que, como al inicio de las políticas de *affirmative action* implementadas en Estados Unidos y analizadas por Wilson²³, estas medidas no beneficien más que a una débil minoría de estudiantes de medio popular y contribuyan a agravar las desigualdades hacia las categorías de población que deberían beneficiar, al mismo tiempo que incrementarían la degradación de las condiciones de escolarización y acentuarían el efecto de descalificación y de relegación de la gran mayoría de los que no son selectos. Un primer indicio de ello puede verse en las primeras consecuencias de las medidas de supresión del mapa escolar que parece traducirse en una "mayor concentración, en determinados colegios, de factores de desigualdad contra los cuales debe luchar la política de educación prioritaria" (Tribunal de Cuentas, 2009).

Promoción de la excelencia, ampliación de la selección de las élites, lógica individualizante, incluso naturalizante, de maximización de chances de cada quien, estas son las retóricas alrededor de las que se reconfiguran los discursos y las preocupaciones que conciernen a las PEP en Francia. Formuladas en términos de modernización o innovación, no dan más lugar a una ambición de justicia social redistributiva, ni a los objetivos de transformación y democratización del sistema educativo; se inscriben en una visión apenas renovada de la competición meritocrática frente a una institución y una cultura cuyos modos de funcionamiento y efectos socialmente desigualitarios ya no son puestos en cuestión. La suerte de los estudiantes insuficientemente talentosos o de los "vencidos de la competencia escolar" para acceder a la excelencia no es sin embargo olvidada. Pero las medidas y los objetivos de este retorno explícita sobre los objetivos de adquisición de todos los estudiantes de un umbral mínimo de conocimientos y competencias (la gran mayoría de las investigaciones

sobre las adaptaciones curriculares en ZEP permite pensar que declinará en una versión más liviana, muy minimalista y centrada sobre competencias limitadas), y la multiplicación de dispositivos que apuntan, dentro pero sobre todo fuera de la escuela, al sostén individualizado de los alumnos de mayores dificultades son, cada vez más, responsabilidad ya no del Estado y de sus niveles des-concentrados, sino de las colectividades territoriales, particularmente de las municipalidades. Complementariamente se afirman, cada vez con mayor fuerza, medidas y dispositivos gubernamentales de vocación estrictamente de control social. Un claro ejemplo es el programa CLAIR (Colegios y liceos para la innovación, la ambición y el éxito), programa que el Ministerio de Educación busca convertir en el "corazón" de la política de "igualdad de chances" sustituyendo a la política de educación prioritaria. Este programa, como su nombre lo indica, no abarca más que a los establecimientos secundarios, y entre ellos, "los establecimientos con mayor desigualdad en materia de clima escolar y de violencia". Se trata de "restablecer el respeto a la norma y la autoridad del adulto"²⁴. El acento puesto casi exclusivamente sobre la función de control social, como el hecho de que el programa no atañe en casi nada a las escuelas primarias y que sea focalizado "sobre el establecimiento y no la zona", muestran bien el abandono o la pérdida de importancia de toda pretensión de tratamiento de las causas de base de las dificultades y desigualdades de aprendizaje, cuando es claro hasta qué punto estas causas de base contribuyen a la degradación del clima escolar y al resentimiento que los estudiantes de medios populares manifiestan hacia la institución escolar y sus agentes.

Puesta en práctica de internados de excelencia, insistencia sobre el umbral común de conocimientos y de competencias, y profusión de dispositivos y de medidas de control social, los textos y discursos de los últimos meses ilustran, para Francia, lo que

las conclusiones de nuestro análisis comparativo develan. La afirmación reforzada y concomitante de las dos lógicas de lo que hemos llamado segunda y tercera edad de las PEP que son, por una parte la lógica de maximización de chances individuales de éxito, y, por la otra, la lógica de lucha contra la exclusión y los fenómenos de violencia que van ligados (incluso la pacificación de los perdedores de la competición escolar y social), significa cada vez más claramente el borramiento paralelo de la perspectiva de democratización del acceso al saber y de lucha contra las desigualdades sociales y escolares, aquellas presentes en la primera edad de las PEP, a pesar de sus insuficiencias y sus ambigüedades. Evolución que acompaña, en el discurso y las preocupaciones ideológicas y científicas, un retroceso de las tesis y cuestionamientos de la sociología crítica en beneficio de acercamientos individualizantes anclados en una psicología individual o en la teoría del capital humano y del *Homo economicus*. Dichas evoluciones -políticas, ideológicas y académicas- no son exclusivas de las PEP y conciernen al conjunto de las políticas educativas, en Europa y más allá.

En este sentido, si las PEP fracasaron sin lugar a dudas en ser el "laboratorio del cambio social en educación", argumento que defendían quienes querían concebirlas como un instrumento al servicio de la democratización de los sistemas educativos y de las formaciones sociales, pueden sin embargo, ser consideradas como un crisol en el que, de una edad a la otra de estas políticas, se dibujaron y experimentaron nuevos modos de regulación de políticas educativas y profundos cambios políticos e ideológicos, que transformaron radicalmente las ambiciones y objetivos iniciales.

Recibido el 28 de diciembre de 2010

Aceptado el 11 de febrero de 2011

Bibliografía

- BERNSTEIN, Basil, « Enseignement de compensation », in *Langage et classes sociales. Codes socio-linguistiques et contrôle social*, Paris, Éd. de Minuit (version initiale, 1970, « Education cannot compensate for society », *New Society*, N° 387), 1971.
- BERTHELOT, Jean-Michel, *Le piège scolaire*, Paris, PUF, 1983.
- BONGRAND, Philippe, *La scolarisation des mœurs. Socio-histoire de deux politiques de scolarisation en France, depuis la Libération*, Thèse de Doctorat en Sciences Politiques, Université de Picardie Jules Verne, 2009.
- BOYKIN, A. Wade, « The Talent Development Model of Schooling : Placing Students at Promise for Academic Success », in *Journal of Education for Students Placed at Risk*, 5 (1 & 2), pág. 3-25, 2000.
- CALVÈS, Gwénaële, *La discrimination positive*, Paris, PUF (2ème édition mise à jour 2008), 2004.
- CORREIA, José Alberto, « A construção politico-cognitiva da exclusão social no campo educativo » (« La construction politico-éducative de l'exclusion sociale dans le champ éducatif »), *Revista Educação Unisinos*, vol. 8 , N° 15, pág. 217-246, 2004.
- CORREIA, José Alberto, CRUZ, Inés, ROCHEX, Jean-Yves, & SALGADO, Lucilia, « De l'invention de la cité démocratique à la gestion de l'exclusion et de la violence urbaine au Portugal », in DEMEUSE, Marc, FRANDJI, Daniel, GREGER, David et ROCHEX Jean-Yves (dir.), *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe. Conceptions, mises en œuvre, débats*, Lyon, INRP, 2008.
- Cour des Comptes, « L'articulation entre les dispositifs de la politique de la Ville et de l'Éducation nationale dans les quartiers sensibles », Rapport à la Commission des finances du Sénat, Paris, 73 pages, 2009.
- CRESAS, *Depuis 1981, l'école pour tous ? Zones d'éducation prioritaires*, Paris, INRP-L'Harmattan, 1985.
- DEMEUSE, Marc & BAYE, Ariane, « Pourquoi parler d'équité ? », in DEMEUSE, Marc, BAYE, Ariane, STRAETEN, Marie, NICAISE, Julien et MATOUL, Anne (dir.), *Vers une école juste et efficace. 26 contributions sur les systèmes d'enseignement et de formation*, Bruxelles, De Boeck, 2005.
- DEMEUSE, Marc, FRANDJI, Daniel, GREGER, David & ROCHEX, Jean-Yves (dir.), *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe. Conceptions, mises en œuvre, débats*, Lyon, INRP, 2008.
- _____, *Comparaison des politiques d'éducation prioritaire en Europe*, Rapport de recherche pour la Commission européenne, programme Socrates 2, Lyon, INRP, 2009.
- DEROUET, Jean-Louis & NORMAND, Romuald (dir.), *L'Europe de l'éducation : entre management et politique*, Lyon, INRP, 2007.
- DUBET, François, *L'école des chances. Qu'est-ce qu'une école juste ?*, Paris, Seuil, coll. La République des idées, 2004.
- GREEN Andy, WOLF, Alison et LENEY Tom, *Convergence and Divergence in European Education and Training Systems*, London, Institute of Education, 1999.
- ISAMBERT-JAMATI, Viviane, «Les 'handicaps socio-culturels' et leurs remèdes pédagogiques », en *L'orientation scolaire et professionnelle*, N° 4, pág. 303-318, 1973.
- LE GARREC, Sylvaine, *Le renouvellement urbain, la genèse d'une notion fourre-tout*, Paris, PUCA, 2006.
- MAROY, Christian (dir.), *École, régulation et marché. Une comparaison de six espaces scolaires locaux en Europe*, Paris, PUF, 2006.
- MONS, Nathalie, *Les nouvelles politiques éducatives. La France fait-elle les bons choix?*, Paris, PUF, 2007.
- ROCHEX, Jean-Yves, « Les trois "âges" des politiques d'éducation prioritaire : une convergence européenne ? », in BEN AYED, Choukri, *L'école démocratique. Vers un renoncement politique?*, Paris, Armand Colin, 2010.
- RYCHEN, Dominique, & SALGANIK, Laura (dir.), *Defining and Selecting Key Competencies*, Bern, Hogrefe & Huber, 2010.
- THÉLOT, Claude (dir), *Pour la réussite de tous les élèves*, Rapport de la commission du débat national sur l'avenir de l'école, Paris, Ministère de l'Éducation nationale, 2004.
- WHITTY, Geoff, POWER, Sally, & HALPIN, David, *Devolution and Choice in Education. The School, the State and the Market*, Buckingham-Philadelphia, Open University Press, 1998.
- WILSON, William, *The Truly Disadvantaged : The Inner City, the Underclass and Public Policy*, Chicago, Chicago University Press (traduction française Les oubliés de l'Amérique, Paris, Desclée de Brouwer, 2004), 1987.
- WUHL, Simon, *Discrimination positive et justice sociale*, Paris, PUF, 2007.

Notas

- 1 Sobre este punto cf. entre otros Whitty, Power & Halpin, 1998; Green, Wolf & Leney, 1999; Maroy, 2006; Mons, 2007; Derouet & Normand, 2007.
- 2 Este trabajo es el fruto de la colaboración de una docena de socios de investigación, e involucró 8 países: Inglaterra, Francia, Grecia, Portugal, República checa, Rumania, Suecia. Fue coordinado por Daniel Frandji (INRP), Marc Demeuse (Universidad de Mons), David Greger (Universidad Charles de Praga) y Jean-Yves Rochex (Universidad Paris 8). Cf. Demeuse, Frandji, Greger y Rochex, 2008 y 2009.
- 3 Dicha crítica, más influyente en América Latina que en Europa, encuentra sin embargo un eco importante en Portugal durante los debates suscitados durante los años 1990 por la política Territorios Educativos de Intervención Prioritaria (TEIP). Cf. Correia, 2004; Correia, Cruz, Rochex y Salgado, 2008.
- 4 Los dos párrafos a continuación se inspiran de este trabajo.
- 5 Cf. sobre este punto Demeuse y Baye, 2005.
- 6 Sobre la temática de *key competencies* y su impulso de la parte de los organismos internacionales como la Comisión Europea o la OCDE, cf. Rychen y Salganik, 2001.
- 7 Así en Francia, la ley de orientación votada en 2005 inició un proceso por la definición del umbral común de conocimientos y de competencias al que todos los alumnos deben tener acceso garantizado.
- 8 Desde mediados de los años 1990, se designa Política de la Ciudad, a una política de renovación urbana, pensada y financiada desde el nivel estatal, que actúa específicamente sobre los barrios más pobres y precarizados de las grandes aglomeraciones urbanas francesas. Esta política conjuga medidas de desarrollo económico y social, de lucha contra el desempleo, medidas de mejoramiento del hábitat y medidas educativas y culturales que apuntan a aumentar el nivel de formación de las poblaciones jóvenes y adultas.
- 9 Dicho proceso se observa en la mayoría de los países europeos que implementaron las PEP, aunque es particularmente claro en Portugal en el pasaje de la política de Territorios Educativos de Intervención Prioritaria (TEIP) implementada en 1996 e interrumpida algunos años más tarde, a aquella de “nuevas TEIP”, puesta en práctica en 2005 y focalizada sobre barrios determinados de Lisboa y Porto considerados como “zonas donde domina la violencia, la indisciplina, el abandono y el fracaso escolar” sin que dichas afirmaciones reposaran sobre estudios precisos (Correia *et al.* 2008).
- 10 A excepción del sistema de cuotas implementado por los regímenes comunistas, temática que conduciría a otro análisis que no es posible de conducir aquí.
- 11 Resulta emblemático de ello el título de uno de los principales programas británicos: *Every Child Matters*.
- 12 Tal modelo de pensamiento de tipo epidemiológico gana cada vez más popularidad para pensar o caracterizar los “factores” de riesgo que conciernen a la violencia o la delincuencia, al abandono o al grado de dificultad escolar. Alimenta a la vez frecuentemente lógicas y dispositivos de detección precoz.
- 13 Encontraremos una presentación particularmente clara de esta aproximación, o de este *talent development model of schooling* en Boykin, 2000.
- 14 Zonas de Educación Prioritaria.
- 15 Según los términos utilizados por la consejera a cargo del legajo ZEP en el gabinete de la Ministra Ségolène Royal (citado por Bongrand, 2009, pág. 386).
- 16 El trabajo de Philippe Bongrand (2009), y los documentos de archivo que él cita, muestran que esta orientación, en el mismo seno del ministerio, ha suscitado reservas, incluso resistencias, de los “históricos” responsables administrativos de la política ZEP, evidenciando el cambio de orientación que estaba transcurriendo en esta política.
- 17 Son 17 liceos en los orígenes en 2001, 70 a comienzos del año lectivo 2009.
- 18 Concernirá -según la entrevista de R. Descoings, director de l'IEP en *Le Monde* del 5 de enero 2010- a 600 estudiantes provenientes de ZEP entre 2001 y 2009, o sea una media de 67 estudiantes por año, lo que representa menos de un estudiante sobre 1500 para cada generación que ingresa, durante dicho período, a la educación secundaria en colegios ZEP.
- 19 Este proceso conoce su clímax con la “Carta para la igualdad de chances en el acceso a las formaciones de excelencia”, firmada el 17 de enero de 2005, entre el Ministerio de Educación nacional, de Enseñanza Superior y de la Investigación, el Ministerio del Empleo, el Trabajo y la Cohesión Social, el Ministerio dedicado a la Inclusión, la Igualdad de chances y la Lucha contra la exclusión, la Conferencia de Presidentes de Universidad, la Conferencia de Grandes Escuelas, y la Conferencia de directores de escuela y formación de ingenieros.
- 20 En Francia el colegio es el primer ciclo del secundario, liceo el segundo ciclo del secundario.
- 21 En Francia, la reglamentación establecía hasta el presente, que los estudiantes debían frecuentar el establecimiento más próxi-

mo a su lugar de residencia, medida conocida como “carte scolaire” (mapa escolar). La libre elección del establecimiento de los mejores estudiantes de ZEP, anuncia la supresión del mapa escolar que acontece dos años más tarde (2008).

²² Cf. en particular el discurso pronunciado por Nicolas Sarkozy en Marly-le-Roi el 9 de septiembre de 2010, y el texto de la circular del 22 de julio de 2010 sobre los internados de excelencia.

²³ . J. W. Wilson, *Les oubliés de l'Amérique*, trad. fr., Paris, Desclée de Brouwer, 2004 (1^{ère} edición 1987).

²⁴ Las formulaciones entre comillas son extractos ya sea de la circular del 22 de julio de 2010 que designa el programa CLAIR (circular publicada el mismo día que aquella de los internados de excelencia), o del discurso pronunciado a su propósito por el Ministro el 21 de septiembre.

Resumen

El presente artículo da cuenta de una investigación comparativa entre las políticas educativas prioritarias de ocho países europeos que buscan actuar sobre las desventajas escolares que victimizan a dichas poblaciones suministrándoles un tratamiento preferencial. El análisis de la evolución de estas políticas, de sus finalidades y los argumentos políticos y teóricos sobre los que se fundan, permite caracterizar tres edades o tres modelos que se suceden y se recubren. De un modelo o de una edad a la otra, la preocupación política por la democratización de la enseñanza y la lucha contra las desigualdades sociales de acceso al saber y a la cultura retrocede en beneficio de un objetivo de gestión, ya no de transformación, de las características personales, incluso “naturales”, de cada individuo. Paralelamente, las referencias teóricas invocadas por dichas políticas evolucionan, desde una referencia fuerte a la sociología crítica de las desigualdades sociales y escolares, hacia una referencia hoy dominante de la teoría del capital humano y una psicología individualizante, incluso naturalizante, que las reconcilia al elitismo con el que, estas políticas pretendían romper.

Palabras clave

Políticas educativas- Políticas de educación prioritaria- Desigualdades escolares- Educación comparada

Abstract

The present article develops a comparative analysis of priority education policies (PEP's) in eight European countries by offering to provide the populations a preferential treatment. The evolution of these policies, their goals and the political and theoretical arguments they are based upon make it possible to characterize three ages or models that follow and superimpose themselves on one another. From one model or age to another, the political concern of school system democratization and the fight against social inequalities to access knowledge and culture declines in favor of a human resource mobilization approach. At the same time, theoretical references cited by such policies evolve, from strong references to a critical sociology of school and educational inequalities, to a currently prevailing reference to the human capital theory and an individualizing, even naturalizing psychology which reconciles policies to the elitism they intended to break away from.

Key words

Educational policies- Priority education policies- Educational inequalities- Comparative education

Résumé

Cet article rend compte d'une recherche comparative portant sur les politiques d'éducation prioritaire dans huit pays d'Europe. L'analyse de l'évolution de ces politiques, de leurs finalités et des argumentaires, politiques et théoriques sur lesquels elles se fondent permet de caractériser trois âges ou trois modèles qui se succèdent et se recouvrent. D'un modèle ou d'un âge à l'autre, la préoccupation politique de démocratisation de l'enseignement et de lutte contre les inégalités sociales d'accès au savoir et à la culture recule au profit d'une visée plus gestionnaire de mobilisation des ressources humaines. Parallèlement les références théoriques invoqués à l'appui de ces politiques évoluent, d'une référence forte à la sociologie critique des inégalités sociales et scolaires, à une référence aujourd'hui dominante à la théorie du capital humain et à une psychologie individualisante, voire naturalisante, renouant avec l'élitisme avec lequel ces politiques prétendaient rompre.

Mots-clés

Politiques éducatives- Politiques d'éducation prioritaire- Inégalités scolaires- Éducation comparée