

ABORDANDO LA DESVENTAJA EDUCATIVA CON INTERVENCIONES POR ZONAS: EL CASO DEL EXPERIMENTO EDUCATIVO EN LAS ZONAS DE ACCION INGLESAS. ¹

DAVID HALPIN, Instituto de Educación, Universidad de Londres, Reino Unido

Presentación III Congreso anual sobre fracaso Escolar, Prevenir desde el territorio, Palma de Mallorca, 9-10 de Noviembre de 2006

Abstract

El experimento de las Zonas de Acción Educativa (Education Action Zones EAZ) es una de una serie de iniciativas de regeneración basadas en zonas (area-based regeneration initiatives ABRI) introducidas en los últimos años por el gobierno central en Inglaterra. Tiene por objetivo el buscar nuevos caminos tanto para abordar la exclusión social como para mejorar los resultados escolares en algunas de las localidades más desfavorecidas.. La política se basa en la idea de que diferentes entidades (públicas, privadas, voluntarias y comunitarias) puedan trabajar juntas para dar "soluciones conjuntas a problemas conjuntos – en este caso soluciones que tienen que ver con como tratar con éxito el persistente fracaso escolar en distritos pobres. Basándome en algunas conclusiones de un proyecto de investigación de tres años y medio de duración diseñado para investigar los orígenes, la operatividad y el impacto de la política de Zonas de Acción Educativa,² mi presentación refleja los méritos de este enfoque hacia la regeneración educativa y se centra en particular en cómo es capaz de estimular la innovación educativa, de mejorar los resultados escolares, y de favorecer mejores niveles de colaboración entre escuelas y agencias educativas y de asistencia social, incluyendo a las organizaciones comunitarias y de voluntariado, y al sector de los negocios.

1. LAS ZONAS DE ACCION EDUCATIVA DEL NUEVO GOBIERNO LABORISTA

En los años 1990, comentaristas de la política educativa en el Reino Unido decían a menudo que, debido a que algunas escuelas tenían mejores resultados que otras en la misma zona, todas las escuelas tenían el potencial para obtener resultados destacados a pesar de la pobreza de su entorno. El Nuevo Gobierno Laborista que llegó al poder en 1997 con Tony Blair, mantenía por un lado que la pobreza no era una excusa para el fracaso, pero reconocía que una desventaja social múltiple podía ser un motivo para su persistencia. Por lo que el Nuevo Gobierno Laborista volvió a introducir la discriminación positiva para apoyar a escuelas que funcionaban en unas

¹ Esta presentación se basa en cuatro artículos publicados con anterioridad: Power, S., Whitty, G., Gewirtz, S., Halpin, D. & Dickson, M. (2004) ¿Pagando una "tercera Vía"? Un análisis de la trayectoria de la política de Zonas de Acción Educativa, *Documentos de investigación en la Enseñanza (Research Papers in Education)*, 19, 4, pp.453-476; Halpin, D., Dickson, M., Power, S., Whitty, G. & Gewirtz, S. (2004) Enfoques de regeneración educativa basados en zonas: el caso del experimento de las Zonas de Acción Educativa en Inglaterra, *Estudios de política*, 25, 2, pp. 75-86; Halpin, D., Power, S., Whitty, G., Gewirtz, S. & Dickson, M. (2004) Innovación en los planes de estudios dentro de una fase de evaluación: riesgos y regulación, *Diario de los planes de estudios*, 15, 3, pp.197-206; and Dickson, M., Halpin, D., Power, S., Telford, D., Whitty, G. & Gewirtz, S. (2001) Zonas de Acción Educativa y participación democrática, *Liderazgo y Gestión en las Escuelas*, 21, 2, pp.169-181.

² Este proyecto de investigación fue financiado de forma independiente por el Consejo Económico y Social del Reino Unido [beca número R000238046] de Mayo del 1999 a Octubre de 2002.

circunstancias de gran desafío, sobre todo en una serie de llamadas Zonas de Acción Educativa.

Entre Septiembre del 1998 y Enero del 1999, veinticinco Zonas de Acción Educativa ('primera tanda') fueron introducidas en Inglaterra, siguiendo un proceso de licitación competitiva, con otras cuarenta y ocho zonas ('segunda tanda') añadidas un año más tarde. Las Zonas de Acción Educativa tenían que ser llevadas por un pequeño número de "socios", incluyendo la autoridad local, el sector de los negocios y del voluntariado y los representantes de las comunidades. El propósito era que esos partenariados puedan "atraer agencias locales y nacionales, así como organizaciones sociales por ejemplo en el campo de la sanidad, la asistencia social y la prevención de la criminalidad" y que zonas individuales "enlazarían" con Zonas de Salud y Empleo y con proyectos financiados por el Presupuesto Unico de Regeneración. (Single Regeneration Budget SRB).³

Una Zona de Acción Educativa típica consistía en unas veinte escuelas (habitualmente dos o tres secundarias y las primarias nodrizas). Aun cuando se nombraba a un director para llevarlas en el día a día, cada Zona de Acción Educativa estaba formalmente gobernada por un Foro de Acción Educativa (Education Action Forum EAF), formado por representantes de las escuelas participantes, de la autoridad local de educación, del sector de los negocios y de agencias sociales otras que las educativas, así como organizaciones de las comunidades y del voluntariado. Los Foros de Acción Educativa tenían la responsabilidad reglamentaria de formular, implementar y controlar un detallado plan de acción local. Para apoyarlas en su tarea, las zonas recibían la financiación del gobierno por un importe de £750,000 por año durante tres a cinco años, que ellos debían complementar con £250,000 de patrocinio al año, en efectivo o en especie del sector privado y/o voluntario. Se contaba con que las escuelas de las zonas fuesen innovadoras – en particular su desafío era de identificar e implementar nuevas vías, especialmente a través de sus planes de estudios oficiales, para combatir la desventaja educativa urbana y aumentar la motivación y el rendimiento de los alumnos.

En la medida en que buscaba abordar problemas escolares a través del modelo de "partenariado local", el experimento de las Zonas de Acción Educativa se parecía mucho a una serie de iniciativas de regeneración basadas en zonas del Nuevo Gobierno Laborista. Estas incluyen el Nuevo Pacto para Comunidades (New Deal for Communities NDC) y los experimentos de Intervención Gubernamental en Zonas Deprimidas (Government Intervention in Deprived Areas experiments GIDA), cada uno de los cuales se centraba en empleo, criminalidad, enseñanza y salud. Otros experimentos de carácter y enfoque similares son los Fondos de Renovación de Vecindad (Neighbourhood Renewal Fund NRF), que proporcionan recursos a las autoridades locales para mejorar los servicios públicos convencionales, y Partenariados Locales Estratégicos (Local Strategic Partnerships LSP), que sirven mas bien para coordinar los partenariados establecidos por la financiación del Presupuesto Unico.

³ Departamento de Educación & Habilidades (1997) *Zonas de Acción Educativa: Una Introducción*, London, DfEE, p.4.

2. EVALUACIONES DE INICIATIVAS DE REGENERACIÓN BASADAS EN ZONAS

Dos estudios de iniciativas de regeneración basadas en zonas encargados hace cinco años por el Departamento de Medio Ambiente, Transporte & Unidad de Rendimiento e Innovación de las Regiones (DETR) del Gobierno del Reino Unido, (UK Government's Department of the Environment, Transport & the Regions' (DETR) Performance and Innovation Unit) concluyeron en que había demasiadas iniciativas de este tipo, causando confusión local, ya que la gente pasaba un tiempo desproporcionado en negociar el sistema en lugar de cumplir.⁴ Agravando el problema, uno de aquellos estudios también decía que "los líderes de las comunidades tenían un mal concepto del grado de coordinación de las iniciativas de regeneración basadas en zonas, y que las veían como plagadas de falta de estrategia global y de celos profesionales".⁵ El mismo estudio decía que la proliferación de iniciativas de regeneración basadas en zonas relativamente autónomas limitaba la posibilidad de una acción local "conjunta". Por lo que los autores del informe pedían más integración de las iniciativas de regeneración basadas en zonas sobre el terreno.

Conclusiones similares figuran en un informe posterior sobre iniciativas de regeneración basadas en zonas, emitido esta vez por el Subcomité de Asuntos Urbanos de la Cámara de los Comunes del Parlamento del Reino Unido.⁶ Basándose en un montón de datos⁷, pero sin incluir ninguno de alguna Zona de Acción Educativa, este informe identifica una serie de dificultades para el enfoque de las iniciativas de regeneración basadas en zonas en cuanto a regeneración social: su complejidad, que causa confusión ("En un momento dado puede haber unas 27 distintas iniciativas de regeneración basadas en zonas funcionando en cualquier región inglesa"; la ausencia de métodos sólidos de evaluación para saber si las iniciativas de regeneración basadas en zonas tienen efectos positivos ("Estamos frustrados ante la falta de sofisticación y rigor intelectual en la evaluación de la regeneración"); y la ausencia de pruebas indicando que los esfuerzos existentes para coordinar iniciativas de regeneración basadas en zonas estén funcionando ("No hemos recibido ninguna prueba sugiriendo que los Parteneriados de Estrategia Local añaden valor al proceso de regeneración").⁸

Estos estudios oficiales constituyen el telón de fondo de la decisión que tomó hace dos años el Gobierno del Reino Unido de retirar progresivamente la financiación de las Zonas de Acción Educativa que había ayudado a crear, y de no formar ninguna

⁴ Departamento de Medio Ambiente, Transporte & las Regiones (2000) *Coordinación de Iniciativas basadas en zonas* (Primer documento de trabajo de investigación), Londres, DETR; y Departamento de Medio Ambiente, Transporte & las Regiones (2000) *Colaboración y Coordinación de Iniciativas basadas en zonas* (Segundo documento de trabajo de investigación), Londres, DETR

⁵ Departamento de Medio Ambiente, Transporte & las Regiones (2000) *Coordinación de Iniciativas basadas en zonas*, (Primer documento de trabajo de investigación), Londres, DETR, p.67.

⁶ Cámara de los Comunes (2002) *La Eficacia de las Iniciativas de Regeneración del Gobierno* (HC 76-1), Londres, The Stationery Office Ltd.

⁷ Cámara de los Comunes (2002) *La Eficacia de las Iniciativas de Regeneración del Gobierno: Memorando presentado al Subcomité de Asuntos Urbanos* (HC 1207-11), Londres, The Stationery Office Ltd.

⁸ Las citas de este párrafo fueron sacadas de las páginas 20, 12, y 26 de Cámara de los Comunes (2002) *The La Eficacia de las Iniciativas de Regeneración del Gobierno* (HC 76-1), op.cit.

nueva. Ya que la financiación de las Zonas de Acción Educativa originales se acababa, la mayoría ha tratado de encontrar la aprobación de seguir funcionando, pero a escala mucho menor, sea como 'Grupos de Excelencia' o como 'Excelencia en Zonas de Acción en Ciudades', ambos funcionando dentro de las estructuras y de los protocolos de las autoridades locales de educación. Así que las Zonas de Acción Educativa ya no existen en su forma original en Inglaterra, pero el concepto de zona que sostenía su trabajo sigue en pie.

3. EL DISEÑO DE NUESTRA INVESTIGACION

Al emprender nuestro estudio de la política de Zonas de Acción Educativa hemos recogido datos a nivel nacional y local. Los datos a nivel local resultaron de un intenso trabajo de campo en cuatro zonas "primera tanda" y dos "segunda tanda", en distintas zonas de Inglaterra. La selección de estas zonas no quería representar a *todas* las Zonas de Acción Educativa, sino más bien ilustrar varias estrategias en distintos contextos en momentos diferentes.

Recogimos cinco tipos de datos:

1. *Datos documentales*. Los recogíamos de fuentes gubernamentales y de zonas.

2. *Estadísticas de Funcionamiento*. Lagunas en los datos de funcionamiento públicamente disponibles nos hacían depender de los que nos daba el gobierno. No tuvimos acceso a ningún dato de rendimiento de alumnos a nivel de escuelas.

3. *Encuestas postal mediante cuestionario*. Mandamos el cuestionario a todas las autoridades de educación local de Inglaterra para tener una idea amplia de los modelos de aplicación, rechazo y aceptación. En dos zonas todo el cuerpo docente recibió el cuestionario por correo en fases distintas.

4. *Entrevistas*. Tuvimos entrevistas medio estructuradas con los Directores de cada una de las zonas estudiadas, y con los de las escuelas participantes, en fases distintas. Todo ello fue completado con entrevistas estructuradas con mesas de padres, así como entrevistas sin estructurar in situ con profesores y alumnos durante el trabajo de campo en las distintas aulas.

5. *Datos de observación*. Estos se recopilaron en reuniones de foros de zona y en aulas de escuelas seleccionadas, también en diferentes fases.

4. NUESTRAS CONCLUSIONES

En esta parte de mi presentación repasaré brevemente algunas conclusiones de nuestro estudio del experimento de Zonas de Acción Educativa, abordando consecutivamente las preguntas siguientes :

- a. ¿Ha favorecido esa política la innovación del plan de estudios?
- b. ¿Ha mejorado esa política los resultados escolares?
- c. ¿Ha favorecido esa política mayores niveles de colaboración entre escuelas y agencias de enseñanza y otras agencias sociales?

a. Innovación del plan de estudios?

Cuando se lanzaron las zonas se les brindó la posibilidad de tener algo de libertad en cuanto al marco de planes de estudios nacionales impuestos por el gobierno. En las zonas donde hicimos el trabajo de campo los planes de estudios impuestos quedaban casi intactos. Además, otros desarrollos nacionales, tales como una mayor atención a saber leer, escribir y contar, junto con una introducción más extensa de cursos de formación profesional, hicieron que hubiese poca diferencia entre la oferta formal en escuelas dentro de la zona y fuera de la misma. También había cambios dentro de la política de zona misma y de las percepciones de dicha política dentro de las zonas que estudiamos. Mientras en un principio el gobierno exhortaba las zonas a ser

'radicales', 'imaginativas' y 'experimentales', otras directrices insistían en que las iniciativas no deberían afectar los sistemas de evaluación nacional, y que se esperaba que las escuelas de las Zonas de Acción Educativa cumplieren las metas determinadas centralmente en cuanto a resultados, exclusión y asistencia de los alumnos. Eso significaba que las escuelas de zona tenían poca capacidad de emprender innovaciones radicales, aun cuando quisiesen. Por supuesto que en las visitas que hicimos a las escuelas estudiadas, en las primeras y en las posteriores fases, se veían ejemplos de innovación – pero estas a menudo se quedaban al margen de la experiencia de la mayoría de los estudiantes, o no estaban totalmente integradas. En todas nuestras zonas se hacía mucho, por ejemplo, para proporcionar recursos ITC adicionales, pero en pocas aulas pudimos observar que ello favoreciese nuevas formas de aprender y de enseñar. En el extremo más conservador del espectro, vimos como una clase de niños de 11 años estaba pasivamente sentada delante de su nuevo equipo IT, relleno de papeles sobre como usar un ordenador. En el extremo más radical, vimos una sesión altamente interactiva, pero aquello era más bien una demostración "fuera de serie" que un hecho regular.

b. ¿Resultados escolares?

El perfil alto de la primera tanda de zonas creó en particular una enorme presión para demostrar y celebrar resultados visibles. Eso llevó pronto a afirmaciones de éxito que desde entonces se han ido moderando a medida que los datos de resultados posteriores mostraban grandes niveles de variación entre y dentro de zonas, fases y temas. Nuestro propio análisis se hizo según un modelo de niveles múltiples para examinar si las escuelas primarias en las seis zonas estudiadas habían tenido mejores o peores resultados que las de los centros de las autoridades locales que no recibían fondos extra de Zona de Acción Educativa. En 2001, los resultados de nuestras escuelas de zona eran peores que los de las escuelas vecinas que no estaban en una zona. Además, cuando los resultados del 2001 se compararon con resultados de "antes de la zona" y variables de centros de autoridades locales, no hubo ningún índice de una reducción de laguna desde el comienzo de la zona. Dicho análisis nos hizo concluir que en las escuelas primarias de nuestro particular grupo de zonas, la Zona de Acción Educativa tenía a lo más un efecto negativo, con escuelas primarias de zona teniendo peor rendimiento que las escuelas primarias de las autoridades locales que no estaban en la zona.

Por no tener datos a nivel alumnos, no pudimos hacer un modelo de niveles múltiples más sofisticado. Lo más que pueda pues afirmarse con seguridad es que, si ha habido algún efecto zona en cuanto a prestaciones de nivel clave, ha sido en sumo limitado e inconsistente. Conclusiones similares valen en cuanto a modelos de asistencia, si bien al respecto solo tenemos datos a nivel secundario. Por supuesto, puede que haya habido beneficios de aprendizaje significativos no captados por las mediciones de rendimiento estándar; o que beneficios más evidentes surgirán a medida que los estudiantes de zona vayan progresando por el sistema.

c. ¿Colaboración?

El experimento de Zonas de Acción Educativa se basa en un modelo de partenariado local diseñado para formar nuevas formas de colaboración – entre escuelas por un lado y entre servicios de enseñanza y sociales por el otro – con el objetivo de desarrollar soluciones "conjuntas" al problema de escuelas con rendimiento deficiente situadas en zonas social y económicamente deprimidas. Los primeros críticos de la política expresaron su temor a que este enfoque crease nuevos "perdedores" – sobre todo en escuelas cercanas pero fuera de zona que no se

beneficiasen de los recursos extra disponibles. Los defensores de la política contestan que todos ganarían si las zonas compartiesen el saber de sus experiencias a través de las autoridades locales.

Los datos de las dos zonas donde hicimos el estudio no indican que las escuelas cercanas fuera de zona tenían una desventaja material a resultados de la zona en sí – si bien muchos directores tenían sus críticas en cuanto a la arbitrariedad de las fronteras zonales. Asimismo encontramos que la colaboración compartida de las zonas hacía de las escuelas fuera de zona unos 'outsiders'. Por otro lado nuestros datos indican que las escuelas dentro de zonas suelen desarrollar fuertes vínculos de colaboración – y que estos se extendían más allá de estar "en la zona", haciendo que estuviesen "en la política". Se establecieron varias redes regionales y nacionales, en las cuales las zonas podían hablar las unas con las otras, lo que llevó a una situación donde podía haber más diálogo entre escuelas al otro lado del país que con las de al lado.

Mientras las zonas creaban nuevas fronteras, también se esperaba que desafiasen viejas fronteras, en particular fronteras profesionales que se ven como un obstáculo para proporcionar asistencia social efectiva. Nuestros datos sugieren que esa dimensión de la política era la menos bien desarrollada, en parte debido a barreras estructurales y profesionales, pero principalmente por dar cada vez más énfasis al hecho de mostrar la obtención rápida de beneficios. Donde las conexiones con otros sectores de asistencia social eran más importantes era en la facilidad con la cual las zonas y demás organizaciones era capaces, juntos, de atraer más financiación. La lógica del "pensamiento conjunto" y las iniciativas basadas en zonas, llevaron asimismo a un cúmulo de recursos dentro de lugares determinados, exagerando aún más la ya enorme divergencia de fondos asignados a zonas con desventaja.

Un escenario donde se podía haber esperado ver más niveles de colaboración es el Foro de Acción Educativa (Education Action Forum EAF). Sin embargo, en los dos Foros que estudiamos detalladamente en cuanto a acciones, no encontramos ningún indicio de reuniones para pilotar nuevas formas de compromiso conjunto. Al contrario, durante el foro las deliberaciones eran a menudo dominadas por funcionarios, mientras que el orden del día dejaba poco tiempo para discusiones abiertas o para introducir nuevos temas. Las reuniones consistían principalmente en presentaciones formales y en informes sobre trabajos en curso. Por lo que en términos de tiempo y autoridad estaban controladas por los miembros más involucrados en la gestión cotidiana de la zona. Consecuentemente, la participación activa en reuniones de tutores de curso, padres y representantes del sector del voluntariado y de la comunidad era limitada. En efecto, a menudo los representantes del sector del voluntariado y de la comunidad veían poco sentido en ir a las reuniones porque raras veces el orden del día incluía temas importantes para ellos. Hasta entre los grupos no marginados hubo una disminución de asistencia a las mismas. El compromiso de los representantes del sector negocios fue decayendo en cuanto el futuro de la zona estaba asegurado. Su asistencia también fue decreciendo después de que individuos clave, inicialmente muy involucrados en organizar la Zona de Acción Educativa pasasen a otros trabajos. Aún cuando había participación del sector negocios en las discusiones del Foro de Acción Educativa, esa participación no llevó a una disminución significativa del papel de los profesionales de la enseñanza. De hecho hubo cierta consolidación en los Foros del interés empresarial representado por funcionarios de la Autoridad Local de Educación, tutores de curso y en particular de directores de zona.

5. CONCLUSION

Nadie duda de que abordar con éxito problemas sociales "conjuntos" requiere "pensamiento conjunto" y "acción conjunta". El problema con este enfoque, y así lo mostró nuestro estudio del experimento de Zonas de Acción Educativa, no es que la idea sea mala, pero más bien que su implementación presenta retos enormes, algunos de los cuales parece que, en este caso, no hayan sido del todo anticipados y por tanto nunca se han previsto.

Una de las principales dificultades que el experimento de Zonas de Acción Educativa no abordó de modo adecuado es el fraccionamiento estructural, cultural y muy asentado de las agencias que trabajan para y tratan de aliviar las condiciones de los miembros más pobres de la sociedad. Ello a menudo acarrea el mantenimiento de fronteras rígidas que impiden un servicio social efectivo, lo que a su vez favorece malentendidos entre dichas agencias y las escuelas, cuando se trata de enseñanza, ya que las escuelas tienden a achacar el bajo rendimiento entre sus alumnos de familias menos pudientes en términos que solo se refieren a los estudios. Como dice Sally Power, una de mis colegas en ese estudio, "la situación social deprimida se reconoce como un factor de insuficientes logros, pero debido al importe limitado de fondos o a la naturaleza dominante de los arreglos de partenariado, lo que se propone son soluciones "educativas"⁹

Cuando tales soluciones deben evidentemente formar parte del 'mix', su control dominante, como lo indica nuestro estudio, puede marginar y frustrar otros intereses clave y de tal modo perjudicar modos más sofisticados de "pensamiento conjunto" sobre el por qué algunos niños no tienen el éxito que tienen otros. Así pues, la realización de nuevas formas de colaboración entre escuelas y agencias puede requerir que los varios intereses *de entrada* se ocupen más de desarrollar un propósito común en relación con los objetivos que quieren lograr *juntos*. Por otro lado, si la meta aquí queda demasiado impuesta por el gobierno de un modo que acentúan los objetivos educativos estrechos, el resultado será probablemente que las agencias fuera de las escuelas sientan que no tienen mucho que ofrecer.

Ahora bien, en el sector educativo mismo hay problemas sin declarar sobre como actuar mejor para "conjuntar" el pensamiento de los docentes mediante el compartir la Buena práctica entre y dentro de las escuelas. Por no haber sido declarados, puede que prevalezca un supuesto ingenuo en el sentido de que este proceso terminará ocurriendo casi naturalmente sin mucho esfuerzo estratégico. Nuestro estudio muestra que eso es una locura, y que hay que dar más importancia a las condiciones que más o menos puedan favorecer el intercambio de buenas ideas y formas de trabajar, creando así algo 'real' en oposición a los partenariados meramente sobre 'papel', que a su vez inicien reformas educativas que puedan tener consecuencias sistémicas a largo plazo.

Asimismo, una colaboración que pueda lograr este resultado probablemente fallará en lugares donde existe un casi-mercado educativo vibrante, donde las escuelas compiten unas con otras para atraer alumnos. Mientras que las Zonas de Acción Educativa pueden con razón ser vistas como un intento válido para superar muchos de los efectos negativos de tales mercados en zonas deprimidas, pasos hacia más

⁹ Power, S. (2001) ¿'Pensamiento conjunto'? Partenariados entre agencias in las Zonas de Acción Educativa. En *Educación, Justicia Social y Trabajo inter-agencias: ¿Política conjunta o fraccionada?* ediciones Riddell, S. & Tett, L., Londres, Routledge, p.26.

colaboración entre sus escuelas probablemente tendrán que luchar para despegar si tienen que tener en cuenta una infraestructura ya existente de casi-mercado y una cultura asociada de elección de escuela que va en contra de esta forma de actividad "conjunta". O sea que los enfoques de regeneración educativa basados en zonas no pueden esperar tener éxitos significativos si ignoran el contexto macro-político en el cual tienen que operar.