

## DE RELACIONES, ACTORES Y TERRITORIOS



# DE RELACIONES, ACTORES Y TERRITORIOS

## Hacia nuevas políticas para la educación en América Latina

Néstor López  
(coordinador)

Manuel Bello  
Elsa Castañeda Bernal  
Silvina Corbetta  
Daniel Galarza  
Néstor López  
Luis Navarro  
Verónica Villarán



Organización  
de las Naciones Unidas  
para la Educación,  
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional de  
Planeamiento de la Educación  
Sede Regional Buenos Aires

López, Néstor

De relaciones, actores y territorios : hacia nuevas políticas en torno a la educación en América Latina / Néstor López ; coordinado por Néstor López. - 1a ed. - Buenos Aires : Inst. Internac. de Planeamiento de la educación IIPE-Unesco, 2009.

320 p. : il. ; 21x14 cm. - (Educación, reformas y seguridad en países Andinos y del Mercosur)

ISBN 978-987-1439-63-8

1. Educación. I. López, Néstor, coord. II.

Título CDD 370

Ilustración de tapa: Sonia Delaunay, *Electric Prisms*, 1914 (fragmento).

Copyright © UNESCO 2009

International Institute for Educational Planning

7-9 rue Eugène-Delacroix

75116, París, Francia

IIPE-UNESCO Sede Regional Buenos Aires

Agüero 2071

(C1425EHS) Buenos Aires, Argentina

Impreso en Argentina

Primera edición

Junio 2009

Las ideas y las opiniones expresadas en este documento son propias de los autores y no representan necesariamente los puntos de vista de la UNESCO o del IIPE.

Las designaciones empleadas y la presentación del material no implican la expresión de opinión alguna, cualquiera que esta fuere, por parte de la UNESCO o del IIPE concernientes al estatus legal de cualquier país, territorio, ciudad o área, o de sus autoridades, fronteras o límites.

## Los autores

**Manuel Bello.** Decano de la Facultad de Educación de la Universidad Peruana Cayetano Heredia y director del Centro Andino de Excelencia para la Ca-pacitación de Maestros, con actividades en Bolivia, Ecuador y Perú, además de punto focal para los países andinos de las Comunidades de Práctica en Desarrollo Curricular de IBE-UNESCO (Ginebra). Autor de libros y artículos sobre equidad y educación, formación de profesores, innovación pedagógica y política educativa.

**Elsa Castañeda Bernal.** Directora del Instituto Iberoamericano de Primera Infancia y Derechos de la Niñez de la Organización de Estados Iberoamericanos. Investigadora, profesora universitaria y consultora de la UNESCO, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y Fundación Antonio Restrepo Barco; del Ministerio de Educación de Colombia, Programa Presidencial Colombia Joven y el Instituto Colombiano de Bienestar de la Familia. Profesional especializada del Ministerio de Salud de Colombia donde participó en el diseño y la puesta en marcha de programas de atención primaria en salud: Supervivir; Atención en salud a comunidades indígenas; Plan de formación de promotoras de salud y Plan de complementación de ayudantes de enfermería.

**Silvina Corbetta.** Politóloga (Universidad de Buenos Aires). Especialista en Educación Ambiental para el Desarrollo Sustentable (Universidad Nacional del Comahue) y doctoranda en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires). Su campo de especialización es el diseño y la aplicación de metodologías cualitativas en investigación y evaluación, principalmente en temas de pobreza, educación, ambiente y territorio. En el ámbito académico dicta clases sobre ecología política y sociología urbana, en postgrados de universidades nacionales y postítulos docentes.

**Daniel Galarza.** Magíster en Educación (UdeSA), licenciado en Ciencias de la Educación (UBA) y doctorando en Ciencias Sociales (FLACSO). Docente de grado (UBA y UNSAM) y postgrado (UTDT). Ha sido consultor del IIPE-UNESCO Buenos Aires e investigador de la DINIECE-MECyT. Publicó (en colaboración) *Educación, conocimiento y política: Argentina 1983-2003* (2007), además de artículos e informes de investigación sobre políticas educativas, le-gislación universitaria y las TIC en el sistema educativo.

**Néstor López.** Sociólogo, coordinador de estudios y proyectos de educación y equidad de la oficina regional del IIPE-UNESCO Buenos Aires y del Sistema de Información sobre Tendencias Sociales y Educativas de América Latina (SITEAL -IIPE/OEI). Profesor en programas de postgrado en los que dicta clases sobre la dinámica de la estructura social y el análisis de la pobreza. Autor de textos referidos al análisis de la dinámica social, mercado de trabajo, condiciones de vida y educación.

**Luis Navarro.** Académico de la Facultad de Educación e investigador del Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE), de la Universidad Alberto Hurtado (Chile). Sus áreas de desarrollo profesional son, principalmente, el diseño, la implementación y el análisis de políticas educativas de equidad, y la gestión escolar en contextos de pobreza.

**Verónica Villarán.** Psicóloga Social (PUCP, Perú), magíster en Ciencias Sociales con orientación en Educación (FLACSO, Argentina). Realizó investigaciones y proyectos de intervención educativa para la UPCH, GRADE, el Ministerio de Educación del Perú, IIPE y la OIE de UNESCO, la Organización de Estados Iberoamericanos, FLACSO, la Fundación Bernard van Leer; entre otras instituciones. Miembro fundador de la Sociedad de Investigación Educativa Peruana, donde actualmente se desempeña como directora de Seminarios.

*Esta publicación reúne los resultados de un estudio en el que se recurrió al diálogo con reconocidos expertos en temas sociales y educativos de América Latina. Muchos de ellos fueron entrevistados individualmente, como parte del trabajo de campo; otros participaron en la discusión de versiones preliminares de los capítulos, en encuentros realizados en Bogotá, Lima y Santiago de Chile. Los autores desean expresar un profundo agradecimiento a cada uno de ellos, por su generosidad al compartir su tiempo, impresiones y experiencias.*



# Índice

## **Prólogo**

|                              |    |
|------------------------------|----|
| <i>Margarita Poggi</i> ..... | 13 |
|------------------------------|----|

## **Introducción**

|                           |    |
|---------------------------|----|
| <i>Néstor López</i> ..... | 17 |
|---------------------------|----|

## **¿Qué políticas de pedagogía y gestión escolar son necesarias?**

|                           |    |
|---------------------------|----|
| <i>Luis Navarro</i> ..... | 39 |
|---------------------------|----|

|                                                                                                                           |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Los problemas actuales de la pedagogía y la gestión escolar: desajuste institucional, perplejidad y crisis de saber ..... | 43 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

|                                                                                                        |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Las políticas actuales de pedagogía y gestión escolar (o la búsqueda de atajos hacia la calidad) ..... | 52 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

|                                                                                                                                                                                                                                       |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| La relación “docente-escuela”: las políticas para generar comunidades profesionales de aprendizaje y una cultura escolar orientada a la búsqueda de mayor efectividad escolar (o el lugar de la gestión pedagógica y directiva) ..... | 55 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

|                                                                                                                      |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| La relación “docente-sistema educativo”: las políticas para mejorar el desempeño y el compromiso de profesores. .... | 65 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

|                                                                                                                      |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| La relación “escuela-sistema educativo”: el diálogo para la implementación de políticas de pedagogía y gestión ..... | 73 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

|                                                                                           |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| La relación “docente-escuela-sistema educativo”: las políticas de matriz y síntesis ..... | 83 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|----|

|                                                                                                                                 |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Balance tentativo: riesgos de las políticas de pedagogía y gestión escolar en un escenario escolar cada vez más imbricado ..... | 92 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

|                                                                                               |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| A modo de cierre: Elementos mínimos para una agenda de políticas de pedagogía y gestión ..... | 99 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|----|

|                                                                        |     |
|------------------------------------------------------------------------|-----|
| Coda: la hora de las políticas para la subjetividad en educación ..... | 106 |
|------------------------------------------------------------------------|-----|

## **Las relaciones de la escuela con la familia y la comunidad, en el camino hacia la equidad**

|                                               |     |
|-----------------------------------------------|-----|
| <i>Manuel Bello y Verónica Villarán</i> ..... | 115 |
|-----------------------------------------------|-----|

|                                                    |     |
|----------------------------------------------------|-----|
| Cooperación eficaz entre escuelas y familias ..... | 118 |
|----------------------------------------------------|-----|

|                                     |     |
|-------------------------------------|-----|
| ¿Qué familias y qué escuelas? ..... | 120 |
|-------------------------------------|-----|

|                                                                             |     |
|-----------------------------------------------------------------------------|-----|
| El encuentro entre escuelas y familias: los mecanismos de la segregación .. | 128 |
|-----------------------------------------------------------------------------|-----|

|                                                                       |     |
|-----------------------------------------------------------------------|-----|
| La dimensión subjetiva de la relación entre familias y escuelas ..... | 132 |
|-----------------------------------------------------------------------|-----|

|                                                                       |     |
|-----------------------------------------------------------------------|-----|
| La diversidad cultural en la relación entre escuelas y familias ..... | 137 |
|-----------------------------------------------------------------------|-----|

|                                                              |     |
|--------------------------------------------------------------|-----|
| Las dinámicas de la relación entre familias y escuelas ..... | 141 |
|--------------------------------------------------------------|-----|

|                                                       |     |
|-------------------------------------------------------|-----|
| Cooperación eficaz entre escuelas y comunidades ..... | 155 |
|-------------------------------------------------------|-----|

|                                                                                                 |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Escuelas y comunidades asociadas en la tarea de educar .....                                    | 157 |
| La dimensión de la cultura y la diversidad en la relación<br>entre escuelas y comunidades ..... | 162 |
| La relación entre escuelas y comunidades ante situaciones problemáticas...                      | 165 |
| Cambios para una cooperación eficaz entre escuelas,<br>familias y comunidades .....             | 166 |

## **Las condiciones sociales para el aprendizaje en la relación equidad social y educación**

|                                                                                                                                     |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <i>Elsa Castañeda Bernal</i> .....                                                                                                  | 171 |
| ¿De qué estamos hablando cuando nos referimos a las condiciones<br>sociales para el aprendizaje? .....                              | 173 |
| ¿Cómo se construyen las condiciones sociales para el aprendizaje?.....                                                              | 178 |
| Esfera de relación niño-familia: nuevas realidades, nuevos niños,<br>nuevas familias, nuevas políticas públicas.....                | 179 |
| Esfera de relación familia-comunidad: la importancia de lo comunitario<br>y de los territorios como objeto de política social. .... | 185 |
| “Tejer tejido social”: esfera de relación comunidad-sociedad. ....                                                                  | 189 |
| El camino hacia la cohesión social: esfera de relación<br>Estado-sociedad-comunidad-familia-niño .....                              | 193 |
| ¿Qué implican, en términos de política pública, las condiciones<br>sociales para el aprendizaje? .....                              | 195 |
| Elementos mínimos para una agenda de políticas que contemple<br>las condiciones sociales para el aprendizaje.....                   | 196 |

## **El gobierno de los sistemas escolares y las políticas de equidad para la igualdad. Reflexiones a partir de la opinión de expertos**

|                                                                                                      |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <i>Daniel Galarza</i> .....                                                                          | 203 |
| El lugar de la educación en la agenda de políticas públicas contemporáneas .....                     | 206 |
| La equidad educativa y el diseño y la implementación de políticas educativas. ..                     | 214 |
| La articulación del Estado nacional con los gobiernos locales<br>y las escuelas .....                | 214 |
| La equidad educativa como problema de política intersectorial.....                                   | 237 |
| Repensar el lugar del Estado en la construcción<br>de la equidad social y la igualdad educativa..... | 247 |
| Reflexiones finales .....                                                                            | 257 |

## **Territorio y educación. La escuela desde un enfoque de territorio en políticas públicas**

|                                                                              |     |
|------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <i>Silvina Corbetta</i> .....                                                | 263 |
| El sustento empírico en el estudio de la relación territorio y escuela ..... | 266 |
| El territorio: concepto y sujeto de las políticas públicas.....              | 270 |

|                                                                                                                                       |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| El territorio, la escuela y la relación. Apuntes para interpretar el enfoque desde una visión sistémica .....                         | 273 |
| La relación territorio-escuela y las condiciones indispensables para el logro de la calidad y la equidad educativa en la región ..... | 275 |

**Hacia una nueva generación de políticas. Una invitación a revisar viejas tensiones en el campo de las políticas sociales y educativas**

|                                                          |     |
|----------------------------------------------------------|-----|
| <i>Néstor López y Silvina Corbetta</i> .....             | 305 |
| Centralización - descentralización . .....               | 308 |
| Sociedad política - sociedad civil .....                 | 310 |
| Políticas sectoriales - políticas intersectoriales ..... | 313 |
| Universalismo-focalización .....                         | 316 |
| Largo plazo - corto plazo .....                          | 320 |
| Hacia una nueva generación de políticas .....            | 323 |



# Territorio y educación. La escuela desde un enfoque de territorio en políticas públicas<sup>141</sup>

Silvina Corbetta<sup>142</sup>

A sabiendas que en lo macro el logro de una educación de calidad no es nunca resultado exclusivo de la política educativa de un país, ni que en lo micro la relación docente-alumno sólo se dirime en la escuela de un territorio, sostenemos que el bienestar de la relación será el resultado virtuoso de un diálogo complementario entre las políticas públicas intersectoriales con foco en el desarrollo territorial, las metas educativas nacionales y los proyectos educativos locales. Lo macro y lo micro no pueden ser sino niveles concluyentes en pos de una meta: la mejora de la relación docente-alumno cualquiera sea el contexto sociocultural en cualquier espacio geográfico.

En múltiples ocasiones se hace mención en esta publicación a la necesidad de reconocer las particularidades locales para hacer efectivo el esfuerzo de mejorar las condiciones de vida de los sujetos individuales y colectivos, objetivo que se lleva a cabo desde distintas entradas temáticas: repensando las formas viables que permitan mejorar las condiciones sociales para el aprendizaje (Castañeda Bernal), indagando sobre cuáles serían las políticas de pedagogía y gestión escolar necesarias en cada caso (Navarro), replanteando la necesaria

<sup>141</sup> Las nociones claves del enfoque desarrollado en este capítulo han sido extraídas en su mayoría del artículo “Enfoque de territorio y relación territorio escuela. Aportes para la discusión”, de Silvina Corbetta (2008), IIPE-UNESCO (mimeo); y del pre-proyecto de tesis presentado para el Doctorado de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, Silvina Corbetta (2008), “La relación territorio-escuela como concepto y sujeto de las políticas. Hacia una praxis que permita interpretar la complejidad”.

<sup>142</sup> La autora agradece los comentarios comprometidos de Jorge Karol y Rodolfo Domniano-vich que la llevaron a revisar críticamente el capítulo. También, su reconocimiento a Pablo López por su lectura y propuesta de discusión ampliada con el equipo técnico de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Asimismo, su agradecimiento a Lovisa Ericsson, por su atenta lectura de la versión inicial; y a María Bercetche, por su aporte en la corrección de las versiones.

relación entre familias y escuelas para atender al reto de la equidad (Bello y Villarán) o, finalmente, reflexionando acerca del gobierno de los sistemas escolares y las políticas de equidad para la igualdad (Galarza). Cada uno de los capítulos formula una batería de condiciones indispensables o “irrenunciables” necesarias para el logro de calidad y equidad en la educación de la región. Asumido esto, la intención del presente capítulo es retomar algunas de esas condiciones indispensables planteadas pero releídas desde un enfoque de territorio en políticas públicas.

En este sentido, se postula el enfoque de territorio como una posibilidad concreta para repensar la política pública en general, y a la escuela en particular, tomando cierta distancia de fórmulas exclusivamente sectorializadas y muchas veces ajenas al suelo y a la cultura sobre las que intervienen. Los factores *proximidad* y *comunidad* a los que refiere Subirats (2002) adquieren en este modelo una relevancia fundamental. Lo mismo que la cualidad de *escala humana*<sup>143</sup> esgrimida por Max-Neef, Elizalde y Hoppenhayn (2001). La *escala humana* de una política aproxima, acerca, las políticas a las personas. Estas posturas imbricadas (proximidad - comunidad - escala humana) traccionan hacia la pertinencia, la participación y la apropiación de quienes se hallan implicados como sujetos destinatarios e inspiran nuevos puntos de partidas a la hora de rediseñar las políticas necesarias para el logro de una educación de calidad. Sin embargo, nada de ello parece posible si no se cuestiona la propia unidad de intervención de las actuales políticas públicas, el modelo de desarrollo que suponen, así como algunas concepciones, formas y mecanismos que de ellas devienen.

Tanto como objeto de estudio o como objeto de política pública, existe la fuerte tendencia a interpretar la escuela en forma *desterritorializada*. Es decir, muchas de las investigaciones educativas y las propias políticas sectoriales colocan a menudo a la escuela “ficticiamente” por fuera del sistema de relaciones territoriales al cual pertenece, para abordarla de forma homogénea y sin un *domicilio particular*. La desterritorialización de la escuela ha sido y es consecuencia de entenderla como el último eslabón integrante de un sistema sectorial, jerárquico y autoreferencial, pero ante todo exento de un “suelo”

<sup>143</sup> La noción “escala humana” fue utilizada originalmente por M. Max-Neef, A. Elizalde y M. Hoppenhayn (2001) para definir un tipo de desarrollo que se refiere, según los autores, a las personas y no a los objetos. Para lo cual, postulan un indicador de crecimiento cualitativo de las personas en contraposición al PBI que, según sostienen, es un indicador del crecimiento cuantitativo de los objetos producidos en ese país o región.

particular. Si entendemos, parafraseando a Kusch (2000), que la cultura es un domicilio en el mundo, la escuela no puede enseñar en el respeto a la diversidad sin arraigarse al espacio físico local, sin relacionarse con un entorno geográfico y sociocultural más amplio. Sin embargo, en muchos casos la escuela educa y se visibiliza a sí misma como algo externo al lugar donde se encuentra implantada. El mismo Kusch sostiene que toda cultura supone un suelo o hábitat en el que obligadamente se habita y “habitar un lugar significa que no se puede ser indiferente a lo que allí ocurre”. La incorporación de la visión geocultural<sup>144</sup> puede, en este sentido, aportar un salto cualitativo y cuantitativo en el campo de las políticas públicas, especialmente en el reconocimiento de las heterogeneidades que de a poco comienzan a hacerse visibles en discursos y en prácticas públicas, especialmente en el ámbito de las políticas con énfasis en lo local y regional.

Entonces, ¿cómo aportar algunas claves en la comprensión de las realidades territoriales y el cumplimiento del logro de calidad y equidad en cualquier contexto donde se eduque? El presente capítulo parte de la idea de que sólo el *reconocimiento* de las especificidades socioculturales y de su expresión en un espacio geográfico determinado<sup>145</sup> aportará los elementos claves para garantizar tanto la atención de la “diversidad” en el contexto de lo educativo global<sup>146</sup> como la atención de las “particularidades” en lo educativo local.<sup>147</sup>

Diversidad y particularidad territorial son dos elementos complementarios según la distancia-proximidad desde donde se lo mire. Si se aleja el *zoom*

<sup>144</sup> La geografía cultural insiste sobre la relevancia de la territorialidad en el campo de las ciencias sociales y propone sumar al estudio de las relaciones sociales los nuevos análisis de la relación entre grupo y medioambiente como medio de identificar la especificidad que adquieren las relaciones sociales y un espacio geográfico particular. Es decir, se trata de dar cuenta de la forma en que un espacio geográfico es socializado y humanizado (Claval, 1999). El espacio geográfico habitado, objeto de cualquier política pública, puede abarcar una localidad, un barrio, una región o parte de ella, un espacio nacional o incluso supranacional (Secretaría Ejecutiva de Medio Ambiente de Chile, 2004).

<sup>145</sup> Refiere a cualquier espacio habitado, rural o urbano. Giménez (1996) sostiene que *territorio* remite a cualquier extensión de la superficie terrestre habitada por grupos humanos y delimitada o delimitable en escalas diferentes (local, municipal, regional, nacional o supranacional).

<sup>146</sup> La expresión remite a la totalidad de escenarios diversos existente dentro de un país, región o provincia.

<sup>147</sup> Refiere a la especificidad territorial donde la política intervendrá. Cada territorio local tiene sus particularidades, que en conjunto hacen a la diversidad de escenarios existentes.

y lo que se quiere ver son las diversidades de contextos de un mismo país, podremos hablar de la diversidad territorial, asimetrías regionales, etc.; si, en cambio, el *zoom* se acerca y lo que se quiere hacer es identificar las especificidades territoriales, podremos hablar de las particularidades o singularidades de cada territorio. Una buena política pública con enfoque de territorio será aquella que logre la mayor cercanía hacia los sujetos para satisfacer a *escala* las necesidades locales, sin perder la visión del contexto nacional.

Desde esta óptica, la identificación y la comprensión de las especificidades territoriales en cada caso concreto se convierten en objetivo inmediato de las políticas públicas, de manera de hacer realidad la atención de la heterogeneidad y propender a la equidad. Se entiende la equidad como la búsqueda de la justicia y la igualdad para todas y todos desde el reconocimiento de las diferencias y las particularidades territoriales. Por lo cual, la consideración del territorio se convierte en un insumo básico a la hora de diseñar políticas públicas con criterio de equidad.

Este capítulo se escribe bajo el absoluto convencimiento de que un enfoque de territorio en políticas públicas, y en especial de las políticas educativas, introduce al concepto de equidad una aplicabilidad concreta en la atención de las diversidades socioculturales y espaciales.

## **El sustento empírico en el estudio de la relación territorio y escuela**

Uno de los antecedentes empíricos que sustentan el interés en torno a la relación entre el territorio y la escuela se remonta a los seis escenarios en los que se lleva adelante la segunda etapa (2003-2005) del Proyecto Ford. Cuando por iniciativa del Proyecto se exploran las heterogeneidades internas de nuestras sociedades, se lo hace con la mirada puesta en los contextos específicos; y cuando se señala la necesidad de incorporar desde las políticas públicas “esa heterogeneidad”, también se está enfatizando el sabor diferenciado que cada local tiene en la relación con la escuela. Finalmente, lo que se está buscando argumentar es la necesidad de políticas que generen satisfactores específicos a las particularidades de cada caso.

En este sentido, López (2005) enfatiza sobre el carácter situacional de los procesos educativos que debe llevar indefectiblemente a la preocupación por las particularidades sociales y escolares de cada escenario. El problema de la equidad en el acceso al conocimiento necesita entonces, según el mismo autor, de una articulación de políticas educativas con políticas sociales, de empleo,

culturales, deportivas, o de producción (entre otras). Bajo esta idea, el eje “nivel local” que incluye el estudio, nos inserta en la exploración de condiciones de posibilidad o existencia a nivel local de políticas de articulación intersectorial en torno a la educación. El interés en el “nivel local” descansa en la noción teórica del espacio local como ámbito posible para instrumentar políticas acordes con el perfil de la comunidad, frente a políticas homogéneas definidas por el Estado nacional que muchas veces terminan profundizando las desigualdades (Feijoo, Corbetta, 2004). Es decir, si equidad es la búsqueda de la igualdad a partir del reconocimiento de la diversidad, entonces lo local adquiere especial centralidad frente al desafío de la equidad (López, 2005). En este sentido, se sostiene como conjetura que el deterioro de las condiciones sociales para enseñar y aprender demanda el desarrollo de políticas intersectoriales a nivel local con sensibilidad al contexto específico donde se interviene o se va a intervenir.

En simultaneidad a la segunda etapa de este estudio, se lleva a cabo también desde el IIPE una experiencia de asistencia técnica para la iniciativa de-nominada *Educación Básica “Comunidad de Aprendizaje”* impulsada por la Fundación Kellogg sobre la base de 14 proyectos de desarrollo educativo local. La diferencia explícita (con respecto al Proyecto Ford) es que esta iniciativa tiene como móvil expreso la implementación de proyectos de desarrollo educativo local. ¿Qué es lo *local* para este estudio? Lo local es lugar de las relaciones comunitarias en torno a un espacio físico común: el lugar donde se vive, cercano a la escuela, el centro de salud, la parroquia, el club donde se llevan a cabo las actividades deportivas, culturales y de esparcimiento, pero también es el ámbito donde se construye y preserva el hábitat; en fin, donde se desarrollan muchas de las actividades cotidianas. La hipótesis en este caso descansa en la educación como variable clave de los procesos de desarrollo y en la idea de que, para enfrentar los desafíos de una educación de calidad en medio de contextos de pobreza, es indispensable construir alianzas entre los diferentes actores sociales que actúan en esos entornos (Neirotti y Poggi, 2004). Con distinto nivel de éxito, cada una de las experiencias involucradas articula y moviliza tres elementos: el desarrollo local, la instalación de redes y alianzas, y las innovaciones educativas que se ponen a rodar bajo el paraguas del proyecto. En Coll (2003) y Neirotti y Poggi (2004), las Comunidades de Aprendizaje que se organizan en torno a un territorio (pueblo, ciudad, región, etc.) reformulan el espacio educativo dado que el foco *deja de ser* la institución escolar en sí y pasa a ser la comunidad que educa y aprende. Lo característico de este tipo de comunidades se distingue en el reconocimiento de los recursos variados (públicos y privados; sociales, educativos y económicos; cívicos) que

se pueden poner al servicio del aprendizaje; la importancia de la participación como parte constitutiva de la comunidad; la importancia de acordar que los aprendizajes tienen lugar en diferentes espacios; o por la adopción del aprendizaje a lo largo de la vida, como principio y objetivo comunitario. Lo distintivo de estas Comunidades de Aprendizaje con respecto a otras iniciativas de desarrollo local, según Coll (2003), es precisamente la elección del aprendizaje como instrumento y estrategia para alcanzar esos objetivos.

Entre ambos estudios (Ford-Kellogg) se plantean sinergias. Aunque con diferentes objetivos comparten el interés por la existencia de políticas locales en torno a la educación y de políticas integradas en el espacio local, y a su vez asumen la imposibilidad de marcar un límite concreto entre las políticas educativas necesarias y el resto de las políticas sociales.<sup>148</sup> Se plantea la necesidad de saltar el umbral que separa y disgrega las políticas sociales para constituir una visión y una práctica de integralidad y transversalidad de las políticas de desarrollo. En el caso específico de la segunda etapa del Proyecto Ford, se aportan algunos datos sobre lo acontecido en los escenarios locales en torno a la educación y la posibilidad (o no) de integración de las políticas en el espacio local.<sup>149</sup> ¿Qué rol ocupa la escuela frente a otros actores sociales e institucionales en estos escenarios? ¿Cómo se relaciona con otros actores del espacio local? ¿Qué políticas confluyen en el ámbito escolar? Finalmente, ¿qué condiciones de posibilidad existen a nivel local para políticas de articulación intersectorial en torno a la educación? Sin embargo, comparativamente con el proyecto sobre Comunidades de Aprendizaje, los hallazgos del Proyecto Ford en general constatan la escasez de antecedentes en torno a los tres pilares sobre los que descansan las experiencias de desarrollo educativo local (desarrollo local, instalación de redes y alianzas e innovaciones educativas) y la desarticulación entre los sectores de políticas públicas que comparten el mismo espacio de acción. En el común de los escenarios estudiados, la promoción de políticas integradas no es una expectativa de los sujetos y actores locales entrevistados,

<sup>148</sup> En este sentido, López y Tedesco (2002) plantean que “frente a un horizonte de búsqueda de mayor equidad y cohesión social, se instala la necesidad de promover una articulación compleja de las políticas educativas con políticas económicas de promoción social, de salud, de familia, de fortalecimiento comunitario, etc. Esto lleva a la necesidad de profundizar en los esfuerzos por pasar de prácticas políticas sectoriales hacia una visión integrada y transversal de las políticas de desarrollo, entre las cuales las educativas ocupan un lugar de privilegio”.

<sup>149</sup> Todo en un contexto donde, como ya fuera señalado, las estadísticas y la información cualitativa de campo marcaban un alto porcentaje de jóvenes en situación de pobreza y la enorme dificultad económica de garantizar el mínimo de bienestar para poder educar.

el caso disonante en este sentido lo interpreta una comunidad rural indígena de Perú (Bello y Villarán, 2004), donde los proyectos de desarrollo local se gestan en el marco de un Estado ausente y de actores sociales ejercitados en la búsqueda de recursos para generar su propio *estado de bienestar*, y luego en el extremo de éste, el caso donde la debilidad institucional a nivel local descansa en actores que tienen como proyecto de futuro “irse del lugar”.

Por otra parte, el interés en torno a la relación escuela y contexto local se persigue en otro estudio del IIPE-UNESCO, realizado esta vez para el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) de México (2006). Se analiza en este caso cómo opera la relación contexto escuela sobre la base de un enfoque sistémico que permite identificar una multiplicidad de factores<sup>150</sup> y relaciones que hacen y definen a cada uno de los entornos en los que la escuela educa. Conceptualmente se asume que ese “contexto” o ambiente situado espacial y temporalmente configura “un entramado complejo de relaciones que interacc-túan dando como resultado en la práctica un territorio más o menos propicio para construir un proyecto de vida o un futuro común, donde lo educativo es sólo una de las dimensiones intervinientes” (López, Corbetta, Steinberg, 2006). La idea de la escuela vista en relación con otros factores ubicados espacial y temporalmente, con características culturales y geográficas específicas e interaccionando de forma particular en un proyecto de vida, lleva a elegir y definir la noción de “territorio” para dar cuenta de los casos concretos.

El propósito de abordar en este estudio la relación escuela - contexto se alcanza identificando aquellos factores que están dificultando o facilitando las condiciones para enseñar y aprender con la intención de analizar las principales diferencias y semejanzas. Primero, entre las distintas tipologías de escenarios, y luego, entre los territorios que los ilustraban. Esto bajo el argumento de que cada caso en su tipología tiene configuraciones territoriales específicas, otorgada por las relaciones de factores diversos que le dan identidad propia, tal las condiciones culturales-étnicas, educativas, socioeconómicas, sanitarias

<sup>150</sup> El concepto de *factores* será usado indistintamente como sinónimo de aspectos, subsistemas o dimensiones. En todos los casos, se hará referencia a componentes situados espacialmente y a las relaciones que entre éstos pudiera haber, lo cual de forma introductoria comprende a modo de ejemplo: sectores de políticas públicas de diferente nivel jurisdiccional que tienen presencia en el territorio (instituciones públicas en general), actores sociales locales o no, pero que de alguna manera están vinculados al territorio, identidades individuales y colectivas, condiciones del medio biofísico, infraestructura, accesibilidad y conexión a servicios, etc., así como relaciones existentes entre todos esos factores. Más adelante se profundizará en la conceptualización.

de su población, o biofísicas (clima, situación geográfica, recursos naturales, etc.), así como la infraestructura, el grado de conectividad y el equipamiento social, etc., que cada territorio presenta. La hipótesis que sostiene esta definición es que la particularidad de cada caso, de cada territorio, se conforma según la relación establecida entre distintos tipos de factores que hacen a la trama territorial. De la interrelación de factores que obstaculizan y de los factores que facilitan, resulta el grado de dificultad o de posibilidad para construir proyectos de vida en un lugar determinado en un determinado momento; la escuela es uno de los elementos que interacciona y se relaciona con otros, haciendo del territorio una forma particular.

El estudio observa que territorios que pueden estar agrupados en una misma tipología porque resultan muy similares entre sí (en su ruralidad o urbanidad, en cuanto a sus características productivas, sociales, culturales, étnicas, geo-gráficas, entre otras) presentan en la dinámica diaria posibilidades de vida muy diferentes, efecto esto no de un factor causal, o de factores existentes, sino por la forma en la que éstos interaccionaban o se relacionan entre sí. Es decir, la particularidad no se debe a la mera existencia de los factores sino a la trama de relaciones que entre ellos generan. La participación de varios factores y la forma en la que tejen la trama hacen al territorio de manera determinada. Configuran una entidad singular y específica que, pese a compartir componentes similares con otros territorios, no se asemejan en la configuración territorial que logran, lo cual hace que unos sean más favorables que otros para realizar un proyecto de vida individual y colectivo. En síntesis ¿qué hace a los territorios tan diferentes entre sí cuando son tan parecidos en la relación con la escuela? La forma en que se teje la red de conversaciones entre el territorio y escuela. ¿Qué hace a la diferencia en la relación escuela y territorio? La forma en que la escuela entra en la red de conversaciones que se tejen en el espacio cotidiano habitado.

Desde este abordaje el estudio llama la atención sobre la alta criticidad de aplicar políticas homogéneas a contextos tan singulares en sí mismos y tan heterogéneos entre sí. Lo cual concluye en que una buena política pública debe dejar de ver a la escuela como sistema cerrado y debe explorar previamente la singularidad de la relación entre la escuela y su contexto, en cada espacio físico y temporal determinado.

## **El territorio: concepto y sujeto de las políticas públicas**

¿Qué es el territorio? El territorio no es *sólo* un espacio geográfico ni la jurisdicción correspondiente a un nivel de gobierno sino que es la forma en que el

espacio geográfico es habitado, socializado y humanizado (Claval, 1999). El territorio es el resultado de una red de relaciones entre los sujetos individuales y colectivos entre sí, y entre éstos y el ambiente o espacio biofísico en el que se localizan temporal y geográficamente; una configuración compleja que surge de múltiples interacciones e interferencias de factores también resultado de esas relaciones. Sin embargo, a la vez que resultado, el territorio es soporte material<sup>151</sup> y simbólico de la vida humana.<sup>152</sup> En el contexto de estas relaciones entre sujetos y medio biofísico, el territorio es el resultado de una singular forma de apropiación, transformación y valoración material y simbólica de ese hábitat o espacio geográfico determinado (García, 1976, en García, 2006).

A los fines de continuar en la operacionalización del concepto, se conservará la noción de “factores” para referir: a las condiciones materiales y simbólicas construidas por los sujetos, y a las condiciones naturales que brinda el medio. Estas condiciones constituyen un universo de interacciones o red de factores con autonomía pero también en interdependencia haciendo del territorio un todo complejo. Factores que se corresponden –como antes mencionamos– con las formas que adquieren las dimensiones culturales-étnicas, educativas, históricas, sociales, políticas, jurisdiccionales-administrativas, aptitud, uso y propiedad del suelo para actividades u urbanización, el perfil económico (productivas-empleo), sanitario, las identidades múltiples de los sujetos, la infraestructura y el equipamiento, las redes de servicios, el grado de conectividad, las distancias –proximidad en el propio territorio y con respecto a otros territorios–, etc., y por último, las condiciones naturales del medio, clima, otros recursos naturales y su uso; todas ellas situadas en un espacio delimitado o delimitable geográficamente. El territorio, así definido, asume la imagen moriniana del *complexus* o de lo que está tejido en su conjunto. En este sentido, el territorio se presenta efectivamente como ese tejido de eventos, acciones, interacciones, retroacciones, incertidumbres, azares y determinaciones (Morin, 1997) que lo constituyen como un universo particular, pese a resultar similar a otros territorios en algunas características.

Sociedad, espacio biofísico y tiempo son tres componentes que interrela-

<sup>151</sup> Supone tanto la dimensión natural del territorio (la geografía y el espacio biofísico) como lo antropizado o construido (infraestructuras) por las sociedades que lo habitan.

<sup>152</sup> La noción de territorio como soporte material y simbólico de la vida humana se explora en el proyecto UBACyT S304 (2008- 2010). “La simbolización del otro en la construcción de la identidad nacional: Argentina, mediados del siglo XIX y principios del siglo XX”, proyecto del cual la autora forma parte, con sede en la Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales.

cionados *hacen* al territorio. Así, el territorio puede definirse como el lugar o hábitat donde se concretizan y se historizan las acciones de hombres y mujeres que lo habitan de forma singular (Trinca Figuera, 2002); el *ethos* o forma de habitar configura una forma de ser y estar en el mundo.<sup>153</sup>

Como resultado de relaciones, el territorio puede ser analizado desde una doble dimensión: una de carácter móvil,<sup>154</sup> que oscila entre lo que se conserva, lo que se transforma o lo que desaparece (Traki Zannad, 2004) (Giménez, 1996), y otra de carácter fijo, que hace a la ubicación geográfica del lugar de referencia. Lo móvil y lo fijo del territorio conviven como componentes complementarios y constitutivos del mismo.

La forma que adquiere la trama territorial resulta de experiencias, prácticas materiales y simbólicas de apropiación del espacio y de la “realidad social” proyectada en el sentido lefebvriano del término, donde proyectos, símbolos y utopías son parte del fenómeno espacial (Lefebvre, 1974, en Claval, 2003). El espacio social en el sentido en que lo denomina Lefebvre está atravesado por tres “realidades” que hacen a su naturaleza: por la traducción de los sueños y aspiraciones de quienes lo viven (realidades sociales), por las dificultades que crea el medio (realidades materiales) como por las abstracciones formales relativas al espacio (realidades mentales) (Lefebvre, 1974).

¿Cuándo se entra en el plano del territorio como sujeto de políticas? Cuando se incorpora a la noción de espacio de vida la de los proyectos, previsiones, preferencias (sociales, culturales económicas, etc.) de los sujetos, actores sociales y, obviamente, de los poderes públicos que operan territorialmente. En ese momento se entra en el plano de lo que Perroux denomina *región-plan* o *espacio plan*; el espacio territorial ya no es sólo un dato geográfico, o un espacio económico de circulación de flujos de bienes, personas e información, sino una realidad ideal (Perroux, 1950, en Claval, 2003) o realidad imaginada. Sobre ésta se construyen los modelos deseados de organización institucional, de medios de subsistencia, de fuentes de recursos, de riqueza paisajística, de desarrollo humano, de símbolo de identidad, pero también de jurisdicción político-administrativa, de espacio de gestión, de propiedad, de poder y de intereses sociales, etcétera.

<sup>153</sup> La forma de *ser* y estar en el territorio remite tanto a las relaciones sociales entre los sujetos individuales y colectivos como la relación entre éstos con el medio: desde el cómo se lo transforma a la forma en que el medio incide en las personas.

<sup>154</sup> En la idea de formas distintas que el territorio puede adquirir según el momento temporal; es el plano de lo dinámico y no fijo.

Si a la secuencia *espacio plan, modelo deseado*, se le suma la *intervención territorial del Estado*, se sitúa el territorio en el plano de la política pública. Una herramienta decisiva de conservación, cambio o disolución territorial, según el fin que intencionalmente se persiga: mantenerlo, mejorarlo, transformarlo o incluso llevarlo a su desaparición. Este último caso se da cuando se entra en algún proceso regresivo e irremediable por ausencia de una política pública de intervención territorial (Bozzano, 2008). Cuando la valorización del territorio por la política pública se constituye en meta, adquiere el sentido práctico de una intervención de planificación y gestión territorial (Giménez, 1994). “La cons-trucción del territorio es un proceso continuo, en el cual las intervenciones pro-cedentes de la esfera política aceleran, frenan o acompañan los acontecimientos generados por la acción de los agentes privados” (Formiga, 2004).

Finalmente se acuerda que, independientemente de la circunscripción político administrativa, la escala de un territorio siempre constituye una superficie limitada por el interés del investigador o del decisor. De ahí que un territorio puede referir a distintos tipos de escala: nacional, regional, local o incluso supranacional. No obstante, se considera que a mayor escala menor es la posibilidad de interpretar la diversidad de relaciones que pudieran darse entre los sujetos y el espacio geográfico.

### **El territorio, la escuela y la relación. Apuntes para interpretar el enfoque desde una visión sistémica**

La escuela del barrio, de la ciudad pequeña, del pueblo rural o de zonas rurales dispersas, muy a menudo no forma parte de la red de “conversaciones” que se tejen en ese espacio local. Es decir, la escuela no dialoga con el territorio en el que está implantada. Pero ¿cómo se define la relación territorio escuela? Una hipótesis posible para interpretar la relación territorio escuela resulta de la construcción de respuestas a partir de marcos conceptuales que toman “la relación en sí” como una unidad de análisis en la investigación. Particularmente las perspectivas ecologistas fueron las que incorporaron esta concepción en el momento de hacer investigación. En este caso se toma la *ecología social*<sup>155</sup> como

<sup>155</sup> También denominada en algunos ámbitos como *sociología ambiental*. La *ecología social* es una especialización dentro de la disciplina general de la ecología. Según Toledo, Alarcón Chairés y Barón (2002), la ecología social pertenece al grupo de las llamadas *disciplinas híbridas*, que tienen como cualidad la integración de objetos de estudios tradicionalmente estudiados por separado, de acuerdo con la fragmentación general de las ciencias: ciencias humanas, por un lado; y ciencias de la naturaleza, por otro.

referente a fin de sostener la idea de territorio como sistema y a cada elemento o factor del mismo como subsistema, lo cual implica una estructura y una funcionalidad específica de uno y otro, donde ni uno (el territorio) tampoco los otros (escuela y demás factores) se pueden estudiar aisladamente, dado que ambos son componentes que mutuamente se determinan en aspectos de su organización y su funcionamiento.

De aceptarse la aplicabilidad de esta perspectiva sistémica, deberían re-pasarse los tres componentes por considerar históricamente: 1) el territorio como sistema mayor o universo (contenedor de factores y relaciones varias); 2) la escuela como subsistema y parte que lo compone y que interesa particularmente observar; y 3) la relación o interacción entre ambos. Para la visión propuesta, los tres componentes tienen la misma importancia. Es decir, tanto el territorio como universo, la escuela como parte de ese universo, y la relación en sí que los caracteriza, tienen una forma de funcionar, una historia individual y compartida, así como una historia en la forma de relacionarse. En efecto, hay una historia del territorio, hay una historia de la escuela (así como de cada uno del resto de los factores que configuran el territorio) y hay una historia de las interacciones o relaciones entre ellos. Esta historia ubicada en un espacio determinado es para la ecología social algo que no puede ser estudiado separadamente y constituye un proceso unitario (Gudynas y Evia, 1993).

El enfoque de territorio debe analizar no sólo el papel de la escuela y el resto de los factores que configuran lo territorial sino la forma temporal en que uno y otros se relacionan. La concepción que incluye la relación como factor tiene la cualidad de incluir lo que se ha dado en llamar “el tercero excluido”; es decir, incluir también “la relación” como unidad de estudio. Este “tercero excluido” de los análisis tradicionales es para este caso “la relación de la escuela con el territorio del que forma parte”. Ahora bien, esta relación puede pujar como una interacción positiva o como una interferencia. Desde esta perspectiva, la escuela tiene una organización y una función específica que cumplir, pero no podría hacerla de forma sistémica si obvia el contexto territorial y las interacciones e interferencia con el resto de las partes.<sup>156</sup>

<sup>156</sup> La teoría sistémica plantea “el paradigma de la organización activa o la eco-auto-re-organización” (Gutiérrez, 2002). El mencionado paradigma expresa una conjunción conflictiva de tres acciones recursivas en todo sistema o subsistema: 1) el *relacionar y autorrelacionarse*, lo cual se denomina eco-organización y expresa el funcionamiento de un sistema o subsistema en forma sincrónica con el ambiente o entorno; 2) el *producir y autoproducirse*, que se denomina auto-organización, que expresa la autonomía recursiva con el medio; 3) el *mantener y automantenerse*, que se denomina re-organización y expresa la transformación

Finalmente, siguiendo con la aplicación de este marco teórico, la delimitación y el reconocimiento de los sistemas y subsistemas implicados se interpretan y se construyen desde un sujeto individual o de un grupo de personas, lo cual adjudicaría significados plurales a la relación que es de interés en este capítulo: la escuela, el territorio y la relación entre ambos. El axioma que sostiene tal afirmación proviene de la idea de que, según quien lo interprete, los contenidos variarían indefectiblemente. Aquí aparece entonces un punto nodal para el enfoque. ¿Por qué? Porque el rol del decisor político adquiere un papel de alta responsabilidad ética en el respeto de la diversidad territorial. El enfoque de territorio exige irrenunciablemente agentes en políticas públicas con sensibilidad de contexto para identificar las relaciones territoriales y comprender las particularidades. En consecuencia, el axioma ético (Gudynas y Evia, 1993) suma complejidad a la definición de políticas públicas porque incorpora el requisito de la perspectiva de quien interpreta y analiza la relación.

### **La relación territorio-escuela y las condiciones indispensables para el logro de la calidad y la equidad educativa en la región**

¿Cuáles son las características de un enfoque de territorio en políticas públicas? ¿Cuál es el lugar de la escuela vista desde ese enfoque de territorio? La realidad de las políticas educativas puestas en terreno local muchas veces nos llevan a observar impávidos la distancia entre quienes diseñan y quienes son pensados o contruidos como destinatarios. A menudo son esas distancias las que nos sorprenden intentando explicar por qué los libros de texto remiten exclusivamente a realidades tan ajenas a los niños y niñas, o los recursos que llegan son a los que nunca se podrá dar uso porque faltan los medios

---

teleológica diacrónica del sistema. Cada sistema, en este caso un territorio determinado y la escuela como el subsistema, así como los otros subsistemas relacionados (salud, producción, cultura, etc.), realizarían a su escala la auto-eco-re-organización, es decir, cumplirían (en teoría) y en diverso grado con su organización y función; lo cual expresaría el funcionamiento del sistema en forma sincrónica con el medio en que se halla inserto (eco-organización), también manifestaría la autonomía recursiva del sistema y subsistema que analizamos (auto-organización) y, finalmente, la transformación teleológica diacrónica del sistema (re-organización). Vale señalar, por otra parte, que lo diacrónico y lo sincrónico son cualidades siempre presentes en cualquier enfoque sistémico; la trama de relaciones simul-táneas en la cual escuela y territorio juegan su rol, es tan importante detectarla en tiempo presente como verla sostenida en su historia a la hora de implementar políticas, de ahí la responsabilidad ética del decisor. Si esto no sucede, no se podrá comprender la relación en tanto *complexus* o tejido.

básicos para hacerlo, o aquellos que no interesan porque no son los que la escuela requiere con extrema urgencia, o hasta intentar explicar por qué en algunas escuelas bilingües hay docentes que manejan un dialecto que no es exactamente el que corresponde a la lengua madre de alumnos y familias. ¿Por qué? Porque a medida que las distancias se acrecientan, los detalles se pierden. Sistemas educativos que piensan las escuelas como “externas” al lugar donde están situadas, que ignoran la red de conversaciones en la que se hallan inmersas o, lo que es lo mismo, escuelas muy vinculadas a la lógica de los sistemas educativos pero desvinculadas de lo que acontece en el espacio cultural y geográfico local. Son escuelas que están pero que no habitan, o docentes que llegan y están de paso, porque “estar allí” les posibilita devenir en titulares y pedir el pase. Políticas educativas de autores centrales para públicos homogéneos y sin domicilio.

El umbral que separa la escuela del territorio es resultado, por un lado, de la distancia entre la localización geográfica y sociocultural del nivel central<sup>157</sup> del sistema educativo, y del desconocimiento de los sujetos culturales y espacialmente ubicados. Y, por otro, es resultado de la distancia entre la dimensión educativa y el resto de dimensiones que definen un territorio como espacio de vida (salud, producción, cultura, religión, geografía, etc.), lo cual lleva a suponer un sujeto unidimensional que sólo es parte del sistema escolar omitiendo las dimensiones múltiples a que ese sujeto responde en el espacio geográfico y cultural que habita cotidianamente. Una lógica muy habitual entre las políticas públicas sectoriales y los propios destinatarios a los que se dirigen.

Territorializar las políticas públicas en un sentido general, y otorgar anclaje territorial a la escuela en un sentido particular, son –ambos– en lo global retos que persiguen el logro de la calidad y la equidad educativa en la región. Una revisión crítica del itinerario de políticas públicas - espacio de vida cotidianos, con eje en la relación escuela-territorio llevan, en lo que sigue, a postular una batería de al menos cinco condiciones indispensables para los fines propuestos.

1) *La primera condición indispensable para el logro de una educación de calidad y equidad requiere tomar el territorio como unidad de análisis y de intervención de políticas públicas*, entendiendo que cada territorio es una configuración única y compleja que habrá que comprender para transformar. De ahí que una buena política pública de enfoque territorial necesite reparar en las particularidades que allí se expresan. Para que los niños aprendan y sus

<sup>157</sup> Se entiende por central el nivel nacional o provincial del cual depende la escuela.

docentes les enseñen, se requiere generar un contexto de bienestar integral específico para esa sociedad localizada geográficamente y socioculturalmente, considerando las falencias y las potencialidades particulares del lugar.

¿Cuándo se puede considerar que una política toma el territorio como unidad de análisis e intervención? Cuando contempla todo el contexto de dimensiones que hacen a la particularidad de un territorio como espacio cotidiano de vida: vivienda, trabajo, salud, calidad de vida, infraestructura, conectividad, las condiciones ambientales y biofísicas, etc. Siempre poniendo los ojos en las especificidades del caso. La necesidad de analizar y comprender cuáles son los acontecimientos que en lo cotidiano hacen a la realidad educacional de cada contexto territorial, a la realidad de las familias que allí viven, al tipo de actores que están presentes en todas las áreas; es decir, cuando se invita a abordar la escuela en el acontecimiento de las relaciones de lo cotidiano local. Milton Santos (1996a) (1996b) (2000) ubica lo local como espacio banal, espacio de la existencia cotidiana donde se desarrollan acciones, cada una de ellas manteniendo su temporalidad. El espacio banal reúne a todos, cada cual con sus posibilidades, que también son posibilidades diferentes de uso del territorio por el lugar que se ocupa en ese espacio social, relacionadas a su vez con posibilidades diferentes de uso del tiempo (Santos, 1996a). De esta forma, es en lo espacial cotidiano local donde se deberán buscar las claves para saber qué hacer, o cómo intervenir con una política pública. En este sentido, una entrevistada chilena pone énfasis en el requerimiento fundamental de identificar qué puede ser necesario hacer en cada territorio; así en algún lugar se requerirá la prevención de drogas; en otro, la clave será fortalecer la intermediación laboral para que los padres busquen empleo con más éxito; en otro, habilitar espacios públicos y lugares de recreación. Desde aquí se fundamenta que la unidad ideal de intervención de una política pública integral será un territorio determinado, espacialmente y temporalmente ubicado, lo cual exige un Estado que se involucre en ese “local”, en el sentido en que Guiddens (1995) lo denomina: “ese grupo más o menos localizado” que forma la unidad de base de la vida social y de la realidad cultural.

La necesidad de políticas públicas educativas que tomen en cuenta las particularidades de los territorios requiere de decisores políticos con un fuerte estado de apertura hacia la incorporación de la heterogeneidad, con ejemplos que pueden ir tanto desde los contenidos escolares hasta las condiciones de infraestructura sensibles al contexto. Cosmovisiones diferentes suelen ser atendidas con políticas homogéneas lo cual conjeturalmente daría cuenta de las distancias sociales,

culturales y geográficas entre quienes formulan políticas y sus supuestos beneficiados, Un entrevistado peruano ilustra de forma simple ese necesario estado de apertura para territorializar la trayectoria escolar y ponerla en sintonía con las particularidades.<sup>158</sup> Esta idea exige a quien diseña política la necesidad de ver, comprender e interpretar situaciones de vida disímiles, afectadas y definidas por características varias: urbano, rural, llanura, montaña o desierto, comunidades campesinas indígenas o no indígenas, todas ellas poseen y requieren condiciones materiales y simbólicas diferenciadas, y situadas física y temporalmente.

La postura del entrevistado anterior se fundamenta en que a menudo los programas educativos llegan a las escuelas, atendiendo un problema específico que fue detectado a nivel central pero que una vez en el plano local no refleja las necesidades particulares que puede tener la escuela y el territorio en cuestión; por ende, no atienden aquello que la comunidad requiere para su educación y no genera motivo para que esa comunidad se involucre en las metas educativas propuestas. Equipamiento que no se usó, bibliotecas que se cerraron e incluso modalidades educativas ajenas a la cultura de los territorios refieren a una relación de interferencias que se construyen generalmente desde el nivel central –nacional o provincial– y que pone en tensión la relación entre la escuela y el territorio al que ésta pertenece.

Desde un enfoque territorial las problemáticas del sistema educativo requieren ser leídas en clave de territorio y no pueden responderse sólo desde la dirección sistema educativo-escuela. Es en este sentido que la pregunta “cómo operar para mejorar la capacidad del sistema educativo”, a la hora de incluir niñas y niños en situación de pobreza, no pueda ser respondida sólo desde la política educativa implementada desde un ministerio de educación (nacional o provincial). Se entra ya en terreno de la segunda condición indispensable.

2) *La segunda condición indispensable para el logro de una educación de calidad y equidad consiste en la necesidad de territorializar la escuela*, en dos sentidos: la escuela como subsistema de una trama mayor que requiere ser leída desde el territorio en el que está situada; y la escuela como una institución más, que configura la trama territorial. Parafraseando a una especialista argentina, el trabajo debe hacerse territorio por territorio y escuela por escuela.

<sup>158</sup> Textualmente el entrevistado peruano lo expresaba de la siguiente manera: “Un niño de uno o dos añitos de la sierra, cuando baja de la camita, no encuentra un piso plano sino encuentra una huequito, una piedrita, un pequeño vallecito para él, y eso que son dificultades más bien son estímulos para él, para el desarrollo, para superar[se]. Y esas condiciones yo creo que hay que diferenciarlas”.

La escuela y el entorno social y territorial tienen que compartir soluciones como de hecho comparten problemas (Subirats, 2007 b). En un sentido estricto, hay un trabajo con el entorno territorial que la escuela debe tratar desde lo sectorial: la articulación de los servicios educativos en el territorio, la articulación entre la educación formal y no formal, la incorporación del tratamiento de la diversidad cultural y de la diversidad biológica como proyecto educativo de territorio. Todo lo anterior, pero sin perder de vista la relación con el todo en el concepto que lo sectorial debe incorporar la perspectiva territorial pero preservando el enlace con la intersectorialidad que una perspectiva de política sistémica requiere.

El territorio como espacio educativo da lugar a la intervención de pedagogías proclives a tratar el “entorno” geográfico del “entorno social”; es decir, a incorporar el territorio como soporte geográfico y cultural de los sujetos individuales y colectivos. En este sentido, son importantes las contribuciones que pueden hacer la denominada pedagogía de los espacios<sup>159</sup> y la educación ambiental, íntimamente asociadas en su horizonte educativo: la incorporación de la relación sociedad-naturaleza en la escala local, como contenido educativo en el análisis de la actual crisis civilizatoria.

Pensar y actuar localmente sin perder de vista el contexto global en el cual se inserta, es el reto de una escuela que se pretende involucrada con los contextos socioculturales y geográficos de las familias. Otro aporte en esta dirección lo hace el Programa 21 nacido de la Cumbre de Río de 1992 donde se ubica la educación como instrumento<sup>160</sup> para el desarrollo sustentable.

<sup>159</sup> Muñoz Rodríguez (2008) define la pedagogía de los espacios como un camino posible para argumentar la política socioeducativa desde la dimensión territorial; una línea de investigación y acción educativa que se fundamenta, según el autor, en la necesidad urgente de reinterpretar los procesos educativos sobre la base del potencial del que gozan los espacios de referencias de la escuela. La tesis se desprende de la idea de que el sujeto es un ser tanto material como físico, social y cultural que se construye en coderiva con los espacios vitales”. José Manuel Muñoz Rodríguez (2003), “Pedagogía de los espacios. Bases teóricas para el análisis y reconstrucción de la educatividad de los espacios” (tesis doctoral), Salamanca, en José Manuel Muñoz Rodríguez (2008).

La presente línea pedagógica entiende la educación como una educación con coordenadas, donde los territorios se presentan como los fenómenos próximos y los sujetos como “sujetos espaciales”. “Los espacios pasan a ser agentes activos de los procesos, educativos, políticos o culturales, que se quieran llevar a cabo. La cuestión medular está en entender los espacios o territorios como aquello que concierne a todo lo que es real, pertenece al mundo de la vida, a las problemáticas particulares de las personas, de los colectivos o las instituciones (...) con lo que el territorio se convierte en orientación de la acción política” (Muñoz Rodríguez, 2008).

<sup>160</sup> Esta definición ha sido sumamente criticada desde algunos sectores de la educación am-

La propuesta de Escuela 21 o Agenda escolar 21 pretende el desarrollo de un cambio en la “cultura escolar” hacia una cultura de la sustentabilidad, lo cual implica un marco para la ambientalización de las instituciones educativas, a nivel de gestión, a nivel de currículo y a nivel de la vida comunitaria<sup>161</sup> (Aznar Minguet, 2004). En este sentido, ambientalizar las instituciones es poner la escuela en conversación con el entorno geográfico y sociocultural en el que se haya inserta.

La implementación de este programa supone una Agenda escolar 21 que debe territorializarse sobre la base de la participación de la comunidad local en la escuela y de la escuela en la comunidad donde está implantada. Según sostiene Aznar Minguet (2004), la Escuela 21 o Agenda 21 no puede ser vista como un trabajo extra. Retomando a Subirats (2002), esto implica un alto nivel de identificación con el proyecto educativo de la escuela y un elevado nivel de implicación con la comunidad local. Aznar Minguet continúa observando que se requieren diversas actuaciones en este sentido: “programación de actividades participativas con las asociaciones de vecinos y otros colectivos específicos del municipio; implicación de los medios de comunicación en las experiencias de innovación escolar; participación de representantes del centro escolar en el foro de participación ciudadana del municipio; desarrollo de proyectos concretos de mejora del entorno local con la complicidad del gobierno local, sindicatos y asociaciones, que puedan constituir modelos de referencia para caminar hacia el desarrollo sostenible; inclusión de representantes de los ámbitos político y social del municipio en el Comité Escolar de desarrollo sostenible”. Lo explicitado supone una escuela que aprende de y con la comunidad, y una comunidad que enseña con la escuela. Desde esta idea se deviene en la noción de territorio educativo y se comparten significados con las comunidades de aprendizaje.

En este sentido, la visión podría formar parte no sólo de lo pedagógico como contenido educativo sino de la propia gestión escolar articulada a nivel territorial. Acciones pasibles de esta cosmovisión son las que Subirats (2007a) enumera en el caso de Cataluña, como parte de una “etapa de redescubrimiento del entorno de los centros educativos” iniciadas por el año 2003; tales son “los proyectos educativos de ciudad, los planes de entorno, la articulación de los servicios educativos en el territorio; la presencia de especialistas en interculturalidad y cohesión social; la puesta en marcha de

---

biental latinoamericana; no obstante, los aportes sobre la base de las experiencias realizadas son notorios.

<sup>161</sup> Hace referencia a la vida de relaciones entre la comunidad educativa y la comunidad local.

planes comunitarios con presencia educativa; la cada vez mayor articulación entre educación formal y los espacios de educación no formal”.

Efectivamente, al ser entendida como una institución más que hace al territorio, la escuela requiere ser analizada en la trama relacional tejida junto a otros factores territoriales; en ese sentido, el enfoque de territorio provoca irremediablemente la rediscusión sobre qué lugar debe tener la educación dentro de las políticas sociales. Entre los especialistas que responden a esta visión, existe la tendencia a igualar el lugar de la educación con el resto de los sectores de las políticas públicas. Una de las entrevistadas chilenas es enfática al respecto y menciona que ningún sector podría ponerse como vertebrador de otro, dado que efectivamente uno se sostiene en otro y todos son necesarios para atender las complejidades territoriales en las que la escuela se inserta. El cuestionamiento de la escuela como eje vertebrador de la política social y su ubicación como un factor territorial más, está en un importante nivel de coherencia con la postura asumida de que la escuela sola no es garantía para la mejora de las condiciones y oportunidades de vida. Si la escuela sola no puede, sería paradójal asumir que debe ser eje de las políticas públicas en la lucha contra la pobreza. La salvedad –en esta afirmación– es que no es esta escuela sino otra, la que tendrá que ser pensada desde esa concepción de territorio. En consecuencia, es inevitable que el enfoque de territorio nos lleve al plano de la intersectorialidad como característica asociada. Tema que se plantea en la siguiente condición indispensable.

La unidireccionalidad sectorial que caracteriza las políticas educativas emanadas en todos los casos desde el ministerio nacional o desde el provincial hacia la unidad escolar, invisibiliza el contexto territorial donde la relación docente - alumno tiene lugar. Esa característica direccional de las decisiones lleva a desconocer cómo opera el sistema de relaciones o interacciones de factores que constituyen un territorio determinado, temporal y espacialmente ubicado. En el decir de una de las especialistas chilenas, se genera “un tipo de política educativa donde lo que se ignora es el territorio”. Esto implica no sólo desconocer el conjunto de escuelas que hacen a la oferta y la demanda territorial, sino además desconocer la escuela como parte integrante de un sistema mayor con una realidad social y espacial determinada, con sujetos individuales y colectivos que hacen uso y apropiación del espacio de forma particular, con costumbres cotidianas, con una historia compartida, con una geografía definida, con pertenencias y desencuentros. Un sistema que es escenario de una gran diversidad de interacciones e interferencias tanto con otras dimensiones de la vida social como en relación con el espacio geográfico donde se halla localizada. El ejemplo de las es-

cuelas nuevas de moldes únicos con materiales “pretendidamente” universales en zonas de frío extremo o calor extremo, está en la clave de la invisibilización que produce, esa “ignorancia del territorio” por parte del sistema educativo. El relato de docentes buscando estrategias para salvar los impedimentos que la propia política produce, habla de lo que en última instancia sucede: el hecho de no incluir una infraestructura escolar con adaptabilidad al factor climático también es construir un obstáculo al proceso educativo en las aulas.

Se afirmaba antes que el cumplimiento de la función o rol de cada subsistema y la relación con otros puede realizarse en una interacción positiva o en interferencia; por ende, se verá que de la interrelación de los factores que obstaculizan y factores que facilitan, resulta el grado de dificultad y/o de posibilidad para enseñar y aprender en cada territorio. En este sentido, una política pública con enfoque de territorio dejaría de ver a la escuela como sistema cerrado y buscaría explorar, comprender e interpretar qué sucede en ese *local* para mejorar o transformar la relación entre la escuela y su contexto territorial.

Mas allá de lo anterior, parte de los interrogantes que el propio enfoque de territorio genera, lleva a aquellas preguntas que el sistema educativo no puede dejar de hacerse: en qué medida atribuir tanta responsabilidad a lo territorial no relaja a la escuela en su responsabilidad educativa; o en qué medida ello no limita la potencia de la escuela; o desaprovecha sus capacidades de cambio. Las posturas relacionadas con el enfoque sostienen que si bien la escuela tiene que solucionar sus problemas de organización y articulación entre establecimientos educativos y entre niveles educativos que conviven en un mismo espacio físico, no debe desvincularse de ese territorio particular del que forma parte.

Sin embargo, ver la escuela “en relación” y atribuirle responsabilidad respecto de las condiciones materiales y simbólicas que configuran el territorio frente a la situación de niños que no llegan en buenas condiciones al aula, con familias desocupadas, morando en viviendas no dignas, o incluso respecto de condiciones atribuibles al propio sistema escolar (malos salarios docentes, sobrecarga de horas, deficiente formación, etc.), no equivaldría a desresponsabilizar a la escuela. La escuela tiene, como parte integrante del territorio, funciones y responsabilidades que cumplir, que puede cumplirlas y que las cumpliría mucho mejor si se entiende como parte integrante de un universo mayor. Desde esta postura, una especialista chilena sostiene que “la escuela puede hacer más, pero lo que se puede hacer requiere [a su vez] trabajo intersectorial que supera a la escuela como actor”. Esta idea ubica, de nuevo, la re-

lación escuela y otros sectores de las políticas sociales en el centro del debate; por lo mismo, de nada significaría poner a la escuela como vertebrador de la política social, o como eje de la misma, si ella no se concibe situada con funciones específicas y en relación con otras instituciones para la construcción de un espacio de vida determinado. Se entiende entonces que la escuela, aunque tiene mucho por hacer en relación con el logro de sus fines, en el concierto de factores que son y hacen al territorio sólo es parte de un universo mayor y no puede pensarse aisladamente.

Podría sostenerse que tanto familia, Estado local, escuela, el sector salud, organizaciones de la sociedad civil, emprendimientos económicos (entre muchos otros) son actores que cumplen funciones y responsabilidades indelegables a nivel local; sin embargo, en la medida en que las políticas no los conciban y no los aborden en relación y especializadamente, con características únicas y específicas, no se aprovechará ni se enriquecerá la trama de relaciones posibles, quedando omitidos o invisibilizadas potencialidades y obstáculos que podrían atenderse. Al respecto, otra entrevistada chilena sostiene en torno a las políticas sectoriales: “no puede seguir pasando que estemos desarrollando los mismos procesos y que no existan ahí conexiones, relaciones y vinculación. La escuela tiene que ser capaz de conversar con la familia y con la comunidad, y la comunidad tiene que ser capaz de integrarse también a estos espacios. Eso en lo discursivo puede sonar super interesante y desafiante, pero se concreta en estrategias de trabajo de red en el territorio donde viven las personas”.

Así como ya se mencionó el hecho de que ningún sector de la política pública debería ser vertebrador de otro, lo mismo se aplica a la relación escuela y otros actores de la sociedad civil. Según la misma entrevistada, se afirma que efectivamente lo que se ha hecho hasta aquí es cargar a la escuela con los problemas que los otros actores no fueron capaces de resolver, incluyendo en esta idea a la propia familia de los niños, quien termina por delegar sus roles parentales también en la escuela. Es decir, la familia dejó de enseñar lo que la escuela históricamente no enseña, recargándole atributos que le son ajenos y que no puede o no sabe cómo hacer.

Las políticas compensatorias características de los años noventa incidieron fuertemente en la situación descrita. Al delegar mucha de la responsabilidad en la educación, se quiso hacer descansar todo el proceso de la promoción social en el sector educativo y eso evidentemente superó a la escuela en su rol o función. Esto reafirma la idea de que la escolarización por sí sola no es una garantía del mejoramiento de las condiciones y oportunidades de vida, sino un

factor que tiene una organización y una funcionalidad dentro de un territorio determinado y que operaría favorablemente si se sostuviera con el resto de los factores o actores: familias que asumen su rol, el campo laboral cumpliendo con la inclusión económica de los actores sociales, docentes formados según los contextos, un sistema de salud generalizado, niños en buenas condiciones de salud, etcétera.

Quizá cabría preguntarse por la coherencia en algunos discursos de dos ideas fuerza: la escuela por sí sola no puede; y la escuela como centro o eje vertebrador de políticas. ¿Son discursos incompatibles, son complementarios? Y en todo caso, ¿hasta qué punto son compatibles las afirmaciones de “la escuela por sí sola no puede” con “la escuela como centro o eje vertebrador de políticas sociales”? Según la respuesta, podría entenderse como paradójal que el simple hecho de poner en el centro de las políticas sociales a las políticas educativas genere mejoras en oportunidades y condiciones de vida.

Resulta interesante la posición de un entrevistado cuando contrariamente argumenta que el centro de las políticas públicas debe ser siempre la escuela y desde ahí la puesta en marcha de una gestión escolar en redes de nivel local, porque finalmente, a su entender, el problema básico está en la escuela, por lo cual sostiene: “el objeto y el sujeto real es la transformación en la escuela”. Pero ¿en qué medida se incorpora el enfoque de territorio por la sola gestión de escuelas en red, en determinado espacio físico y social? Una argumentación posible es que una red de escuelas municipalizadas entiende el territorio como jurisdicción administrativa, pero no como configuración compleja.

La aclaración que aquí se hace entre el territorio como trama compleja y el territorio como jurisdicción administrativa no rechaza la propuesta de aplicar sectorialmente el enfoque, dado que iniciativas como éstas constituyen un paso importante a la hora de construir –parafraseando a una entrevistada– *vasos comunicantes al interior del propio sistema educativo*: propicia el diálogo de experiencias, las complementariedades y la integración del sistema a nivel local. Sin embargo, es insuficiente. Es decir, nadie discutiría que esta postura resulta un avance sectorial en la incorporación del enfoque de territorio, pero padece la miopía de considerar la escuela fuera de un universo mayor, conformada también por otros factores o subsistemas de otro nivel o jerarquía.

Si no se territorializa la escuela y si no se construyen esos *vasos comunicantes* con el resto de los sectores que conforman el territorio, el riesgo sigue siendo que la meta de incluir a poblaciones en situación de desventaja siga recayendo sobre el propio esfuerzo de la escuela con escaso resultado. Por otro

lado, la noción de territorio como territorio educativo (Subirats, 2007a) nos remite a la visión de la comunidad de aprendizaje donde las bases educativas no pueden seguir descansando sólo en proyectos esencialmente escolares ni referirse la educación sólo a lo que sucede en la escuela.

3) Estrechamente ligada y fundamentada en la condición anterior, *la tercera condición indispensable para el logro de una educación de calidad y equidad requiere de la intervención intersectorial del territorio con “políticas que articulen lo local y lo central”* con la fuerte convicción de que el enfoque no se reduce a ser un mero programa de descentralización.<sup>162</sup>

Según una de las especialistas argentinas, resulta indispensable una articulación de “políticas múltiples” realizada desde distintas escalas, múltiples acciones, y con una diversidad de instrumentos que toque a todos los actores institucionales

<sup>162</sup> Aquí también se hace necesario diferenciar dos énfasis en los procesos de descentralización: los aspectos políticos y los aspectos técnicos, administrativos y espaciales. Sánchez (2008) sostiene: “La descentralización es un concepto ampliamente usado para promover una variedad de objetivos. Es frecuente encontrar el término en el ámbito del discurso en los planes y programas regionales y nacionales en América Latina. Aparece además en la agenda neoliberal y en los programas de ajuste estructural promovidos por organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional como parte de los esfuerzos para reducir el papel de los gobiernos centrales (...)”. Por otro lado, la descentralización se ubica en el centro de las demandas de gobiernos locales y en la literatura como una medida en favor de un mayor poder a este nivel en la toma de decisiones. Estas posiciones están de acuerdo en considerar la descentralización como una respuesta a la excesiva centralización de los gobiernos. La descentralización es una acción política por definición, dado que se ocupa de “la distribución territorial del poder” (Smith, 1985: 1) y afecta el poder relativo de diferentes clases y grupos sociales (Schonwalder, 1997:758). Ribot (2001:3) señala que la democratización y transferencia de poderes amenaza a muchos actores y que, debido a ello, hay pocos ejemplos de descentralización política que se hayan puesto en práctica. Por otro lado, existe el riesgo de que un proceso de descentralización beneficie a ciertos grupos de poder local en detrimento de la mayoría de la población. Las contribuciones de diversos autores ayudan a diferenciar entre descentralización política o democrática, y otra serie de modalidades tendientes a reducir el papel y la importancia del gobierno central, frecuentemente denominadas descentralización (desconcentración o descentralización administrativa, descentralización fiscal, devolución, delegación y privatización) (Ribot, 2001; Schonwalder, 1997). Estas últimas formas de descentralización enfatizan los aspectos técnicos, administrativos y espaciales, reduciendo los rasgos políticos a un segundo plano como una variable de contexto. El carácter político del concepto de descentralización resalta la necesidad de mediación entre los diversos intereses en el ámbito local y entre el nivel local y el gobierno central (Sánchez, 2008). Para la relación descentralización, gobernabilidad y *governance*, véase la siguiente nota en pie de página.

y no institucionales del territorio, entre los cuales uno –y solo uno– es la escuela. La configuración de una malla tejida por hilos horizontales que representan los distintos sectores de las políticas (educación, salud, economía, desarrollo social, infraestructura, etc.) e hilos verticales representados por los distintos niveles jurisdiccionales del Estado central, provincial, local, es un mínimo irrenunciable que hará posible sostener la primera y la segunda condición anteriormente desarrolladas. Se asume así un fuerte cuestionamiento a la fragmentación de las políticas públicas en general y a la verticalidad de las mismas. La debilidad tanto en los ministerios provinciales como en los ministerios de nivel central está justamente en no visibilizar e incorporar estas realidades producto de la *lejanía* entre quién diseña la política y los problemas sociales espacialmente localizados.

La realidad latinoamericana, aunque bien diferente de la europea, se reconoce heredera de su modelo de Estado de bienestar, y pese a la diversidad cultural y geográfica que caracteriza a enormes colectivos sociales, no introduce el criterio de diversidad en las políticas hasta entrados los años noventa.

En el viejo modelo de políticas públicas del Estado europeo, la falta de proximidad (Muñoz, 2003) (Subirats, 2006) para responder a situaciones específicas no era impedimento para atender bien a agregados sociales homogéneos y estables. En la actualidad, este modelo fuertemente centralizado con políticas fragmentadas va sumando déficit de inclusividad (Subirats, *et al.*) sobre sujetos individuales y colectivos sociales que presentan problemas cambiantes y heterogéneos. Subirats explica esto sosteniendo que la “ministerialización” atiende –en aquel momento– a familias y comunidades con fuerte dinámicas de cohesión y vinculación interna; es decir, la fragmentación ministerial se veía compensada por la capacidad integradora de las redes sociales en las que se encuadraban los individuos. En la actualidad, esto cambia producto de la desafiliación laboral interna y la fuerte corriente migratoria hacia Europa de los sectores pobres y empobrecidos de América Latina que llegan a localizarse allí. “Los problemas actuales requieren abordajes desde la proximidad para responder mejor a situaciones específicas” (Subirats, *et al.*). Lo que no supone a nuestro entender la vía directa hacia un modelo de descentralización sino la de un abordaje próximo a la cultura de los sujetos espacialmente ubicados, con esfuerzos puesto en la escala local y central de los gobiernos y el diálogo de los sectores de las políticas. Problemas complejos y heterogeneidades cambiantes exigen respuestas integradas y novedosas, no segmentadas, tampoco parciales ni homogéneas.

¿Es posible aprovechar como paso hacia la intersectorialidad todo lo que llega al territorio en materia de políticas? Una especialista chilena sostiene la

importancia de adicionar a la demanda territorial –en cuanto a necesidades materiales– el aprovechamiento de lo que ya está disponible en materia de programas públicos en el espacio local, modificando, completando o adecuando con programas especiales que son inherentes al lugar. Esta afirmación dispara una reflexión en dos sentidos: 1) la importancia de la evaluación de la *pertinencia* de programas e instrumentos, algo que es inherente al enfoque; 2) el interrogante sobre la efectividad de la territorialización de la política pública a partir de diseños sectoriales vigentes sin que haya sido territorio concebido como unidad originalmente de intervención. Éste será un punto importante por debatir de asumirse una visión sistémica del territorio y en tanto se reconvierte lo sectorial en intersectorial. En algunos puntos la experiencia chilena marca ciertos avances en este terreno.

La hipótesis es que la intersectorialidad y la articulación jurisdiccional de las políticas públicas en la intervención del territorio terminará expresado en el bienestar de la relación docente-alumno en el aula: llegar cada día a la escuela con aulas bien equipadas y con los servicios necesarios, con docentes reconocidos y recompensados socialmente y económicamente, con docentes formados de acuerdo con los contextos socioculturales y geográficos, capaces de formar en contenidos universales y en contenidos con pertinencia territorial, con docentes que eduquen respetando la diversidad y la cultura local, con niños amados, bien nutridos y en buenas condiciones de salud, con existencia de infraestructura en servicios públicos y accesibilidad que permita a todos los actores territoriales cumplir sin obstáculos con sus obligaciones, familias con trabajo, actores concertando, instituciones locales, provinciales y centrales en red, entre otras, son condiciones, todas, que hacen que el territorio configure proyectos de vida individuales y colectivos posibles.

Estas condiciones necesarias para facilitar el proceso educativo sólo pueden ser posibles si existe densidad de tejido intersectorial y articulación de políticas nacionales, provinciales y locales que desde el respeto a la diversidad territorial fortalezcan y provean las capacidades y los recursos necesarios para intervenir y garantizar el logro de calidad y equidad educativa para todos los jóvenes y todos los niños y niñas de la región, según sus particularidades.

4) *La cuarta condición indispensable es la existencia de un marco de mayor governance*<sup>163</sup> *territorial*. Un modelo participativo que pueda complementar

<sup>163</sup> La literatura permite identificar la *governance* y la gobernabilidad como dos marcos diferenciados en la relación territorio y política a la hora de planificar políticas públicas territoria-

la articulación de niveles jurisdiccionales citados en la tercera condición y en el que se involucre a la comunidad local a través de sujetos individuales y colectivos: la participación comunitaria local y su capacidad de exigencia está, a su vez, en vinculación con la pertinencia de la política en un espacio territorial determinado. En tanto, la pertinencia territorial, fruto de la sensibilidad de contexto de la política pública, promueve la apropiación social necesaria.

En general, la imposibilidad a nivel local de hacer propia una oferta de política con esta característica remite a que no hay soluciones creadas desde el nivel central que obtengan el impacto esperado si no existió una fuerte participación social previa en la decisión. Una entrevistada colombiana plantea que no existe política pública que emanada “desde arriba” garantice la suficiente calidad y sostenibilidad en el tiempo, dado que es la participación social de los actores involucrados la que garantiza la pertinencia y la apropiación de esa política: “niños, maestros y comunidades deben ser sujetos partícipes y responsables del cambio”. Cuando los procesos son centralizados y no participan a los destinatarios de los programas, la calidad de éstos es cuestionable y la sostenibilidad incierta.

La construcción de otro modelo de ciudadanía, de participación y de densidad social en lo territorial, es una política transversal al enfoque de territorio; en este sentido, es necesario que el gobierno central (gobiernos provinciales y nacionales) ayude a la conformación de un marco de mayor *governance*. En esta línea, la idea de la *ignorancia del territorio* no sólo es aplicable a programas sectoriales. El diseño centralizado de políticas integrales sin participación de actores locales también opera anulando la dimensión territorial si no han sido contempladas las características particulares del territorio. Aun

---

les. La óptica de *governance* permite, según Formiga (2004), establecer un marco dinámico y participativo en el cual se involucra a la comunidad. Este marco apuesta a que, aun si desaparecen ciertos instrumentos originados en la coyuntura política pero existe motivación, generación de iniciativas por procesos participativos y potencialidades reconocidas por los actores locales, se pondría en marcha y se sostendría a lo largo del tiempo una cultura emprendedora sobre la base de la capacidad de construcción aprehendida y de demanda de los actores. La gobernabilidad enfatiza, en cambio, la capacidad del Estado de contener a la sociedad civil, en su versión más tradicional, dado que opera fundamentalmente sobre el binomio representado representante. Sin embargo, una definición más compleja sostendrá que la *governance* es parte de la gobernabilidad (Vargas Hernández, 2008). Así y todo se hace necesario diferenciar los dos marcos, de manera de enfatizar los contenidos que suponen ambos términos en sentido general y en sentido estricto. Por otra parte, quienes ponen el eje en los procesos de descentralización interpretan como cambios de gobernabilidad a *governance* las transformaciones en las relaciones de gobierno que llevan de un poder centralizado a uno descentralizado.

cuando la intención del Estado central o provincial haya sido la articulación de políticas en un espacio geográfico determinado (se pueden identificar casos de programas que operan localmente o regionalmente), los agentes que la diseñaron lo hicieron sin la mirada de los destinatarios que conocen las características particulares del territorio. La hipótesis rectora en este caso es que, obviando características particulares y no incorporando a los actores locales desde el momento del diseño, se llegaría no sólo a la dificultad de apropiación del programa por la comunidad local, sino a la falta de sentido o a la aplicación por la aplicación misma. La falta de visión entre los actores locales del por qué y el para qué de un programa lleva en muchos casos al fracaso o a otras condiciones resultantes que no eran las esperables.

En este sentido, la participación de los actores territoriales debe ser parte constituyente de cualquier estrategia. Por otro lado, en lo que respecta a la capacidad de exigencia por parte de la comunidad, se observa que la vinculación entre peores servicios, de calidad deficiente para los sectores más pobres o más alejados geográficamente, viene de la mano de una relación –que una entrevistada argentina señala como proporcional–: la respuesta del Estado armoniza siempre con la capacidad de exigencia de la comunidad, donde no es menor la cantidad de personas que demandan y el espacio físico desde donde lo hacen. La entrevistada compara el poder de exigir de una comunidad escolar de la ciudad de Buenos Aires que corta una calle y el de la población que vive en el medio del campo.

En este sentido, se puede conjeturar que la participación de los actores locales en materia de políticas públicas no sólo está asociada a la posibilidad de construir capacidad de exigencia hacia el Estado y a la pertinencia de la política pública sino permeada a su vez por otros ingredientes, obsérvese el ejemplo:

- las distancias geográficas que separan a los habitantes entre sí de una zona rural dispersa levanta barreras comunicacionales internas a la hora de organizar demandas (brecha espacial interna);
- la distancia geográfica entre la zona rural y la ciudad intermedia, donde reside el gobierno local o municipal, interfiere en la comunicación de demandas, lo cual suma un *plus* en contra de la organización o de la capacidad de exigir hacia el Estado central (brecha espacial entre la población rural y el gobierno local de la ciudad intermedia);
- las distancias sociales y culturales entre esa zona rural, la ciudad intermedia a la que pertenece y el centro (Ministerio público) desde donde se diseñan las políticas (brecha social y cultural).

Generalmente las distancias enunciadas son profundizadas por falta de accesibilidad en materia de telecomunicaciones e infraestructura vial de los sectores rurales; sin embargo, las distancias sociales y culturales resultan a veces más infranqueables que las primeras.<sup>164</sup>

Si a la cuarta condición indispensable se le suma la tercera, se desprende la importancia de abordar el territorio *multiactoralmente*: i) con la participación de sujetos individuales y colectivos locales; ii) con la participación de agentes que sin ser locales “operen territorialmente”; iii) sobre la base de un modelo mixto de articulación de instituciones del Estado (local, provincial, nacional).

5) *La quinta condición indispensable para el logro de una educación de calidad y equidad es la necesidad de un modelo de desarrollo sustentable<sup>165</sup> y global de país, con una política pública de mediano y largo plazo que atienda las hetero-geneidades territoriales.*

Lo irrenunciable de esta condicionalidad es que el modelo de desarrollo sustentable y global de país sea entendido como un modelo de equidad territorial, meta que se logra potenciando las fortalezas de cada territorio y debilitando los factores negativos existentes en cada uno de ellos. Se parte de la idea de que todo territorio tiene “alguna” fortaleza y, por ende, se desestima desde el enfoque la “sola” intervención de programas compensatorios de atención a la pobreza.

En primer lugar, el enfoque territorial aparece directamente asociado a la noción de desarrollo local (o localizado), lo cual lleva a mirar las problemáticas particulares de los territorios pero también las fortalezas disponibles para su debilitamiento. En realidad, *desarrollo y territorio* siempre han estado

<sup>164</sup> Véase Estudio Conafe en Néstor López (coord.), Silvina Corbetta y Cora Steinberg (2006).

<sup>165</sup> La característica de “sustentable” está incorporada como requisito indispensable de todo desarrollo territorial en el sentido “ambiental” del término. Refiere a un tipo de desarrollo –situado temporalmente y espacialmente– que hace posible el desarrollo humano en su diversidad cultural pero respetando la biodiversidad de los ecosistemas en el sentido dia-crónico y sincrónico (Sosa, 1991). Esta definición exige la responsabilidad ética de velar por las necesidades humanas actuales y futuras en lo que a justicia distributiva de los recursos ecológicos refiere (Martínez Allier, 2005), y la responsabilidad ética de respetar la capacidad de carga de los ecosistemas actuales y futuros, entendiendo la naturaleza como valor intrínseco y no como canasta de recursos inagotable (Gudynas, 1999). Diversidad cultural y diversidad ecosistémica son entendidos como los componentes que hacen a la relación entre sociedad y naturaleza, y que todo desarrollo territorial que se conciba sustentable deberá respetar. Obviamente, lo territorial sitúa la relación sociedad naturaleza, espacial y temporalmente, llegando así a la definición de territorio que se propone en páginas anteriores.

asociados; sin embargo, esa asociación fue corriéndose de eje. Madoery (2005) sostiene que durante décadas territorio y desarrollo tuvieron su punto de en-cuentro en lo exclusivamente “nacional” dado que la dimensión espacial que-dó absolutizada en la figura del Estado-Nación, consecuencia de que era ésa la escala territorial dominante para la modernidad (Anderson, 1994). Por otra parte, el concepto de *espacio* estaba minimizado por el de tiempo: el *progreso* fue la noción por excelencia de la teoría social y el de desarrollo interpretado como un cambio (gradual o abrupto) de las *sociedades nacionales* en un trans-curso temporal.

Un cambio de mirada y un cambio de contexto global<sup>166</sup> llevan a visibilizar a sociedades más allá y más acá, de las nacionales. Cuando la mirada se afina, se empieza a ver que son las múltiples sociedades territoriales las que asimétricamente conforman el país. Sin embargo, lo que cambió fue la intención de la mirada. “El verdadero viaje de descubrimientos –dice Marcel Proust– no consiste en buscar nuevas tierras, sino en ver con nuevos ojos.” El reconoci-miento de debilidades y fortalezas particulares de los territorios, la evaluación de recursos y capacidades instaladas y potenciales, la existencia de agentes locales de desarrollo o actores que sin ser locales actúan sobre el territorio, los grados de institucionalización de los mismos, la participación social, la claridad de sentido, la visión compartida, así como la existencia de redes en el lugar y en comunicación con otros territorios, la confianza, pero sobre todo la permeabilidad del Estado para la instalación de un modelo diferente de ges-tión del desarrollo, comienzan a ser ideas coincidentes a la hora de detectar qué mecanismos son necesarios para resolver las desigualdades o asimetrías territoriales; es decir, para construir política pública con enfoque de territo-rio, atendiendo a las características particulares del espacio físico y social de referencia. Sólo considerando las características particulares del territorio es que los objetivos de desarrollo adquieren el sentido territorial necesario. En el decir de una entrevistada chilena, es ahí cuando una política adquiere “verda-dero sentido para la comunidad”.

<sup>166</sup> Con respecto al cambio del contexto global y partiendo de la literatura específica sobre la relación territorio y desarrollo (Levy, 1994; Castells, 1996; Bauman, 1998; Dabat, 2000), Madoery (2005) sostiene que “la globalización reconstruye aspectos productivos, tecnológi-cos, políticos y socioculturales en una dimensión que transforma las cartografías vigentes, provocando cambios territoriales generalizados, donde globalización y territorialización, inclusión y exclusión geopolítica de territorios, integración económica o aislamientos de economías regionales, devienen proceso complementario”.

Lo cierto es que en un contexto de globalización creciente son muchas cosas las que se podrían perder en el ámbito de lo local pero también muchas las que se podrían ganar. La sociedad del conocimiento y la información abre un abanico de opciones donde las localidades pueden ofrecer respuestas adecuadas para aprovechar las oportunidades que indudablemente tiene la globalización, pero para eso hay que aprender a ser competitivos (González Cruz, 2004). Este mismo autor sostiene que le cabe a los Estados el enorme desafío en la construcción de un sistema que promueva “el despertar del potencial creativo de la gente y la sociedad civil, la eficiencia y la eficacia en la promoción del desarrollo humano sustentable local, para la inserción de los lugares en lo global con un elevado respeto por las singularidades, por su personalidad, por su cultura”. Afianzar los lugares frente a la tendencia negativa de la globalización homogeneizante es revertir en positivo la tendencia globalizante. En este sentido, la posibilidad de revalorizar el ámbito local como ámbito de oportunidades se ve atravesada, por un lado, por la autopercepción desde lo cotidiano local de que es posible hacer-se un lugar y, por otro, por la sustitución del viejo fordismo productivo por la búsqueda de nuevos modelos de desarrollo endógenos y flexibles, apegados al territorio (Brugué y Gomá, 2002).

Desarrollo local y desarrollo territorial aparecen como dos maneras de hablar de lo mismo. De las entrevistas realizadas surgen cuatro requisitos importantes de rescatar para que esa visión de desarrollo sea posible:

- i) *Integralidad*. El término convoca a contemplar todas las dimensiones de un problema pero también la trayectoria o itinerario del mismo. Una de las entrevistadas chilenas sostiene que hay integralidad cuando hay un modelo que puja por el desarrollo local, y puede contemplar todos los factores del territorio de forma intersectorial. En este sentido, para la especialista, quien lidere el proceso de la integralidad debe ser el desarrollo local, con tres elementos que lo componen y lo organizan: lo socioproductivo, la calidad de vida (por ejemplo, si la comunidad necesita un puente, un puerto o un muelle, o conectividad, etc., entonces desde la idea de desarrollo local se requiere mejores recursos humanos, mejor educación; en fin, todo el área social) y las capacidades gerenciales necesarias para montar esto, verlo y hacerlo trabajar en conjunto. Con respecto a esto último, la entrevistada advierte que las capacidades locales existen, sólo que están desigualmente distribuidas. En su opinión, el desafío de la integralidad exige la presencia de algunos factores de éxito: a) un agente local cuidadosamente seleccionado que motorice el desarrollo; b) que no sólo pase por un diseño central que intencione la articulación intersectorial; c) que exista la adopción de un enfoque territorial

con claridad de sentido y una visión compartida. Esta última característica ha sido fuertemente enfatizada en la tradición del pensamiento estratégico y la prospectiva, para el diseño y el desarrollo de políticas de largo plazo.

- ii) *Una metodología adecuada de formulación de proyectos de inversión pública con enfoque de desarrollo.* Uno de los entrevistados peruanos señala la importancia de políticas que aterricen en los territorios con orientaciones muy concretas y sin estandarizaciones del país, dado que cada nivel local tiene circunstancias culturalmente distintas, geográficamente diferentes, etc. Un emprendimiento de este tipo significa más esfuerzo para todos los actores involucrados. En este sentido, se requeriría capacitación, y tener al personal suficientemente calificado para llevar adelante el proceso, iniciativas como éstas necesitan –según el entrevistado– de un trabajo en red con universidades y modalidades presenciales y a distancia que permitan llegar a todas las regiones.<sup>167</sup>
- iii) *Una visión de futuro, de esperanza y de confianza en el Estado.* La diversidad de situaciones al interior de nuestros países y la desigualdad social imperante requiere –según la visión de una entrevistada colombiana– de esfuerzos para medir la calidad de vida e instrumentar programas que vayan eliminando las asimetrías regionales atendiendo a las diferencias, pero, por sobre todo, de una visión de futuro compartida en las diferencias, de esperanza y de confianza en el Estado. El enfoque de territorio requiere reconocer la unidad y lo múltiple como componentes complementarios de un mismo país. En este sentido, la misma entrevistada señala que no puede atenderse homogéneamente a todos por igual, porque en el todo hay multiplicidad: “el país de los desplazados, el país de los reinseridos, el país de los miserables, el país de los campesinos, el país de los ricos, el país de una clase media”. Todos estos países conviven en la configuración de un país que, por esa misma razón, es uno y es múltiple al mismo tiempo.
- iv) *Un abordaje del territorio con énfasis en sus fortalezas y no en sus pobreza.* Que se aborde el territorio desde el paradigma del desarrollo o desde el paradigma del déficit hace a la diferencia sustancial entre las políticas públicas. La perspectiva de territorio que aquí se expone tiene un fuerte énfasis en el desarrollo pero sobre todo en la idea de “diversidad de desarrollos”, justamente porque el reconocimiento de la diversidad territorial es una de

<sup>167</sup> En Perú se estaría trabajando con las universidades para el dictado de los cursos, lo cual materializa y simboliza el involucramiento de actores externos a lo local y vinculados a la producción del conocimiento, con agencias del Estado.

las características del enfoque. Esto último pone en cuestionamiento el paradigma de homogeneidad en políticas públicas y su derivado: la noción de “territorios inviables”.

Dado que todo territorio tendría alguna fortaleza, la noción de “territorios inviables” perdería sustento. Como territorios inviables se etiqueta aquellos que no son capaces de absorber los instrumentos que las políticas homogeneizantes pretenden brindarles para que se superen. ¿Qué es lo que hace inviable a un territorio? ¿Cómo se construye esa inviabilidad? Una primera hipótesis podría sostener que, cuando el modelo de desarrollo no considera la inmensa diversidad de territorios con sus potencialidades o fortalezas, acentúa la visión de debilidad o incapacidad, lo cual termina en la inviabilidad como estigmatización. Es decir, la inviabilidad la construye y se construye, desde el propio modelo.

Por oposición, desde la visión de un Estado que planifica el desarrollo sustentable sobre la base de un proyecto de país inclusivo, se hace difícil sostener la idea de “territorios inviables”. La inviabilidad de los perdedores está concebida desde un modelo de desarrollo altamente homogéneo y centralizado en zonas “ganadoras” y, por defecto, escasamente inclusivo de las diferentes formas de vida de otras. Es decir, todo territorio que no se ajuste a las demandas del modelo de desarrollo homogéneo y hegemónico tiene escasas *chances* de generar intercambios y beneficios a su interior y hacia el modelo en general, lo cual termina aportando un flujo de personas que migran unidireccionalmente hacia las zonas más desarrolladas, generando el vaciamiento de la zona menos desarrollada.

La inviabilidad se construye por la falta de una vinculación que retroalimente positivamente a los sistemas del modelo de desarrollo: entre el país como sistema mayor y los territorios como subsistemas que lo conforman. Desde este tipo de esquema se puede afirmar que el modelo no ha sido capaz de insertar a todos los territorios en su diversidad y, a su vez, que los territorios no han podido generar intercambios valiosos para el modelo de desarrollo vigente.

Una experiencia reciente en la Argentina puede ayudar a ilustrar el caso. La Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública elaboró una metodología de enfoque territorial de políticas públicas (Ministerio de Planificación Federal, 2007 y 2008). El objetivo expresado en el Plan Estratégico Territorial (PET) consiste en tender a eliminar las asimetrías territoriales con reconocimiento de la diversidad, lo cual implica una primera fase

de clasificaciones de territorios donde se detecten las zonas deprimidas y los factores desfavorables que las posicionan en ese lugar, pero a su vez se evalúen las potencialidades que poseen, de manera de plantear un modelo deseado a partir de factores positivos, capacidades instaladas, humanas o construidas, disponibilidad de recursos naturales, etc. (Plan Estratégico Territorial, 2007 y 2008). Esta decisión responde a la necesidad de un análisis complejo de la multiplicidad de condiciones territoriales donde el Estado central, los municipios, las localidades sean reconocidos y se constituyan en sistemas abiertos con relaciones de autonomía y dependencia; por ende, una estrategia de desarrollo sobre la base de potencialidades de los territorios permitiría iniciar el camino hacia proyectos de vidas posibles o “viables” en todas las comunidades.

Esta condición indispensable a la hora de definir un enfoque de territorio en políticas públicas parte de una lectura no prejuiciosa de los contextos territoriales. El fuerte énfasis en el déficit o en las debilidades condiciona la posibilidad de salidas creativas por parte del Estado; el recorte del objeto de intervención en torno a las debilidades tiende a cerrar el círculo de posibilidades.

Esto mismo ha sucedido con las políticas educativas. La necesidad de una lectura no prejuiciosa es la condición que una entrevistada argentina le reclama a la escuela frente a la forma en que percibe la relación *condiciones de pobreza y trayectoria escolar de los alumnos*. Efectivamente, para esta especialista, una lectura desprejuiciada ayudaría a tener puesta una cuota de esperanza muy importante en la capacidad de sobrevivencia que tienen los pobres frente a la escuela, valorando justamente lo desvalorizado por la visión del déficit. Desde aquí, si los atributos positivos hasta ahora ignorados se recuperaran a la hora de implementar políticas educativas, estaríamos efectivamente en el paradigma del desarrollo y no en el de la pobreza, que es el paradigma del déficit. La entrevistada cita el caso del uso natural de la matemática de un niño de la calle: el simple manejo cotidiano de su razonamiento matemático, o la capacidad de autonomía que tiene ese niño pobre acostumbrado a sobrevivir ante situaciones muy adversas, le genera condiciones diferentes para reponer-se ante dificultades; si razonamiento y autonomía son bien trabajados en la escuela, contaría con un *plus* no con un déficit.

Para la especialista, es necesario reconocer el estigma que tiene la escuela sobre la pobreza, principalmente en la disminución de la capacidad que –esa condición– le generaría a los alumnos pertenecientes a estos sectores. Por ejemplo, la idea por parte de la escuela de focalizarse en el capital cultural de las familias pobres –que, según la entrevistada, se traduce en “cuántos libros

leyó o cuántas conversaciones con un padre más instruido tuvo”—, cuando en realidad otras cosas también son las que hacen el desarrollo de la personalidad de un niño. Si existiera esta lectura, la escuela podría trabajar con los niños en desventaja social a través de sus fortalezas y no de sus debilidades. Esto —según la entrevistada— es lo que debería aprender un docente en su formación básica o en las capacitaciones con las que se actualiza su formación.

Se podría concluir este punto advirtiendo que el enfoque de territorio en política pública es equiparable a decir que la política pública debe pensarse espacializadamente, atendiendo y poniendo énfasis en las potencialidades y capacidades de los territorios (sin dejar de trabajar sobre sus debilidades), rescatando lo identitario y la diversidad de contextos culturales, educativos, naturales, productivos, institucionales, etc.: la forma de organizarse de las personas individuales y los colectivos sociales, el grado de institucionalidad con el que lo hacen, la cohesión social y sus redes de cooperación formales e informales que puján como redes locales de desarrollo, la accesibilidad y la forma de vincularse con otros territorios, los proyectos de vida personales y colectivos que conviven, y el derecho de arraigo de quienes elijan construir un proyecto de vida en la comunidad de origen.

La verdadera política contra la pobreza será entonces aquella que busca el desarrollo sustentable en todas las dimensiones de la vida atendiendo las particularidades de los territorios. Para lo cual, la consideración de la cultura local en un espacio geográfico determinado se convierte en el insumo básico a la hora de diseñar políticas públicas con criterio de equidad. El modelo de Estado planificador de un desarrollo territorial sustentable con políticas de corto, mediano y largo plazo resulta parte de las condiciones indispensables que deben considerarse para el logro de una educación con calidad y equidad desde el enfoque de territorio. Equivale a esto la idea de territorializar la política pública vista desde un paradigma de desarrollo.

Pero también es cierto que la sociedad tiene problemas complejos y el Estado presenta compartimentos estancos. ¿Están en condiciones los países de la región de asumir este enfoque de políticas en el corto plazo? La conformación de un Estado que en cualquiera de sus niveles se compone de compartimientos aislados y de muchos funcionarios formados disciplinarmente tracciona en forma a la hora de pensar el cambio de modelo en los países de la región en un plazo cercano. Mientras que la sectorialidad de las políticas y su uniformidad en cuanto a su aplicación son asumidas por muchos especialistas como recetas perimidas, en la práctica el cambio no se percibe como algo cercano,

debido a que –como sostiene un entrevistado chileno– es sin duda parte de “la modernización real y radical del Estado que falta”. La propia hegemonía de políticas públicas de coyuntura que caracteriza a muchos de nuestros gobiernos es un factor que se aplica como elemento corrosivo del reclamo de “un nuevo modelo de Estado” y de “un nuevo modelo de políticas públicas”. El modelo de un Estado planificador del desarrollo territorial sustentable con políticas de corto, mediano y largo plazo constituye un desafío imperioso a la hora de hablar de modernización real y radical del Estado, y de un cambio de concepción.

En síntesis, un enfoque de territorio en políticas públicas implica: un Estado planificador del desarrollo con capacidad de incorporar heterogeneidades y particularidades de los territorios; políticas de corto, mediano y largo plazo; un marco de *governance*, con un formato mixto de articulación entre instituciones del Estado y actores sociales; y finalmente, el impulso a políticas intersectoriales que articulen lo local y lo central.

Garantizar el bienestar de la red de relaciones que configura a un territorio es promover el bienestar de las relaciones entre los sujetos individuales y colectivos entre sí, y entre éstos y el espacio geográfico que habitan. Garantizar el bienestar de esa red de conversaciones implica, por tanto, agruparse para gobernar; en la idea del “buen gobierno” o del “arte del buen gobernar”. Se requiere para ello de concertaciones y cooperaciones (Caprón, 1999) (Formiga, 2004) entre actores que operan y habitan en el espacio cotidiano de vida; es decir, actores gubernamentales (locales y centrales) y sujetos individuales y colectivos (pymes, organizaciones de la sociedad civil, etc.) implicados en el acto de hacer gobierno.

El bienestar de la relación básica sobre la que descansan los sistemas educativos (la relación docente- alumno) no será entonces la tarea de una escuela aislada que sólo depende de un sistema educativo sino el compromiso de actores múltiples en la construcción de proyectos educativos locales. Proyectos donde se asuma que la escuela educa, pero que los territorios (de los cuales las escuelas forman parte) también lo hacen.

Territorializar la política pública, territorializar la escuela y politizar los territorios conforman la tríada de acciones que sintetizan el enfoque expuesto. Este capítulo finaliza con la firme convicción que sólo la incorporación de las diferencias socioculturales y espaciales propenderá a la equidad como la justa distribución de los recursos para el logro de una justicia social con enfoque de territorio. Desde allí, el logro de una educación de calidad no será una meta inalcanzable sino una meta posible.

## Bibliografía citada

- Anderson, J., 1995. "The Exaggerated Death of the Nation State", en J. Anderson, C. Brook and A. Cochrane (eds.), *A Global World Re-ordering Political Space*, Oxford, Oxford University Press, en O. Madoery (2005), "La primera generación de políticas locales de desarrollo en Argentina: contexto, características y desafíos", en *Revista Política y Gestión*, Vol. 8, Rosario, Homo Sapiens Editores.
- Aznar Minguet, Pilar (2004). "La agenda 21 escolar: proyecto de participación comunitaria en la educación para el desarrollo humano sustentable", en III Jornadas de educación ambiental de la comunidad valenciana, Alicante, 26 - 28 de marzo de 2003.
- Baumann, Zygmunt (1999). *La globalización: consecuencias humanas*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Bello, Manuel y Verónica Villarán (2004). *Educación, reformas y equidad en los países de los Andes y Cono Sur: dos escenarios en el Perú*, Buenos Aires, IIPE-UNESCO.
- Bozzano, Horacio (2008). "Ordenación territorial sin política territorial", en Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires (material en prensa).
- Bozzano, Horacio (2000). *Territorios reales, territorios pensados, territorios posibles: aportes para una teoría territorial del ambiente*, Buenos Aires, Espacio Editorial.
- Brugué, Quim y Ricard Gomá (2002), "Transversalidad y políticas educativas locales: los mapas educativos de ciudad" en J. Subirats i Humet (coord.) (2002), Gobierno local y educación. *La importancia del territorio y la comunidad en el papel de la escuela*, Barcelona, Ariel.
- Caprón, G. (1999). "Limites et défis de la gouvernance urbaine en Amerique Latine une analyse à partir de la théorie du régime urbain et de l'opération commerciale d'Alto Palermo à Buenos Aires", *Revue de Géographie de Lyon*, Vol 74-4.", en Nidia Formiga (2004), "Territorio y política: de la governance y la gobernabilidad", NoticiasdelCeHu, ponencia presentada en el Sexto Encuentro Internacional Humboldt, Villa Carlos Paz, Argentina.
- Castañeda Bernal, Elsa; Ana María Convers y Miledy Galeano Paz (2004). *Equidad, desplazamiento y educabilidad*, Buenos Aires, IIPE-UNESCO.
- Castells, Manuel (1996). *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, Madrid, Ed. Alianza.
- Claval, Paul (2002). "El enfoque cultural y las concepciones geográficas del espacio", en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, N° 34, pp. 21-39, Madrid. <<http://www.ieg.csic.es/age/boletin/34/3403.pdf>>
- Claval, Paul (1999). "Los fundamentos actuales de la geografía cultural", en Documents d'Anàlisi Geogràfica, Bellaterra Servei de Publicacions de la Universitat Autònoma de Barcelona, N° 34, pp. 25-40
- Coll, César (2001). "Comunidades de Aprendizaje (CA). Una experiencia con futuro", Simposium Internacional sobre las Comunidades de Aprendizaje, Barcelona.

- Corbetta, Silvina (2008). "Enfoque de territorio y relación territorio escuela. Aportes para la discusión", Buenos Aires, IIPE-UNESCO (mimeo).
- Corbetta, Silvina (2008). "La relación territorio - escuela como concepto y sujeto de las políticas. Hacia una praxis que permita interpretar la complejidad". Pre-proyecto de tesis presentado para el Doctorado de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
- Cordova Aguilar, Hildegardo (2008). "Los lugares y no lugares en geografía", Conferencia dictada en el Octavo Congreso Nacional y Primero Internacional de Geografía en Arequipa, Centro de Investigación en Geografía Aplicada (CIGA), Pontificia Universidad Católica del Perú, Universidad Nacional Mayor de San Marcos y Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa. Arequipa, Perú. 29 de noviembre al 1ro. de diciembre de 2007, en *Publicaciones NoticiasdelCeHu* 386/08, Buenos Aires.
- Correia de Andrade, Manuel (1996). "Territorialidades, desterritorialidades, novas territorialidades: os limites do poder nacional, e do poder local", em Gustavo Montañez Gomez, y Ovidio Delgado Mahecha (1998), "Espacio, territorio y región: conceptos básicos para un proyecto nacional", *Cuadernos de Geografía, Revista del Departamento de Geografía de la Universidad Nacional de Colombia*, Vol. VII, N° 1-2.
- Dabat, A. (2000). "Globalización: capitalismo informático-global y nueva configuración espacial del mundo", México, Universidad Nacional Autónoma de México (mimeo).
- Delaleu, Didier (1981). "Les avatars de la région et identité collective", en Gilberto Giménez (1996), "Territorio y cultura", *Estudios sobre las culturas contemporáneas*, Época II, Vol. II, N° 4, Colima.
- Durán, Diana (2004). *El concepto de lugar en la enseñanza*, Buenos Aires, Fundación Educambiente. <[http://www.ecoportal.net/contenido/temas\\_especiales/educacion\\_ambiental/el\\_concepto\\_de\\_lugar\\_en\\_la\\_ensenanza](http://www.ecoportal.net/contenido/temas_especiales/educacion_ambiental/el_concepto_de_lugar_en_la_ensenanza)>
- Durán, Diana (2002). *Escuela, ambiente y comunidad. Integración de la educación ambiental y el aprendizaje- servicio. Manual de Capacitación Docente*. Buenos Aires, Fundación Educambiente, Programa Nacional Escuela y Comunidad.
- Feijoo, María del Carmen; Silvina Corbetta (2004). *Escuela y pobreza. Desafíos educativos en dos escenarios del Gran Buenos Aires*, Buenos Aires, IIPE-UNESCO.
- Formiga, Nidia (2004), "Territorio y política: de la *governance* y la gobernabilidad", *NoticiasCeHu* 1798/04, Buenos Aires, Ponencia presentada en el Sexto Encuentro Internacional Humboldt, Villa Carlos Paz, Argentina.
- García, Clara (2006). "Las representaciones sociales del territorio. Enfoque y metodología para su estudio", Instituto de Estudios Regionales, Universidad de Antioquia, Ponencia, en "VI Congreso Latinoamericano de Estudios del Discurso. América Latina en su discurso", realizado en Santiago de Chile, 5 - 9 de septiembre de 2005.
- García, José Luis (1976). *Antropología del territorio*, Madrid, Ediciones JB. Giménez, Gilberto (2000). "Territorio, cultura e identidades. La región sociocultural", en Jesús Martín Barbero (ed.), *Cultura y región*, Bogotá, CES/Universidad Nacional.

- Giménez, Gilberto (1996), "Territorio y cultura", *Estudios sobre las culturas contemporáneas*, Época II, Vol. II, N° 4, Colima.
- Giménez, Gilberto (1994). "Modernización, culturas e identidades en México", en Elsa Castañeda Bernal, Ana María Convers y Miledy Galeano Paz (2004). *Equidad, desplazamiento y educabilidad*, Buenos Aires, IIPE-UNESCO.
- González, Luis (1992) "Patriotismo y matriotismo, cara y cruz de México", en Cecilia Noriega Elio (ed.), *El nacionalismo mexicano*, Zamora, Michoacán, El Colegio de Michoacán, en Gilberto
- González Cruz, Francisco (2004). "Lugarización, globalización y gestión local", en Polis (2007), Revista de la Universidad Bolivariana, Año/vol. 2, N° 007, Universidad Bolivariana, Santiago, Chile.
- Guattari, Félix; Gilles Deleuze (1988). *Mil mesetas. Capitalismo y esquizofrenia*, Valencia, Ed. Pre-textos.
- Gudynas, Eduardo (1999). *Concepciones de la naturaleza y desarrollo en América Latina*, Persona y Sociedad, Universidad Jesuita Alberto Hurtado, ILADES, Vol. 13, N° 1.
- Gudynas, Eduardo y Graciela Evia (1993). *Ecología social, Manual de metodologías para educadores populares*, Madrid, Editorial Popular (versión electrónica).
- Guiddens, Anthony (1995). *La constitución de la sociedad*, Buenos Aires, Amorroutu Editores.
- Gutiérrez, Gonzalo (2002) "Modelización de la complejidad: introducción, metodología y dos ejercicios", Tunquelén. <<http://www.udp.cl.pdf>> Consulta 15 octubre 2006.
- Ibáñez, J. E. (2003). "El conocimiento social critico desde diferentes ángulos", en <[www.pangea.org/jei/soc/f/conoc-soc-ang.htm](http://www.pangea.org/jei/soc/f/conoc-soc-ang.htm)>
- Kusch, Rodolfo (2000). *Obras completas*, Rosario, Editorial Fundación Ross, tomo 3.
- Lefebvre, Henry (1974). *La producción del espacio*, en Paul Claval (2002), "El enfoque cultural y las concepciones geográficas del espacio", en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, N° 34, 2002, pp. 21-39, Madrid. <<http://www.ieg.csic.es/age/boletin/34/3403.pdf>>
- Levy, Jacques (1994). *Espacios Mundo. Instrucciones para el uso*, en AA.VV., El nuevo sistema del mundo, Buenos Aires, K&ai ediciones, 1994, en O. Madoery (2005), "La primera generación de políticas locales de desarrollo en Argentina: contexto, características y desafíos", en *Revista Política y Gestión*, Vol. 8, Rosario, Homo Sapiens Editores.
- López, Néstor (coord.), Silvina Corbetta y Cora Steinberg (2006). *Los contextos sociales de las escuelas primarias en México*, México D.F., IIPE-UNESCO / CONAFE, Secretaría de Educación.
- López, Néstor (2005). *Equidad educativa y desigualdad social. Desafíos a la educación en el nuevo escenario latinoamericano*, Buenos Aires, IIPE-UNESCO.

- López, Néstor; Juan Carlos Tedesco (2002). “Las condiciones de educabilidad de los niños y adolescentes en América Latina”, Buenos Aires, IPEE-UNESCO (documento para discusión).
- Madoery, Oscar (2005). “La primera generación de políticas locales de desarrollo en Argentina: contexto, características y desafíos”, en *Revista Política y Gestión*, Vol. 8, Rosario, Homo Sapiens Editores.
- Martínez Allier, Joan (2005). *El ecologismo de los pobres. Conflictos ambientales y lenguajes de valoración*, Barcelona, Icaria.
- Maturana, H. y F. Varela (1990). *El árbol del conocimiento*, Madrid, Debate.
- Max-Neef, M., A. Elizalde y M. Hoppenhayn (2001). *Desarrollo a escala humana*, Montevideo, Editorial Nordan - Comunidad y Redes.
- Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios; Subsecretaría de la Planificación Territorial de la Inversión Pública (2007) y (2008), 1816-2016, *Argentina del Bicentenario. Plan Estratégico Territorial*.
- Montañéz Gómez, Gustavo y Ovidio Delgado Mahecha (1998). “Espacio, territorio y región: Conceptos básicos para un proyecto nacional”, *Cuadernos de Geografía, Revista del Departamento de Geografía de la Universidad Nacional de Colombia*, Vol. VII, N° 1-2.
- Montañéz Gómez, Gustavo (1997). *Geografía y ambiente: enfoques y perspectivas*, Santa Fe de Bogotá, Ediciones Universidad de la Sabana.
- Morin, Edgar (1997). *Introducción al pensamiento complejo*, Barcelona, Gedisa.
- Morin, E., E. Roger y R. Domingo (2002). *Educación en la era planetaria. El pensamiento complejo como “método” de aprendizaje en el error y la incertidumbre humana*, Valladolid, Universidad de Valladolid.
- Muñoz Rodríguez, José Manuel (2008). “Políticas educativas e inmigración. La importancia de la variable territorial”, España, Universidad de Salamanca, Facultad de Educación. <[www.uned.es/congreso-inter-educacion-intercultural/Grupo\\_discusion\\_4/29.%20JM.pdf](http://www.uned.es/congreso-inter-educacion-intercultural/Grupo_discusion_4/29.%20JM.pdf)>
- Muñoz Rodríguez, José Manuel (2003). *Pedagogía de los espacios. Bases teóricas para el análisis y reconstrucción de la educatividad de los espacios* (tesis doctoral, inédita), Salamanca, en José Manuel Muñoz Rodríguez (2008), “Políticas educativas e inmigración. La importancia de la variable territorial”, España, Universidad de Salamanca, Facultad de Educación. <[www.uned.es/congreso-inter-educacion-intercultural/Grupo\\_discusion\\_4/29.%20JM.pdf](http://www.uned.es/congreso-inter-educacion-intercultural/Grupo_discusion_4/29.%20JM.pdf)>
- Naredo, Juan Manuel (1992). “El oscurantismo territorial de las especialidades científicas”, en Víctor Toledo, Pablo Alarcón-Chairés y Lourdes Barón, “Revitalizar lo rural: un enfoque socioecológico”, en *Gaceta Ecológica*, N° 062, México D. F., Instituto Nacional de Ecología.
- Navarro, Luis (2005). *La escuela y las condiciones sociales para aprender y enseñar: equidad social y educación en sectores de pobreza urbana*. Buenos Aires, IPEE-UNESCO.

- Neirotti, Nerio y Margarita Poggi (2004). *Alianzas e innovaciones en proyectos de desarrollo educativo local*, Buenos Aires, IPE-UNESCO.
- Pellegrino, Pierre (1981), "Espacio, representaciones del territorio e identidades regionales", en Gilberto Giménez (1996), "Territorio y cultura", *Estudios sobre las culturas contemporáneas*, Época II, Vol. II, N° 4, Colima.
- Perroux, Francois (1950). "Los espacios económicos", en P. Claval (2002), "El enfoque cultural y las concepciones geográficas del espacio", en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, N° 34, pp. 21-39, Madrid. <<http://www.ieg.csic.es/age/boletin/34/3403.pdf>>
- Ribot, Jesse (2001). "Local Actors, Powers and Accountability in African Decentralizations: A Review of Issues", artículo preparado para el International Development Research Center of Canada. Assessment of Social Policy Reforms Initiative, 25 de julio, en Roberto Sánchez (2007), "Sustentabilidad urbana, descentralización y gestión local", en Enrique Leff, Exequiel Ezcurra, Irene Pisant y Patricia Romero Lankao (comps.), *La transición hacia el desarrollo sustentable. Perspectivas de América Latina y el Caribe*, México, Sistema de Publicaciones del Instituto Nacional de Ecología.
- Santos, Milton (2000). *Por uma outra globalização. Do pensamento único a consciência universal*, Río de Janeiro, Editora Record.
- Santos, Milton (2000). "El territorio: un agregado de espacios banales", en *Boletín de estudios geográficos*, N° 96, Mendoza, Universidad Nacional de Cuyo.
- Santos, Milton (1996a). *Metamorfose do espaço habitado*. São Paulo, Editora Hucitec.
- Santos, Milton (1996b). "El espacio banal, una epistemología de la existencia", discurso en Solemne Investidura de *Doctor Honoris Causa*, Barcelona, Universitat de Barcelona.
- Santos, Milton (1990). *Por una geografía nueva*, España, Ed. Espasa Calpe.
- Schonwalder, G. 1997. "New Democratic Spaces at the Grassroots? Popular Participation in Latin American Governments." *Development and Change*. Vol. 28: 753-770, en Enrique Leff, Exequiel Ezcurra, Irene Pisant y Patricia Romero Lankao (comps.), *La transición hacia el desarrollo sustentable. Perspectivas de América Latina y el Caribe*, México, Sistema de Publicaciones del Instituto Nacional de Ecología.
- Secretaría Ejecutiva de Medio Ambiente (2004). *Guía para una gestión territorial de la infraestructura*, Convenio Territorio Ministerio de Obras Públicas y Sur Profesionales, Santiago de Chile (mimeo).
- Segato, Rita Laura (2006). "En busca de un léxico para teorizar la experiencia territorial contemporánea", en *Politika, Revista de Ciencias Sociales*, N° 2, Río de Janeiro.
- Segato, Rita Laura (1991). "Algunas propuestas para el estudio del cambio religioso: la expansión evangélica en la Puna jujeña", *Sociedad y Religión*, v. 8, en Diego Herrera y Emilio Piazzini (eds.) (2005), *(Des)Territorialidades y (No)Lugares: procesos de configuración y transformación social del espacio*, Medellín, Instituto Nacional de Estudios Regionales/ Universidad de Antioquia.

- Smith, B. (1985). *Decentralization. The Territorial Dimension of the State*. Allen and Unwin, Londres, en Roberto Sánchez (2007), “Sustentabilidad urbana, descentralización y gestión local”, en Enrique Leff, Exequiel Ezcurra, Irene Pisant y Patricia Romero Lankao, (comps.), *La transición hacia el desarrollo sustentable. Perspectivas de América Latina y el Caribe*, México, Sistema de Publicaciones del Instituto Nacional de Ecología.
- Sosa, Nicolás (1991); Nicolás Sosa (1999). “El análisis interdisciplinario de la problemática ambiental: perspectiva ética”, en María Novo y Ramón Lara (coord.) (1997), *El análisis interdisciplinario de la problemática ambiental (I)*, Madrid, Ed. Fundación Universidad-Empresa.
- Subirats i Hume, Joan (2007a). “Cataluña: territorio educativo”, en el País.com, 27-11-2007. <<http://www.elpais.com/articulo/cataluna/Cataluna/territorio/educativo/elpepuespcat/>>
- Subirats i Hume, Joan (2007b). “Mi escuela, mi policía”, en *el País.com*, 01-03-2007. <<http://www.elpais.com/articulo/cataluna/escuela/policia/elpepuespcat/>>
- Subirats i Hume, Joan (2006). “¿Es el territorio urbano una variable significativa en los procesos de exclusión e inclusión social?”, documento presentado en el Seminario de Investigación de Ciencia Política, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, Facultad de Derecho, Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales.
- Subirats i Hume, Joan (coord.) (2002). *Gobierno local y educación. La importancia del territorio y la comunidad en el papel de la escuela*, Barcelona, Ariel.
- Taylor, Peter J. (1994). *Geografía política*, Barcelona, Trama Editorial.
- Thompson, John B. (1990) *Ideología y cultura moderna. Teoría social crítica en la era de la comunicación de masas*, México, Xochimilco, Universidad Autónoma Metropolitana.
- Toledo, Víctor, Pablo Alarcón-Chairés y Lourdes Barón (2002). “Revitalizar lo rural: un enfoque socioecológico”, en *Gaceta Ecológica*, N° 062, México D.F., Instituto Nacional de Ecología.
- Trinca Figuera, Delfina (2002). “Territorio y cambios tecnológicos”, en *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, ISSN 0211-9803, N° 22.
- Vargas Hernández, José Guadalupe (2008), “Hacia un nuevo diseño de gobernabilidad glocal postnacional”, Universidad de Guadalajara, Centro Universitario del Sur. <[http://www.revistapolis.cl/polis%20final/indice\\_alfabetico.htm](http://www.revistapolis.cl/polis%20final/indice_alfabetico.htm)>



