

Nociones en contextos. Apuntes para pensar las políticas educativas¹

Mariana Nemcovsky

Resumen

En este trabajo pretendo analizar algunas nociones presentes en las documentaciones oficiales de las políticas socio-educativas formuladas por el Ministerio de Educación de la provincia de Santa Fe, considerándolas, preliminarmente, en sus conexiones con otros niveles contextuales: las políticas nacionales y municipales al respecto. Dicho análisis consiste en establecer nexos, tensionar tales categorías con los procesos histórico-políticos de nuestro pasado reciente, caracterizados por una profunda transformación estructural. Nos acercaremos así a echar alguna luz sobre las continuidades y rupturas que exhiben las políticas socio-educativas del presente.

Palabras claves: Políticas educativas, Vulnerabilidad, Inclusión, Territorio.

Notions in contexts. Notes to thought educational politics

Abstract

In this work I expect to analyze some notions that can be found in the official documentations of the socio-educational politics formulated by the Ministry of Education of the province of Santa Fe. I will consider those notions preliminary in their connections with other contextual levels: socio-educational national and local politics. Such analysis lies in establishing links, relating those categories with the historical and political processes of our recent past, which are characterized by a profound structural transformation. We will approach this work so as to describe some continuities and breakdowns which are showed in the socio-educational politics of our time.

Key words: Educational politics, Vulnerability, Inclusion, Territory.

Presentación

En este artículo que es derivación de una investigación socio-antropológica¹ me interesa poner en tensión algunos aspectos planteados en las documentaciones de las políticas socio-educativas implementadas en nuestro país en los últimos años. Más precisamente, inicio el análisis de nociones contenidas en las documentaciones oficiales del *Plan Vuelvo a Estudiar*. Este Plan forma parte de las políticas elaboradas por el Ministerio de Educación de la provincia de Santa Fe configuradas en el marco del denominado Gabinete Social² en articulación con algunos Programas y Áreas de

¹ Publicado en Revista de la Escuela de Antropología (2015) pp25-46, FHyA, UNR, Rosario. ISSN 1852-1576

gobiernos comunales/municipales correspondientes a la órbita de las Secretarías de Promoción Social y sus versiones locales.

A través del análisis de este Plan, entonces, me propongo describir aspectos de las políticas socio-educativas del presente tensionándolas respecto de determinados núcleos constitutivos de las políticas de ese campo implementadas durante la transformación neoliberal en nuestro país. Me detengo a considerar el carácter de focalizadas/universales que se desprende de ellas, y particularmente, la noción de territorialidad, presentes en las formulaciones elaboradas por el Ministerio de Educación de la provincia de Santa Fe.

Este trabajo se orienta desde una perspectiva teórico-metodológica relacional dialéctica. Ello supone considerar los procesos bajo estudio en sus interrelaciones y cruces en distintos niveles analíticos. Así los procesos de *implementación* de políticas son entendidos en su concreción, es decir en el interjuego complejo de múltiples relaciones dialécticas; en esa dinámica las políticas y sus expresiones más concretas: programas, proyectos, planes, van sufriendo transformaciones que se manifiestan en modificaciones respecto de las formulaciones oficiales. En este sentido los conjuntos sociales identificados por esas formulaciones como sus “destinatarios” ponen en juego respecto del conjunto de los aspectos con los que se relacionan, procesos de negociación, control, apropiación, resistencia. Por tanto, coincidimos con Montesinos y Sinisi cuando señalan que “la relación entre el Estado y los sujetos adquiere contenidos particulares en su existencia cotidiana y, en tanto tales, históricos, al tiempo que en dicha relación operan múltiples mediaciones que no pueden ser definidas a priori” (Montesinos, Sinisi, 2009: 46). Así Ezpeleta conceptualiza en términos de *adaptación* más que de implementación el proceso por el cual los programas, proyectos, planes, son efectivizados en lo concreto. La adaptación, al igual que la apropiación, alude a procesos y tramas de relaciones que dan lugar, en dicha efectivización concreta, a una reformulación de los presupuestos originales planteados en los diseños de las políticas (Ezpeleta, 2007:7en Montesinos, Sinisi, 2009: 47).

El presente artículo retoma un conjunto de investigaciones centradas en las políticas socio-educativas. Estas políticas, fundamentalmente las denominadas de inclusión socio-educativa han sido abordadas en los últimos años por numerosas investigaciones desde distintas focalizaciones. Si bien los estudios mencionados describen las interrelaciones que se construyen en los procesos de implementación de las políticas, dando cuenta de la trama de mediaciones que se ponen en juego en estos

últimos, ubican diferencialmente el acento de sus focalizaciones. Así, mientras por un lado, están aquellos que centran más su atención en la descripción de las políticas y en cómo se redefinen las mismas en sus procesos de implementación (Montesinos y Sinisi 2009; Fattore y Bernardi 2013; Montesinos, 2013; Montesinos y Schoo 2014; Nemcovsky 2014), entre ellos los que problematizan particularmente la noción de territorialidad (Schneider, Peyré Tartaruga, 2006; Rapoport, 1996). Por otro, se hallan los que sitúan el foco en las dinámicas que los sujetos, particularmente los jóvenes, ponen en juego en esas implementaciones, fundamentalmente vinculadas con la terminalidad del nivel secundario (Achilli 1998; Caisso y Lorenzatti 2011; Vanella y Maldonado 2013; Calamari et al 2014). Resultan, significativas en igual sentido para nuestro trabajo, las investigaciones que, centradas en el análisis de diversas iniciativas estatales escolares, tienen como uno de sus objetivos promover el reingreso escolar para jóvenes de sectores subalternizados (Kantor, 2008; Montesinos, 2012; Fattore y Bernardi, 2015). Recurrimos a la vez, a trabajos que asumen como foco la problematización del contenido de la noción de inclusión (Sinisi, 2010; Calamari, et al, 2012; Montesinos, 2013). La problemática de la inclusión socio-educativa atraviesa al conjunto de las investigaciones mencionadas; a partir de su historización, estos estudios aportan a la desnaturalización y reflexión crítica, tensionándola con otros conceptos claves presentes en las políticas.

El Plan Vuelvo a Estudiar y las escalas de las políticas

Este Plan comienza a ponerse en acción en marzo de 2013, tiene como objetivos “restituir el derecho a la educación secundaria obligatoria y garantizar la inclusión socioeducativa de adolescentes, jóvenes y adultos en la escolarización secundaria”³ en el marco de la vigencia de la Ley de Educación Nacional N° 26.206 (2006). No obstante la explicitación de la responsabilidad provincial en su “impulso” e “implementación”, entendemos que emerge y se articula en consonancia en el contexto de las políticas socio-educativas diseñadas en distintas escalas -internacional, regional, nacional, local- relativas a la obligatoriedad de escolarización secundaria. Si bien sus “destinatarios” a nivel de los objetivos explícitos son los jóvenes y adultos, en la descripción del Plan: *características e implementación*⁴ se menciona exclusivamente a los jóvenes en los enunciados de acciones concretas. Esto es claro en su fundamentación en la que la referencia a informes de UNICEF del año 2010, que valoran en términos deficitarios los procesos socioeducativos emprendidos por los jóvenes latinoamericanos, y caracterizan cuantitativamente la relación entre “niveles socio-económicos”, “calidad educativa”, y

“promedios de jóvenes que finalizan sus estudios. La información reunida en el Anuario Estadístico de 2010⁵ constituye otro de los aspectos que se expresan como decisivos para la “implementación” del Plan Vuelvo a Estudiar⁶ “instalando la vulnerabilidad como criterio para dar prioridad a la inclusión educativa” y definiendo al “territorio como el ámbito de desarrollo” del mencionado plan.

Políticas de inclusión socio-educativa. Una breve historización

Desde los años 90’ a nuestros días se han venido desarrollando una serie de diseños, propuestas y acciones políticas respecto del campo socio-educativo. Haremos un muy breve recorrido en el tiempo para plantear hipotéticamente que algunos aspectos que, hacen su aparición en las formulaciones e implementaciones de las políticas durante la década de transformación estructural, van configurándose como centrales de las políticas socio-educativas del presente.

Comencemos por decir que el desarrollismo impulsaba hacia los años 50’ e inicios de los 70’ Borón, A (2008); Ferrer, A (2008); Hintze, S (2010); Montesinos (2013), una crítica hacia las condiciones estructurales en América Latina, los términos del intercambio a nivel internacional debían transformarse favoreciendo el ingreso de capitales extranjeros y sin la intervención del estado. De ese modo una “maravillosa norteamericanización de América Latina” (Borón, 2000) sería posible. Sin embargo el anhelado desarrollo no se produjo. En cambio, coincidimos con Borón (2000) en que el denominado “efecto derrame” (*trickle down*), según el cual “la riqueza social se redistribuirá espontáneamente entre todos alcanzando a los grupos sociales en condiciones de pobreza, paliando dichas condiciones” (Montesinos, 2013), demostró ser un dispositivo retórico que evidenció la experiencia histórica. Las transformaciones iniciadas a mediados de los 70’ en América Latina se caracterizaron por la aplicación de políticas neoliberales con el consiguiente abandono del andamiaje de políticas encuadradas en el denominado Estado de bienestar. A escala planetaria, se acompañaron con un modelo de acumulación basado en la valorización financiera del capital que fue tornándose hegemónico en desmedro de la valorización fordista asentada en la productividad del trabajo. A lo largo de los años 80’, esos procesos favorecieron la emergencia de un escenario de endeudamiento externo, inflación creciente y aumento de la desocupación de la PEA, lo que contribuyó a considerarlos como una “década pérdida”. Como señala A. Borón el tránsito de una a otra década se caracterizó por un desorbitado crecimiento de la riqueza del segmento más rico de América Latina, y un enorme avance de la polarización social entre 1985-1995. En nuestro país son tiempos

de una transformación en la estructura de clases⁷, consistente en un acelerado proceso de concentración y enriquecimiento absoluto en su cúpula burguesa (Borón, 2000). Las políticas diseñadas desde las usinas neoliberales, orientadas hacia los países “periféricos”, en el marco de la profundización neoliberal, proponían estimular *un determinado* “crecimiento de la economía” y asegurar el pago de las obligaciones externas contraídas. Entre ellas la derivación de la inversión, conceptualizada como “gasto” en educación a otros fines, postulando la privatización educativa en todos los niveles. En ese tiempo se vuelven centrales las políticas focalizadas diseñadas para atender los efectos de la desocupación y subocupación que se traducen en programas y proyectos que han sostenido como objetivo favorecer la *equidad*. Es decir, que plantean acciones dirigidas a atender las consecuencias que las políticas han venido gestando y profundizando, a nivel de la vida social, a partir de la segunda mitad de los años 70’. Están dirigidas a sujetos identificados como *carentes*, responsabilizados por las dificultades para obtener *empleo*. La inclusión social aparece así en las formulaciones de las políticas en la Argentina, en los años 90’ como una categoría que denota las consecuencias de la transformación estructural. Mientras las condiciones de pobreza se extienden a importantes sectores de la población, para conformar lo que se ha conceptualizado como “nuevos pobres”, respecto de fracciones de la denominada clase media empobrecida, los conjuntos sociales que viven en la inmiseración extrema (Borón,2000) van a ser concebidos “en términos de diferentes grados de vulnerabilidad en relación con las condiciones de empleabilidad de sujetos excluidos/vulnerables⁸...reforzando una concepción de la pobreza como ligada una dimensión cultural o disposicional de las personas” (Montesinos, 2012).

Por esos años, en la ciudad de Rosario particularmente, la dimensión de la inclusión en las políticas del campo socio-educativo, encuentra una de sus expresiones en el Programa de Atención a grupos Vulnerables (PAGV) que, como señalan Fattore y Bernardi (2015) constituye una iniciativa focalizada, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y financiada por el Banco Mundial. Según las autoras “fue una propuesta ...inscripta en el Plan Social 1995, en el que se agruparon durante el gobierno de C. Menem (1989-1999) un conjunto numéricamente significativo de programas focalizados de “lucha contra la pobreza” con el objetivo de lograr una mayor eficiencia en el gasto público”. El PAGV⁹ estaba destinado a distintos conjuntos sociales delimitados; en Rosario, la Secretaría de Promoción Social (SPS) llevó adelante su implementación que se focalizó en jóvenes de 14 a 24 años de sectores sociales

emergentes considerados como “nuevos pobres” que habitaban en tres barrios de la ciudad. Sin embargo como “se detectan que muchos jóvenes que se reinscribían en la escuela no continuaban con el proceso de escolarización.. se elabora una nueva propuesta el Plan ABRE²⁰, financiado por la Municipalidad de Rosario” (Fattore y Bernardi, 2015). El mismo, de breve duración, consistía en un acompañamiento a estudiantes que recibirían becas si sostenían la escolarización. Nos planteamos hipotéticamente que esta propuesta configuró un antecedente gestado a nivel local y sostenido por el gobierno municipal¹¹, situado a fines de los años 90’ de “las políticas de transferencia condicionada de ingresos” (Montesinos, 2012), que a partir del 2002 se tornaron generalizadas a escala nacional. Con la crisis del 2001 estos programas se ven afectados y son sustituidos en 2004 por el Programa Joven de Inclusión Socio-educativa que pasa a desarrollarse en los seis distritos de la ciudad. Este programa, puesto en marcha con el objetivo de la reinserción escolar, por diferentes áreas de la SPS se planteó como dirigido a jóvenes entre 14 y 18 años de edad que “no estudian ni trabajan”. El mismo ha sufrido desde entonces sucesivas reformulaciones¹³ fundamentalmente a partir de las sanciones de la LEN (2006) y de la Ley de protección Integral de Niños y Adolescentes (2010). Distintos son los planes, programas, proyectos¹³, AUPH¹⁴; FinES; PROG.R.ES.AR; Equipos Socio-educativos del Ministerio provincial, que han venido superponiendo sus acciones sobre sus destinatarios: los jóvenes, con el objetivo de la inclusión socio-educativa en la última década y en el presente.

Nos detuvimos a historizar muy someramente el contexto de emergencia de las políticas de inclusión socio-educativa en nuestro país y algunas de las propuestas que recalcan en la ciudad de Rosario a efectos de situar, aunque provisionalmente, el contexto de emergencia del Plan Vuelvo a Estudiar y a la vez contribuir a avanzar en una descripción del conjunto de dichas políticas y sus articulaciones en distintas escalas. Sabemos que no agotamos la complejidad del entretejido de las implementaciones recontextualizadas que se ponen en juego a nivel local, por el contrario esta somera revisión constituye el inicio de esa descripción.

Vulnerabilidad, inclusión y territorio. Un avance preliminar

Una de las nociones claves a la que se alude en las documentaciones oficiales de las políticas es la de *implementación*, por lo que entiendo necesario detenerme brevemente a considerarla.

Desde una perspectiva teórico-metodológica relacional dialéctica entendemos que, a nivel de los cotidianos sociales, las políticas y sus expresiones: programas, proyectos, planes, van sufriendo, en su concreción, transformaciones que se manifiestan en modificaciones respecto de las formulaciones oficiales. En este sentido los conjuntos sociales identificados por ellas como sus “destinatarios” ponen en juego respecto del conjunto de los aspectos con los que interjuegan, procesos de negociación, control, apropiación, resistencia. Por tanto, como señalan Montesinos y Sinisi “la relación entre el Estado y los sujetos adquiere contenidos particulares en su existencia cotidiana y, en tanto tales, históricos, al tiempo que en dicha relación operan múltiples mediaciones que no pueden ser definidas a priori” (Montesinos, Sinisi, 2009: 46). Así Ezpeleta conceptualiza en términos de *adaptación* más que de *implementación* el proceso por el cual los programas, proyectos, planes, son efectivizados en lo concreto. La adaptación, al igual que la apropiación, alude a procesos y tramas de relaciones que dan lugar, en dicha efectivización concreta, a una reformulación de los presupuestos originales planteados en los diseños de las políticas (Ezpeleta, 2007:7en Montesinos, Sinisi, 2009: 47).

El “Plan Vuelvo a Estudiar” constituye una de las políticas elaboradas por el Ministerio de Educación de la provincia de Santa Fe. Según consta en la documentación oficial trata de “apunta[r] al fortalecimiento de la inclusión socioeducativa, la igualdad de oportunidades, la calidad de los aprendizajes, la participación ciudadana y el cumplimiento de la obligatoriedad escolar de los jóvenes”. Un Plan reconocido como “una de las políticas pensadas para garantizar la inclusión educativa destinada a los sectores más desfavorecidos de la sociedad santafesina”.

Está previsto en “dos fases de desarrollo” en territorio. En la primera los denominados “Equipos territoriales”, integrados por los Equipos Socio-Educativos del Ministerio de Educación, equipos de Orientación Social del Ministerio de Desarrollo Social, equipos de los gobiernos locales, “enfocan su tarea fuera de la escuela, a partir de toman [r] contacto con los jóvenes y sus familias indagando cuáles fueron los motivos que los llevaron a dejar de asistir a la escuela y otras problemáticas sociales”. Es decir que orientan su atención a los jóvenes y sus familias en el abordaje de la interrupción de la escolaridad. En la segunda de estas fases se agrega el abordaje dentro

de la escuela con “el ingreso y seguimiento de la inclusión”; en ella se considera importante “el trabajo colaborativo entre los equipos socioeducativos y los supervisores de escuelas con directores, profesores, tutores y demás actores institucionales”.

Se define, entonces, a los conjuntos sociales a los que están dirigidas las políticas socio-educativas, en este caso el Plan Vuelvo a Estudiar, como parte de “los sectores más desfavorecidos de la sociedad santafesina”. Aparecen en las formulaciones de las políticas provinciales como foco explícito de las mismas y particularmente del Plan Vuelvo a estudiar cuando se sostiene que “se hace necesario instalar la vulnerabilidad como criterio para dar prioridad a la inclusión educativa”. Se trata de una caracterización en la que se deposita, en los conjuntos sociales hacia los que va dirigida, la responsabilidad por dicha condición, que aparece “determinada” por “las diversas realidades socioculturales de los estudiantes”, a la par que se la identifica, junto a características individuales y familiares, con la posibilidad de “la continuidad o discontinuidad en las escuelas”. Estas concepciones dejan de lado una contextualización socio-histórica de los procesos y particularmente de las políticas que han permeado la vida de los conjuntos sociales. Se inscriben en las denominadas políticas “del rescate y de la recuperación”, que parten de explicaciones de carácter “psicologista”, como sostienen Montesinos y Sinisi (2009), y tienden a explicar las condiciones de pobreza desde las experiencias individuales, leídas en términos de recorridos elegidos y oportunidades no aprovechadas. Entender en términos individuales, atribuibles a diversas realidades socioculturales, un lugar social construido como de vulnerabilidad o exclusión, conlleva a la par que deslindar las obligaciones del Estado, una asignación connotada negativamente hacia aquellas realidades socio-culturales que determinarían tales procesos. Connotación negativa que se interpreta como “carencias” cuando la apelación a las “diversas realidades socio-culturales” no aparece vinculada a la desigualdad social.

El señalamiento, contenido en el Plan, respecto de “requerir la redefinición de la noción de estudiante...a partir de su inclusión en los procesos de aprendizaje...” constituye una afirmación para interrogar ¿Cómo será concebida la relación inclusión-procesos de aprendizaje? ¿Cuáles procesos emprendidos por los jóvenes en el ámbito educativo serán considerados habilitadores, es decir favorecedores de “la inclusión en el aprendizaje” para que se los entienda como estudiantes? Los aprendizajes de contenidos curriculares podrían derivar en distintas experiencias socio-educativas en relación al modo de desenvolverse de los procesos pedagógicos, según si se reintegran

en ellos los conocimientos y saberes que construyen los jóvenes o si estos saberes se retoman a modo de ejemplificaciones estereotipadas, contribuyendo-inadvertidamente- a construir/reforzar diferencias socio-culturales. Sobre todo en este caso, es probable que los aprendizajes difieran de la expectativa planteada y la inclusión en ellos entonces también.

La “articulación de acciones con diferentes organismos y/o instituciones que posibiliten, a su vez, propuestas escolares alternativas” y para ello el énfasis en el trabajo artesanal “en el entorno de la escuela” es otro aspecto a considerar. Aquí resulta interesante ampliar la descripción del “trabajo artesanal” en “el entorno de la escuela” que refiere a aquellas actividades que ponen en práctica las y los trabajadores de los distintos programas, proyectos y planes del Ministerio de Educación Provincial y que tienen como propósito “generar redes” conexiones locales, en el espacio social en que se encuentra la escuela para favorecer la escolarización de los jóvenes. Se procura la construcción de lazos entre los potenciales estudiantes y sus grupos familiares con la escuela y distintas instituciones, así como entre instituciones barriales. Pero se trata de una labor que supone una interacción cara a cara, cotidiana, con los conjuntos sociales, impregnada de una comunicación sostenida en el tiempo, que genere confianza y posibilite operar a nivel de la toma de decisiones de los jóvenes y sus familias, todo lo cual se puede alcanzar con una larga permanencia de los denominados “equipos técnicos” en terreno. Las redes así construidas son concebidas como soportes para asegurar trayectorias educativas, ya que ampliarían las posibilidades de concretar distintas experiencias socio-educativas. Se promueve así la incorporación de los jóvenes que transitan el Vuelvo a Estudiar al Programa PROG.R.ES.AR, al Plan FiNES, a la EEMPA, o bien a CECLAS, “ofreciendo además becas de desarrollo social y educativo para la finalización de la escuela secundaria y opciones para la inclusión en ámbitos culturales, deportivos, recreativos, de participación juvenil, Centros de Salud, etc.”. Sin embargo esas articulaciones definen el transcurrir de las experiencias formativas de los jóvenes por circuitos que posibilitan o niegan la continuidad educativa en sucesivos niveles. Así, la inserción en un Centro de Capacitación Laboral, y en los distintos ámbitos mencionados (culturales, deportivos, recreativos, de salud), favorecen experiencias socioeducativas extraescolares.

Las acciones diseñadas en esas políticas como estrategias para operar en la escala de la vida cotidiana de los conjuntos sociales, a cargo de “equipos territoriales”, suponen la concentración articulada de políticas de las órbitas provincial y municipal-

retomando más o menos explícitamente algunas políticas socioeducativas nacionales, y, constituye un aspecto sobre el que me detendré provisionalmente .

Este Plan, como otros gestados en la esfera socio-educativa, a los cuales “se prevé además, ampliar y fortalecer” son descriptos como proyectos en los que se destaca la importancia de “conformar dispositivos” que posibiliten “la articulación, entre las escuelas y otras instituciones del barrio de las políticas socioeducativas” a través de “un espacio de diálogo, intercambio de experiencias y contribución recíproca... a partir de los escenarios concretos para favorecer la reconstrucción de redes sociales”.

Se destacan en el análisis algunas cuestiones. Entre ellas el énfasis en la focalización/identificación de la población y el propósito de “articular”, a nivel de los contextos locales, entre diferentes sujetos, iniciativas y acciones.

Respecto de la población a la que están dirigidas las políticas, en el campo socio-educativo, la identificación de determinados conjuntos sociales constituye un aspecto clave para su caracterización. Así los “destinatarios” de las políticas del estado son previamente clasificados por género, edad, nivel de ingresos, escolarización, hijos a cargo.

Otro aspecto específico que exhiben las políticas estatales en sus distintos estamentos, sobre el que nos detenemos, es el referido al propósito de articular iniciativas, acciones, proyectos, planes y programas, a nivel local, una “articulación en territorio” que se interpreta como tendiente a restablecer un tejido social caracterizado como fragmentado. Si consideramos los modos en que el concepto *territorio* ha sido retomado por los denominados enfoques/perspectivas territoriales y los anclamos históricamente, hallamos algunas relaciones conceptuales sugestivas. Desde algunas posiciones teóricas se sostiene que el interés por esta noción se relaciona “con los aspectos políticos e institucionales que derivan, básicamente de la crisis del Estado y de la pérdida creciente de su poder de regulación... a la interdependencia ... en el proceso global de producción de mercancías” (Schneider, Peyré Tartaruga, 2006: 15). Si bien no podemos detenernos en este punto, porque se trata de una polémica sobre la que habría que profundizar, me parece necesario advertir con Mario Rapoport (1996) acerca de la consideración o no de una perspectiva histórica en estas discusiones. Para ese autor, quienes sostienen que la noción de economía mundial es relativamente nueva son los mismos que entienden que las economías nacionales “están en vías de disolverse, ignorando el grado en el cual a lo largo de varios siglos el proceso de mundialización económica ha estado íntimamente articulado a la formación y desarrollo de los espacios

económicos nacionales” (Rapoport,1996: 66). No se puede desconocer, desde esta perspectiva, “la articulación de la tendencia a la mundialización con la formación y persistencia de los espacios nacionales, la conexión orgánica entre estados y mercados” (Rapoport, 1996:68).En tiempos de transnacionalización de los procesos productivos, y en el contexto del enfoque de la territorialización cobra importancia explicativa, la noción de descentralización. Aquí en el mismo sentido que antes es interesante considerar el sesgo de ahistoricidad con que dicha noción es retomada cuando se entiende la posibilidad de “los procesos de desarrollo industriales” de presentar “los mejores indicadores” cuando exhiben “una dinámica territorial muy propia” (Coulert y Pecqueur (1994) en Schneider, Peyré Tartaruga, 2006:14). Se conciben de ese modo fenómenos locales recortados, aislados, y se desconocen las “conexiones” históricas de los procesos sociales. En esa perspectiva la descentralización y la participación de los actores de la sociedad civil, especialmente ONG’s, entendidos en clave de “destinatarios” y “beneficiarios” de las políticas, resulta consustancial a una lógica fundada en una “crisis” del estado para regular acciones antes consideradas inherentes a su conformación. Estos argumentos resultan justificadores de procesos que se inscriben en los recortes de la inversión presupuestaria del estado en determinadas esferas.

A partir de la segunda mitad de los 70’ y fuertemente en los 90’, en el marco de los procesos de transformación estructural en nuestro país, como señalamos, se inician procesos de descentralización en diversos frentes. Uno de sus aspectos, no revertidos, en que la descentralización se hace visible, es a través de la transferencia del conjunto de las responsabilidades educativas, entre ellas presupuestarias, de la nación a las provincias, de las provincias a los municipios. Ello supuso un recorte de la inversión en educación, en consonancia con las formulaciones del Consenso de Washington, y favoreció a partir de la reforma educativa de los años 90’, (Ley Federal de Educación, 1994), el desplazamiento de la matrícula escolar hacia circuitos educativos en la órbita privada. En consonancia con estos procesos se produce la descentralización del espacio socio-urbano de las ciudades. Dicha descentralización organiza una distribución determinada en áreas precisamente delimitadas, con la construcción de instancias de responsabilidad política interpuestas con el gobierno central, concebidas como “nuevas unidades de referencia que hagan la acción estatal posible y permeable a la participación” (Schneider, Peyré Tartaruga, 2006: 16). El territorio aparece así como la nueva unidad de referencia en la que la “participación” constituirá una práctica a ser promovida; una participación co-construida fuertemente desde el estado para favorecer

la construcción de redes que tiendan a contener y compensar, más que una supuesta “incapacidad”, los retiros del estado de obligaciones constitucionales y asegurar procesos de gobernabilidad y control sobre amplios sectores de la población que se han empobrecido en tiempos del ajuste estructural y a los que les resulta difícil sobrevivir sin los Planes de Asistencia Social aunque se hayan reinsertado laboralmente (Lindenboim; 2008, en Montesinos, 2012) y, que viven su cotidianeidad en espacios socio-urbanos permeados por distintos y heterogéneos procesos de conflictividad social.

Las políticas socio-educativas, entonces, como el “Vuelvo a estudiar” cuya “aplicación”, desde sus formulaciones, está anclada fuertemente en “el territorio” a través de un conjunto de estrategias devenidas en “dispositivos”, que se proponen concentrar y articular acciones para la “inclusión educativa”, plantean un interrogante: ¿Se generan desde un estado que se concibe débil, con incapacidad y por ello “territorializa” como sostienen los enfoques que la promueven, o pueden pensarse, desde una perspectiva histórica, que supone teórico y políticamente una concepción de estado que nunca perdió su lugar referencial, al modo de la formulación con la que fue gestada por Ratzel(1871) en tiempos de la unificación alemana?

Consideraciones Finales

A lo largo de este artículo hemos visto que las políticas socio-educativas, diseñadas en distintas escalas- nacional, provincial y local-, en su concreción a nivel de los cotidianos sociales, se articulan en términos generales, en consonancia. Esto es, se retoman a nivel local aspectos tales como fundamentaciones, diseños, modalidades de aplicación, de políticas gestadas en otras escalas. En el programa que tomo como foco de análisis, “Vuelvo a Estudiar”, un conjunto de nociones dan cuenta de grupos sociales “destinatarios de la inclusión educativa”, concebidos como “vulnerables”, “excluidos”, cuyas realidades socio-culturales resultan ser “las determinantes” de esas condiciones. La focalización de las políticas socio-educativas resulta un elemento de continuidad con las políticas inauguradas en los 90’. El “territorio” o mejor dicho, una concepción teórica de territorio resulta clave en el contenido de estas políticas. La concentración articulada en un espacio social prefigurado de políticas socio-educativas de distintas órbitas que con distintas estrategias operan en la vida cotidiana de los conjuntos sociales, tiene entre sus propósitos el de contribuir a legitimar desplazamientos de responsabilidades del estado antes consideradas inherentes a su conformación. Es decir, se refuerzan elementos de una lógica fundada en su supuesta incapacidad para regular acciones, y, se requiere del protagonismo de los conjuntos sociales “beneficiarios” de

esas políticas y de ONGs para salvar/cubrir aquellos desplazamientos. La “participación social” promovida “desde arriba” genera, sin embargo a la par, que procesos de incorporación a las prácticas definidas en esas políticas, distintos procesos de resistencia.

Nos preguntábamos entonces acerca de si la implementación/adaptación de planes socio-educativos, como el “Vuelvo a Estudiar” ¿Se genera desde un estado que se concibe débil, con incapacidad y por ello “territorializa” como sostienen algunos enfoques; o puede pensarse, desde una perspectiva histórica, que supone teórico y políticamente una concepción de estado que en el hacer nunca perdió su sentido referencial? Entendemos a modo de hipótesis de trabajo que los *procesos de territorialización* promovidos desde el Estado se han tejido inherentemente con la implementación de políticas públicas que, más allá de las intencionalidades declamadas, contribuyeron en los 90’ a profundizar las transformaciones estructurales que acompañaron los procesos de acumulación y concentración financiera del capital. A la vez, en el presente, un conjunto de procesos evidencian respecto de la esfera socio-educativa, la continuidad de líneas de acción política focalizadas/compensatorias, articuladas en territorio, en contextos socio-urbanos caracterizados por la pobreza urbana y relaciones sociales desiguales. Esto último, aún con políticas que desde el nivel nacional exhiben la intencionalidad de restituir derechos como la AUPH, concebida como política de alcance universal.

Hacer un ejercicio acerca de cómo se implementan/adaptan las políticas socio-educativas en la última década, nos lleva, entonces, a abrir nuevos interrogantes ¿Cómo se tensionan en su concreción diferentes *superposiciones*? Me refiero a la *superposición* respecto de iniciativas, acciones y formulaciones elaboradas en distintas escalas que supone la movilización de “equipos técnicos” de distintas áreas y organismos del estado que construyen tales iniciativas y acciones. Como también, a las superposiciones que se generan a nivel de las experiencias de los sujetos configurados como “destinatarios” en la puesta en juego de las prácticas y sentidos que conllevan las distintas y múltiples propuestas estatales.

Notas

1. Se trata del Proyecto *Estado y Transformaciones urbanas. Un análisis de procesos Socioeducativos, Familiares y Laborales* (PID SECyT 2012-2015; UNR).

2. El Gabinete Social (decreto 063/2008) integrado por los Ministros de Desarrollo Social, Salud, Educación, Trabajo y Seguridad Social y de Innovación y Cultura en carácter de miembros permanentes.
3. http://www.santafe.gov.ar/index.php/educacion/guia/get_tree_by_node?node_id=157681 (visitado el 15/11/2015)
4. ídem (visitado el 12/11/2015)
5. ídem (visitado el 5/5/2015)
6. ídem (visitada en mayo de 2014)
7. Entre el lanzamiento del plan de convertibilidad (1991) y el inicio del gobierno de la alianza (2000) la ratio entre los ingresos del decil más rico y el más pobre de la Argentina se catapultó de 15 a 25 veces.
8. Para un análisis más detallado ver Montesinos, M.P (2012)
9. Para un análisis más detallado del PAGV ver Fattore, N. y Bernardi, G. (2015)
10. Su objetivo era acompañar a los jóvenes que se reinscribían en la escuela, otorgando becas consistentes en un monto de dinero mensual, por un año, a aquellos que continuaran su escolarización (Ibidem)
11. Agradezco el intercambio y los aportes a este respecto de Gabriela Bernardi
12. Se orientaba a aquellos jóvenes que no se hubieran inscripto, o hubieran interrumpido la escolarización. Ver detalles en Fattore, N. y Bernardi, G. (2015)
13. Entre ellos, a nivel nacional el Plan FinES (2008) y el Programa PROG.R.ES.AR (2014) Más información en las páginas <http://www.progresar.anses.gob.ar/> <http://www.diarioregistrado.com/politica/131735> (visitadas el 20/11/2015)
- 14-“La AUPH (2010) tiene una incidencia en la escolarización de niños y jóvenes de hasta 18 años, puesto que además de un importe en dinero asignado, supone la obligatoriedad de cumplir con la escolarización de los hijos y conlleva el ejercicio de un contralor sobre la misma.

Referencias Bibliográficas

- ACHILLI, E. (1998) “Políticas sociales y movimientos migratorios en contextos urbanos. La problemática en la ciudad de Rosario; Argentina”, Documento, Red Posomi (Programa Alfa de la Comisión Europea) Rosario.
- BORÓN, A.(2000) *Tras el Búho de Minerva. Mercado contra democracia en el capitalismo de fin de siglo*, CLACSO, FCE, México.
- BORÓN, A. (2008) *Consolidando la explotación. La academia y el Banco Mundial contra el pensamiento crítico*, Editorial Espartaco Buenos Aires.

- CAISSO, L. y LORENZATTI, M.C. (2012). “Una mirada histórica sobre Programas de Terminalidad Educativa para Jóvenes y Adultos (1994-2010)” *X Congreso Argentino de Antropología Social* FFyL. Universidad de Buenos Aires.
- CALAMARI, M., et al (2013) “Políticas de inclusión socioeducativa en la Provincia de Santa Fe. Identificando algunas relaciones y núcleos problemáticos a partir del análisis del plan Vuelvo a estudiar”, Jornadas Internas del Ceacu, Rosario.
- FATTORE, N. y BERNARDI, G. (2015) *Programa Joven de Inclusión Socioeducativa Rosario, Santa Fe (Argentina)*, UNICEF, Facultad de Humanidades y Artes, Universidad Nacional de Rosario.
- FERRER, A. (2008) *La Economía Argentina. Desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI*, Editorial FCE, Buenos Aires.
- MONTESINOS, M.P. y SINISI, L. (2009) “Entre la exclusión y el rescate. Un estudio antropológico en torno a la implementación de programas socioeducativos”, en Cuadernos de Antropología Social N° 29, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, pp 43-60
- MONTESINOS, M.P. (2012) “Las políticas sociales y el lugar de la educación. Notas para una reflexión sobre continuidades y rupturas en el ciclo 2003-2009” en 2do Libro UBACYT
- MONTESINOS, M. P. (2013) “Claves para pensar la diversidad cultural y la inclusión educativa”. En: Revista Educación, Lenguaje y Sociedad. Volumen 9, La Pampa: Facultad de Ciencias Humanas. Universidad Nacional de La Pampa (en prensa).
- MONTESINOS, M.P. y SCHOO, S. (2013) “Procesos de mediación en la implementación de políticas educativas en un contexto federal. Un estudio de caso: el plan de mejora institucional”. DINIECE. Ministerio de Educación de la Nación.
- NEMCOVSKY, M. (2014) “Políticas socio-educativas y territorio. Una descripción preliminar” Revista de la Escuela de Ciencias de la Educación FHyA, UNR. Laborde Editor, Rosario, pp. 149-162.
- RAPOPORT, M. (1996) “El proceso de globalización. Una mirada histórica” Revista Enoikos N°11 Año IV, Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, pp 65-69
- SCHNEIDER, S y PEYRÉ TARTARUGA, I. (2006) “Territorio y Enfoque Territorial: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales”. En *Desarrollo Rural. Organizaciones, Instituciones y Territorio* Lattuada, M et al., Ciccus, Buenos Aires, pp71-102.

VANELLA, L. y MALDONADO, M. (2013) *Programa de inclusión y terminalidad de la educación secundaria para jóvenes de 14 a 17 años, Córdoba, Argentina*. UNICEF. FFyH, UNC