

Las políticas de atención del derecho a la educación para jóvenes y adultos y su traducción en espacios locales: alcances, limitaciones y tensiones

 *Natalia Herger*
Jorgelina Sassera

Resumen

Los temas desarrollados en este artículo son la atención del derecho a la educación de jóvenes y adultos, y los alcances, limitaciones y tensiones que las políticas y programas dirigidos a esta población muestran en diferentes espacios locales. El primer apartado presenta el abordaje interpretativo de las políticas y programas de educación de jóvenes y adultos, partiendo de la definición de la educación como un derecho social que se extiende a lo largo de la vida y que exige la acción concertada de los distintos niveles y sectores del Estado. El análisis de las orientaciones de dichas políticas desde la década del noventa lleva a señalar el reposicionamiento de la educación formal de jóvenes y adultos en la agenda de la política educativa, social y de empleo en un contexto complejo y superpuesto de acciones. El segundo apartado trata la conceptualización de los espacios locales y el territorio como escenarios donde se despliegan las políticas públicas y se concreta la atención de las necesidades de la población en un proceso no exento de disputas y falta de coordinación entre las instancias nacionales, provinciales y locales. Finalmente, el análisis avanza en la recontextualización de las políticas y programas de inclusión y terminalidad educativa para jóvenes y adultos en tanto políticas de atención al derecho a la educación. En el marco de una investigación en curso, este artículo cierra con el adelanto de algunos hallazgos en la perspectiva de los agentes encargados de la implementación en las áreas locales y en las instituciones.

Palabras claves

*Derecho a la educación
jóvenes y adultos
espacios locales
deuda social educativa
políticas educativas, sociales y
de empleo*

Policies for assisting the right to education of youth and adults and their translation in local spaces: scopes, limitations and tensions

Abstract

The main issues of this article are the assistance of the right to education of youth and adults and the scope, limits and tensions of the policies and programs. The first

Keywords

*Right to education
youth and adults
local spaces
educational and social debt
education, social and labour
policies*

section presents the approach for the interpretation of the policies and programs of youth and adult education, starting with the definition of education as a social right extending through life that requires the coordinated actions between different sectors of the State. The analysis of the orientations of such policies since the decade of the nineties points to the re-positioning of youth and adult formal education in the policy agenda in a complex and overlapped context. The second section is about the conceptual treatment of the local spaces and territories as the stages where the public policies take place and the needs of the population are serviced in contested processes and without coordination between the national, provincial and local levels. Finally, the analysis moves forward with the contextualization of the policies and programmes of educational inclusion and completion as serving the right to education of youth and adults. The article finishes with a first preview of some findings of an ongoing research on the perspective of the agents in charge of the policy implementation in the local areas and institutions.

Introducción

El objetivo de este artículo es analizar la atención del derecho a la educación de jóvenes y adultos y los alcances, limitaciones y tensiones que las políticas y programas recientes dirigidos a esta población muestran en espacios locales seleccionados. En la última década garantizar el derecho a la educación se ha postulado como un objetivo central de la política educativa, que se ha concretado a través de la extensión de la obligatoriedad hasta el secundario, el aumento de los recursos destinados al sector y la implementación de programas orientados a favorecer el acceso, la permanencia y la vuelta al sistema educativo. Otros sectores de las políticas públicas, especialmente las vinculadas al empleo y a la inclusión social, han incorporado también componentes educativos dentro de sus acciones para la población joven y adulta, tanto trabajadora como en situación de vulnerabilidad social, a través de diferentes programas condicionados de ingreso.

Estas medidas plantean tensiones y contradicciones pues, por décadas, la atención de las poblaciones excluidas del sistema y la educación de jóvenes y adultos no fueron objeto de la política, a la vez que se asentaron en un sistema segmentado generador de nuevas desigualdades vinculadas a la diversificación de la oferta educativa y a las condiciones diferenciales para la apropiación de conocimientos.

La existencia de grupos de niños, adolescentes y adultos con muy bajo nivel educativo o con educación de baja calidad refiere a una *deuda social educativa* y constituye un reto para la expansión de las ofertas escolares en vías de poder garantizar el acceso de toda la población excluida y la permanencia en el sistema (Riquelme, 2007 y 2013; Riquelme y Kodric, 2013).

La educación y formación para el trabajo constituye un derecho social de los jóvenes y adultos, que debe asentarse en los logros de la educación básica, primaria y secundaria, base de todo “proyecto educativo”. El acceso y la finalización de la educación primaria y secundaria con contenidos relevantes y mayores niveles de logro son una prioridad, pues sobre ellas se asientan los futuros aprendizajes en los otros niveles del sistema así como la realización de cursos de formación para el trabajo.

La atención de las necesidades educativas de los jóvenes y adultos ha sido recolocada en la agenda de la política educativa, tanto en el plano de la ley como en el de las acciones, luego que la reforma educativa de la década del noventa la relegara como régimen especial. La Ley de Educación Nacional (n° 26.206/2006) restituye a la educación

permanente de jóvenes y adultos como una modalidad del sistema educativo nacional, mientras otras leyes del período establecen objetivos vinculados con la modalidad. Desde el sector educativo se han implementado programas específicos para apoyar las trayectorias de quienes están en las escuelas y la vuelta a los estudios de los que fueron excluidos (Plan FINES y Plan de Alfabetización “Encuentro”). Asimismo, se acordaron marcos normativos y curriculares así como acciones para el fortalecimiento de la gestión y planificación de la modalidad.

A diferencia de los programas focalizados de capacitación laboral acelerada y de nula base formativa implementados durante la década del noventa, una novedad en los 2000* reside en la incorporación de componentes de educación formal en los programas desarrollados desde otros sectores de la política pública, especialmente a través de acciones de tipo “workfare” (por ejemplo, el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados) y, más recientemente, de transferencia condicionada de ingresos,¹ que colocan la asistencia al primario, el secundario y aún a la educación superior como contraprestaciones o condicionalidades respectivamente. Las políticas recientes originadas en otros ministerios y organismos nacionales (trabajo, desarrollo social, ANSES) promueven o subsidian la demanda de educación y plantean desafíos en términos de cobertura y propuestas pedagógicas y didácticas que deben resolver el sistema educativo y de formación en cada provincia.

Algunos diagnósticos acerca del sistema de educación y formación desarrollados desde los años noventa pusieron en evidencia la complejidad de este ámbito dada la intervención de diversos sectores, autoridades y ámbitos de gobierno, a la vez que se estimuló a agentes privados proveedores de capacitaciones alejadas de las necesidades educativas de la población. La consecuencia fue la configuración de cuasi-mercados de formación junto con el resquebrajamiento del sistema educativo, la fragmentación de agentes e instituciones y la yuxtaposición de objetivos con la política social y de empleo (Riquelme, 1998, Riquelme, Herger y Magariños, 1999, Riquelme 2004, Riquelme y Herger, 2005, Riquelme y Herger, 2014).

Los estudios posteriores coinciden en reconocer algunos cambios en la gestión y formulación de las políticas respecto a la regulación y definición de acciones consensuadas entre sectores del Estado, aunque persisten las dificultades en la planificación de las acciones. Desde mediados de los 2000, las políticas y acciones educativas, sociales y de empleo incorporan instancias para la coordinación intersectorial, interinstitucional e interjurisdiccional; sin embargo, estas no siempre se han concretado o mantenido en el tiempo y siguen existiendo tensiones respecto a los roles y funciones que corresponden a cada área.

Así, muchas de estas políticas al estar diseñadas en el nivel central del gobierno y requerir acuerdos con los gobiernos provinciales, se desarrollan en las áreas locales, en las escuelas e instituciones sociales de distinto tipo que mediatizan el acceso de los sujetos al derecho a la educación y expresan las potencialidades y las limitaciones, la articulación o fragmentación entre las políticas, los programas y los actores intervinientes. Cabe citar un trabajo donde se plantea que el espacio local evidencia “la superposición de recursos, la dispersión y la fragmentación, por ello son los espacios en los que es más necesaria la coordinación de esfuerzos” (Riquelme, 2004) entre los sectores educativos, sociales y de empleo que atienden a la población joven y adulta.

El discurso oficial en educación y en los otros campos del Estado, encarnado en las leyes y acciones que integran la agenda consensuada a nivel nacional, conforma “el efecto del trabajo de las prácticas políticas del estado sobre los discursos, las prácticas y las relaciones sociales” (Bernstein y Díaz, 1984). Las diferentes instancias y actores intervinientes en su implementación traducen este discurso en relación con el contexto

1. En el campo de las políticas sociales existen diversas concepciones acerca de los programas de tipo “workfare” y las políticas de transferencia condicionada de ingresos. Cabe señalar que las primeras implican el acceso a un subsidio monetario a cambio de una contraprestación laboral o comunitaria asociadas a orientaciones neoliberales de reducción de los derechos y de la seguridad social (Grondona, 2011). Las políticas de transferencia condicionada de ingresos son un tipo de política social que se inscriben en los modelos de protección y bienestar social, que tienen como base común la entrega de recursos materiales con criterios universalistas o a una población con mayor o menor grado de focalización con la finalidad de mejorar sus condiciones de vida o capacidades humanas (Cechinni y Madariaga, 2011). Se basan asimismo en criterios de corresponsabilidad, “con el objetivo de mejorar los niveles educativos, impedir la evasión escolar, el trabajo infantil y también para apoyar la nutrición mediante el mayor consumo de alimentos e incrementar los cuidados de la salud” (Fonseca, 2006: 7).

cultural y social en que se desarrollan. Siguiendo a Bernstein, la práctica de recontextualización se lleva a cabo dentro de un contexto que “estructura un campo o un subconjunto de campos cuyas posiciones, agentes y prácticas regulan la circulación de textos entre el contexto primario y el contexto secundario (Bernstein, 1981: 43)” (Bernstein y Díaz, 1984). Las medidas de atención del derecho a la educación de jóvenes y adultos son traducidas –es decir, recontextualizadas– en un ida y vuelta entre los niveles nacional, provincial, local e incluso por las instituciones y sujetos encargadas de llevarlas a la práctica.

Este artículo corresponde a una investigación en curso² que busca profundizar en las dimensiones que afectan el derecho a la educación de los jóvenes y adultos considerando tanto las características sociales, económicas y culturales de la población, las características de la oferta de educación y formación para el trabajo destinada a la atención de sus necesidades educativas, a la vez que comprender las diferencias derivadas de la localización espacial. Desde la perspectiva de la política y la planificación, la noción de deuda social educativa permite definir y evaluar aquello que el Estado debe proyectar en términos de inversión y gestión para saldar dicha deuda, así como los desafíos de la regulación y articulación intersectorial entre las políticas en el nivel nacional, provincial, regional y local para una atención integral de la población excluida del sistema educativo.

La investigación sostiene que la mirada sobre los procesos educativos y de formación para el trabajo en espacios locales reviste importancia pues en ellos funcionan los escenarios complejos de multiplicidad de ofertas y acciones fragmentadas y desigualmente distribuidas en el espacio y entre diferentes grupos sociales. El análisis de diversos espacios locales permite comprender mejor la existencia de diferencias en la transición hacia la educación secundaria obligatoria y la diferenciación de los perfiles institucionales de la educación y la formación para el trabajo, así como la tensión entre las escuelas de jóvenes y adultos y los programas de terminalidad educativa de reciente implementación. Así “lo local” y las instituciones se convierten en caja de resonancia de los problemas en la multiplicación y articulación de acciones que afectan negativamente la atención de la población.

La investigación ha seleccionado dos provincias, Santa Fe y Buenos Aires, y en ellas cinco localidades con diferentes características: el Gran Rosario, una gran urbe santafesina y del país; Zarate y Campana, ubicadas en el norte del tercer cordón de la Región Metropolitana de Buenos Aires; y Berazategui y Florencio Varela, en el sur del segundo cordón de dicha región, pues expresan y permiten comprender las características diferenciadas de accesibilidad y barreras para la población con bajo nivel educativo en términos de las situaciones demográficas, sociales, económicas y educativas, así como respecto a su extensión y ubicación geográfica.³

Este artículo cuenta con un primer apartado que presenta el abordaje de interpretación de las políticas y programas de educación de jóvenes y adultos, partiendo de la definición de la educación como derecho social que se extiende a lo largo de la vida y que requiere de la acción concertada de los distintos niveles y sectores del Estado. El análisis de las orientaciones de dichas políticas desde la década del noventa lleva a señalar el re-posicionamiento de la educación formal de jóvenes y adultos en la agenda de la política educativa, social y de empleo en un contexto complejo y superpuesto de acciones.

El segundo apartado corresponde a la conceptualización de los espacios locales y el territorio como escenarios donde se despliegan las políticas públicas y se concreta la atención de las necesidades de la población en un proceso no exento de disputas y falta de coordinación entre las instancias nacionales, provinciales y locales. Finalmente, el

2. Proyecto “Educación y formación para el trabajo. Deuda social con jóvenes y adultos y mercado de ilusiones de corto plazo” (UBACyT Programación Científica 2011-2014) y Proyecto “Los escenarios complejos de la educación y formación para el trabajo: vigencia, nuevos sentidos y el papel de los actores sociales” (UBACyT Programación Científica 2014 -2017GC). Dirección: Dra. Graciela C. Riquelme. Sede: Programa Educación, Economía y Trabajo (CONICET-PEET-IICE/UBA-FFyL). Página web: <<https://educacion-economia-trabajo-peat.org/>>.

3. La indagación respecto de las traducciones en los distintos contextos de las políticas recientes de terminalidad educativa en las cinco localidades seleccionadas implicó un acercamiento, a través de entrevistas con directivos de escuelas secundarias, escuelas de jóvenes y adultos y centros de formación profesional, a las conducciones educativas y a referentes y responsables de otros sectores de la política pública que funcionan a nivel de los municipios. En el marco de estrategias de ida y vuelta en la re-construcción del conocimiento entre lo macro y lo meso, el proyecto de investigación realizó reuniones de devolución y retroalimentación de resultados con distintos actores de las áreas locales seleccionadas para el trabajo de campo.

análisis avanza en la recontextualización de las políticas y programas de inclusión y terminalidad educativa para jóvenes y adultos en tanto políticas de atención al derecho a la educación. El artículo cierra con un adelanto de algunos primeros hallazgos de la investigación en curso acerca de la perspectiva de los agentes encargados de la implementación en las áreas locales y en las instituciones.

1. El derecho a la educación de jóvenes y adultos entre las políticas educativas y las políticas sociales

La educación en esta investigación constituye un derecho social, como garantía de igualdad de oportunidades para acceder a la educación primaria y secundaria y aún universitaria. El cumplimiento de este derecho implica la democratización del ingreso y la permanencia hasta su finalización en todos los niveles educativos, cuyo punto de partida debería ser la educación primaria y secundaria de calidad para la adquisición de saberes socialmente relevantes (generales y científico-tecnológicos). Estos niveles educativos corresponden a la “educación inicial”, base de la educación para toda la vida (LLL) (Belanger, 1994), pues en ellos se transmiten los contenidos socialmente relevantes y también en actitudes y habilidades necesarias para continuar aprendiendo (Riquelme, 1985, 1998, 2004, 2010).

Desde su incorporación a la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, posteriormente refrendado por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, 1966), la educación adquiere el carácter de derecho humano fundamental, de alcance universal y, cabe remarcar dados los sujetos de la educación de jóvenes y adultos, que no prescribe con la edad.

La noción de la educación como derecho humano implica políticas amplias que colocan al Estado como primer responsable de las prestaciones educativas y así junto con los otros derechos humanos, la educación debe ser protegida “no solo en el ámbito del Estado, sino también contra el propio Estado [...], a partir del momento en el que el Estado falle en sus obligaciones constitucionales para con sus sujetos” (Bobbio, 2000: 485; citado por Gentili, 2009: 23).

Si el derecho a la educación es entendido como aquél que garantiza el acceso igualitario a la educación primaria, secundaria y aún terciaria, entonces debe admitirse que existe una deuda social educativa con la población joven y adulta que fue excluida tempranamente del sistema educativo y encuentra barreras para retomar y completar los estudios (Riquelme, 2013 y Riquelme y Kodric, 2013). La noción de deuda social educativa sirve a la planificación de la educación pues propone

la atención de las demandas sociales de educación en tanto esta constituye un derecho que poseen todos los ciudadanos independientemente de la edad, género y condición socio-económica a la que pertenezcan o circunstancialmente se encuentren (Riquelme, 2013: 80)

Desde esta perspectiva, la atención de la deuda social educativa apunta a poner en evidencia y generar las respuestas necesarias del Estado para superar la exclusión de los jóvenes y adultos con bajo nivel educativo, es decir, expresa “las demandas a las políticas públicas para resolver estas cuestiones a través de decididas expansiones de las ofertas de certificación de primaria y secundaria, base de todos los demás aprendizajes que se realicen” (Riquelme, 2010). Ello sin dudas requiere la coordinación de las políticas del Estado nacional, provincial y local así como de articulaciones intersectoriales que eviten la dispersión de acciones y recursos.

En la década del noventa en Argentina, la educación de jóvenes y adultos no fue una prioridad en las agendas educativas nacional y provincial, que se concentraron en la reforma del sistema principal y postergaron la definición políticas y acciones del nivel primario y secundario de adultos, relegadas por la Ley Federal de Educación entre los llamados “régimenes especiales”. Además, el sector educación perdió poder de conducción en la formación de los trabajadores, mientras otras carteras, principalmente trabajo, encararon acciones que expandieron y diversificaron este ámbito con cursos de capacitación que no consideraban las necesidades educativas de los beneficiarios y funcionaban como subsidios de mano de obra barata para las empresas (Riquelme, 1997 y 1998; Herger, 2007).

Hacia finales de esa década y aún antes de la crisis del año dos mil uno, se acentuaron las críticas a las medidas neoliberales por la fragmentación del sistema educativo y la mayor desigualdad educativa. En el discurso político y educativo comenzó a instalarse la problemática del derecho a la educación, a la par que se implementaron algunos programas específicos de educación secundaria de adultos (por ejemplo, Adultos 2000 en la Ciudad de Buenos Aires) y algunos programas de empleo para jóvenes propusieron que “estudiar es trabajar”.

Tras la crisis económica, política y social de 2001, tanto la política de empleo como la política social incorporaron en los planes más importantes (Plan Jefes y Jefas de Hogar, Seguro de Capacitación y Empleo, Plan Familias y posteriormente Plan Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y Argentina Trabaja) contraprestaciones y becas para completar el primario y el secundario, y no solo oportunidades de capacitación laboral como predominaba en los programas de la década previa (Riquelme y Herger, 2014).

En la última década, la extensión de la obligatoriedad hasta el nivel secundario, reconocida por la Ley Nacional de Educación (n° 26.206/2006) instala con fuerza la responsabilidad del Estado en garantizar la oferta de servicios educativos a todos aquellos que no han completado su escolaridad. La concreción del derecho a la educación genera grandes desafíos en tanto el sistema educativo atraviesa por una nueva “transición crítica” (Riquelme, 2004), dados los cambios en la estructura de niveles y ciclos, en los planes de estudios y en los títulos y certificaciones que establece la Ley de Educación Nacional (Riquelme y Herger, 2014), asentada en un sistema fragmentado en veinticuatro sistemas distintos o subsistemas provinciales y una gran heterogeneidad de instituciones escolares y de grupos de escuelas para distintos sectores sociales.

La legislación ha tenido, sin duda, impacto en la definición y en las orientaciones de la política educativa para jóvenes y adultos que incluye acciones de promoción de la alfabetización, vuelta a la escuela y terminalidad de los niveles obligatorios. Tanto el Plan de Alfabetización “Encuentro” y especialmente el FinEs, expresan una intención de adecuación a la diversidad y especificidad de situaciones educativas de los jóvenes y adultos, con criterios de disponibilidad, accesibilidad y distribución en el territorio de cada jurisdicción. Sin embargo, no hay estudios ni información oficial sobre los alcances de estos planes que permitan estimar sus impactos en relación a la de los jóvenes y adultos con bajo nivel educativo.

Las acciones más recientes corresponden a los programas de ingresos condicionados, especialmente el Progresar, que tienen como objetivo generar condiciones económicas en los sujetos para el acceso, permanencia y terminalidad de los niveles educativos y cuya convocatoria, administración y financiamiento recae en organismos nacionales de la seguridad social.

El gráfico que sigue plantea un esquema de las relaciones político-funcionales entre áreas del Estado vinculadas con la atención educativa de jóvenes y adultos (Riquelme,

2007). Siguiendo la perspectiva de Bernstein, es posible interpretar las posiciones, los agentes y las prácticas que regulan en el campo del Estado la política específica para esta población. (Bernstein, 2001).

Gráfico 1

Ministerio de Educación	Ministerio de Trabajo	Ministerio de Desarrollo Social	ANSES
Plan Nacional de Alfabetización "Encuentro" FinEs y FinEs -TEC	Jóvenes con Más y Mejor Trabajo Seguro de Capacitación y Empleo	Plan Ingreso Social con Trabajo Argentina Trabaja, Enseña y Aprende Ellas Hacen	
Progresar			

Territorio
Regional - Provincial

Ministerios y direcciones provinciales Supervisión regional	Gerencias regionales/provinciales de empleo	Ministerios provinciales	Oficinas ANSES
--	---	--------------------------	----------------

Localidades

Supervisión distrital	Oficinas de empleo	Centros integrados de atención comunitaria Desarrollo Social Municipio	Oficinas ANSES
-----------------------	--------------------	---	----------------

Instituciones Escuelas de nivel primario y secundario de jóvenes y adultos Otras instituciones educativas Organizaciones sociales Sujetos
--

Los jóvenes y adultos son grupos de atención tanto del sector educativo, de empleo, de desarrollo social y, más recientemente, de la seguridad social, a través de políticas y programas que en algunos casos se orientan a fortalecer la oferta regular del sistema y a generar ofertas alternativas y flexibles (FinEs, Programa Encuentro, por ejemplo) y, en otros, apuntan a sostener los ingresos de los sujetos y sus familias e impactan en la demanda de primaria, secundaria y superior por medio de las condicionalidades y contraprestaciones (Jóvenes con más y mejor trabajo, Plan Ingreso Social con Trabajo, Progresar). Desde su posición en el nivel nacional los ministerios (en tanto agencias en la perspectiva de Bernstein) diseñan políticas cuya puesta en práctica en el territorio moviliza a los niveles de conducción provinciales y locales y, en ese proceso, asignan roles y funciones y distribuyen recursos monetarios y de otros tipos orientados a atender los problemas de los grupos excluidos.

El gráfico da cuenta de la diversidad de agentes y prácticas que intervienen en la atención educativa de jóvenes y adultos. Esto no es un fenómeno nuevo aunque, como fue ya reseñado, se acentuó desde la década del noventa. Según Bernstein (2001: 57),

hoy en día, el sistema educativo es un productor y reproductor crucial de recursos discursivos dentro del campo del control simbólico. Lo realmente interesante es el proceso en el que las producciones del sistema educativo, las teorías, se descontextualizan, recontextualizándose en otros campos de la práctica, incluyéndose distintos niveles y funciones de la educación.

La intervención de otros campos y agentes y la multiplicidad de prácticas, generan una fragmentación y dispersión de recursos que no favorecen el cumplimiento del derecho educativo.

El análisis de las políticas y programas da cuenta de que su formulación e implementación prevé la articulación entre distintos sectores y niveles, aunque en muchos casos resulta formal, se ve limitada a algunos aspectos o no ha logrado sostenerse más allá de la etapa de puesta en marcha. Los acuerdos entre las jurisdicciones y el Ministerio de Trabajo o el de Desarrollo Social para que titulares de programas cursen el primario o el secundario en escuelas de adultos o a través del Plan FinEs y la conformación de “comités intersectoriales” para Progresar, son ejemplos de intentos de coordinación entre distintos sectores de las políticas públicas, que contrasta con la fragmentación institucional de la década los noventa (Golbert, 1996; Herger, 2007; Riquelme y Herger, 2014).

La interpretación de las relaciones entre los agentes ubicados en los distintos niveles lleva a plantear la noción de *traducción de las políticas* en sus distintas instancias de formulación e implementación. La traducción de las políticas de inclusión y terminalidad educativa implican a las prácticas y posicionamientos de los agentes que diseñan las políticas desde el nivel central hasta los ámbitos locales e institucionales. Según estos contextos, las políticas originadas a nivel central y que operan en el territorio pueden dar lugar a que los agentes localizados en las provincias y localidades realicen traducciones o adaptaciones en el curso de su implementación (Bernstein, 2001).

El territorio local constituye un espacio catalizador de las articulaciones, desarticulaciones y discusiones entre los diferentes sectores y organismos encargados de la operación de los distintos programas, y es allí donde se evidencian las traducciones que realizan los agentes que deben implementarlas. Por ello la investigación plantea la perspectiva espacial para el análisis de las políticas y programas que se desarrolla en el apartado que sigue.

2. Los espacios locales y el territorio como escenario de las políticas para la atención de jóvenes y adultos

El abordaje de lo local parte desde el territorio entendido como el espacio geográfico en el que se desenvuelven las relaciones sociales y como un lugar de identificación de su población. También en el espacio se despliegan las relaciones de poder pues allí las clases sociales se reifican al apropiarse diferenciadamente los recursos o capitales. Los espacios tienen historia y mutan con ella, son objetos de disputa y blanco del control mediante las políticas públicas.

En una ciudad o región, los bienes materiales tales como servicios básicos (agua, electricidad, gas, transporte) y los bienes sociales (educación, salud, acceso a las instituciones públicas), están desigualmente distribuidos, existiendo barreras a la accesibilidad de los mismos. Mientras que hay grupos privilegiados en el acceso a los bienes y servicios, tales como la educación y la salud, otros grupos son perjudicados o excluidos. La desigualdad, así manifestada, vulnera lo que algunos teóricos denominan igualdad espacial (Donzelot, 2012; Fitoussi y Rosanvallon, 2010).

La importancia del espacio en las políticas queda plasmada en la noción de “cuestión espacial” que implica que la conflictividad social tiende a desplazarse desde problemas definidos por la división del trabajo (o sea las clases sociales) hacia la cristalización de las desigualdades en el espacio o el territorio. Las jerarquías se cristalizan, por ejemplo

en los privilegios del centro o la falta de infraestructura de la periferia. De esta manera, el habitante de los territorios (de los centros, de los barrios) se convierte en el interlocutor de los poderes públicos; además se produce un reordenamiento de las políticas públicas (focalización, descentralización, reorganización) en función de los desafíos del territorio (Castel, 2010, Donzelot, s/f).

Las políticas de atención al derecho de la educación para jóvenes y adultos se definen en la instancia nacional y son llevadas adelante en los territorios concretos donde habita la población. Es en las localidades donde se aplican las políticas públicas, se producen los entrecruzamientos entre los niveles de gobierno y se despliegan las políticas tanto nacionales como provinciales y municipales (Riquelme y Herger, 2006).

En el nivel local se concreta el interjuego entre las necesidades educativas de la población y las características del sistema de prestación de educación y formación y se define la trama de oportunidades reales de acceso y permanencia de los sujetos de los diferentes grupos sociales. Es en estos espacios donde se manifiestan de manera descarnada las desigualdades que afectan a la población a causa de los procesos de polarización social creciente.

De ahí que la comprensión de las situaciones de segmentación y diferenciación sociales en general, y educativas en particular, requiere un acercamiento a nivel de los ámbitos locales para comprender como se traducen, mediatizan y/o instrumentan las políticas públicas elaboradas a nivel nacional y provincial.

La preocupación por las políticas públicas interpretadas desde una mirada de lo espacial, lleva a considerar a las ciudades como ámbitos heterogéneos, especialmente a partir de los procesos de fragmentación urbana que afectan a América Latina y a nuestro país acentuadamente desde la década de 1980. En nuestras ciudades conviven y se diferencian poblaciones en situación de pobreza con los grupos favorecidos en el acceso a los servicios (Svampa, 2002; Terigi, 2009). Estos hechos revisten importancia para el problema de investigación, pues

... los procesos de segregación urbana impactan en la educación, planteando exigencias en relación con la inclusión de quienes están excluidos de otros derechos, o los ven solo parcialmente cumplidos. De aquí la importancia de considerar de manera específica los problemas educativos en las ciudades y de plantear interrogantes acerca de si se trata de problemas generales que toman expresiones locales (como podría ser el caso de los pequeños pueblos o de las zonas rurales) o si al menos algunos de los problemas que se presentan son específicos de los grandes conglomerados urbanos. (Terigi, 2009: 309)

En la perspectiva planteada, lo espacial se entrelaza con la organización político-administrativa de los territorios que responde a jerarquías estatales de lo nacional-federal, lo provincial y lo local. En un sentido operativo del término localidad, en Argentina no existe una correspondencia entre las escalas institucionales y los órdenes territoriales del Estado; asimismo, el sentido estadístico difiere del sentido político-administrativo y por tal motivo no existe una única acepción del término.

Dada la pluralidad de significados de localidad, en la investigación el término remite a la ciudad en cuanto espacio en el que se desenvuelven las relaciones sociales, que incluye tanto las áreas urbanas como las rurales y que coincide con la unidad político-administrativa del municipio.

En este sentido, y retomando el planteo de Bernstein sobre la producción, la reproducción de discursos y los distintos contextos y recontextualizaciones, constituye una hipótesis de trabajo que las políticas públicas de los niveles nacional y provincial que

se despliegan en las localidades han sido traducidas a partir de las configuraciones territoriales, las características de la población, las tensiones políticas propias de cada ámbito político-administrativo y los intereses en pugna de los actores encargados de su implementación. El gráfico anterior busca representar la complejidad de las relaciones de delegación e intercambio entre los ámbitos de formulación de las políticas junto a los discursos en los distintos contextos gubernamentales e institucionales por los que atraviesan. Estos contextos, en el decir de Bernstein, coinciden con los espacios socialmente jerarquizados, en los cuales los agentes que los habitan disputan sus posiciones y ponen en juego sus propios discursos y prácticas.

Los estudios referidos a la educación y formación han identificado el entrecruzamiento de aspectos estructurales e individuales que afectan la incorporación de los jóvenes y adultos en estas instancias. La satisfacción de las necesidades educativas de la población constituye un proceso complejo pues está vinculado, por un lado, a variables de orden cultural, físico y económico y, por otro, a las características del sistema productor de bienes y servicios –en este caso las ofertas de educación y formación–, conformado en gran medida por las regulaciones y decisiones de los funcionarios del aparato político-administrativo que regulan tales prestaciones (Riquelme, 1978 y 1997).

El territorio se vuelve objeto de disputa, que oscila entre las demandas y las posibilidades de autonomía respecto a los vínculos jerárquicos con los niveles superiores que tienen jurisdicción sobre él. Asimismo, dentro de las localidades, las disputas se realizan en un nivel interno, en una micro-política en el que las distintas zonas, distritos o barrios buscan apropiarse de recursos, alcanzar su desarrollo y obtener ganancias de localización⁴ a través del establecimiento de instalaciones valoradas o por el contrario, de evitar instituciones e instalaciones indeseables. Allí, además, se debaten los intereses de organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil, de empresas y otros tipos de instituciones.

En lo que respecta a las instituciones de educación y formación, en las localidades se evidencian los problemas de superposición de recursos, así como la dispersión y la fragmentación de las políticas de educación y formación para el trabajo, y por ello es necesaria una mayor coordinación de esfuerzos en los espacios locales. Por lo tanto, los entornos provinciales y locales son fuentes de limitaciones y contextos a considerar en la búsqueda de alternativas, dadas la diversidad cultural y social y la heterogeneidad económico-productiva (Riquelme, 2004).

Si bien las políticas educativas son analizadas y evaluadas a partir de sus alcances nacionales y jurisdiccionales, la interpretación y aplicación a nivel local e intralocal hace visibles los logros y los desafíos en áreas, instituciones y sujetos concretos. Este encuadre conceptual plantea el desafío de interpretar la articulación de los niveles macro, meso y micro para la comprensión de las políticas públicas de educación y formación para el trabajo así como la configuración que adoptan en los espacios locales, en las instituciones y en las prácticas de los sujetos.

Otras investigaciones recientes que también abordan estas problemáticas, sostienen que los espacios locales son “los escenarios que permiten percibir los comportamientos educativos de los sectores marginados así como de los niveles diferenciales de ingresos” (Feijó, 2014: 31). Un estudio sobre la implementación de las políticas en el Gran Buenos Aires mostró que las políticas formuladas en los niveles nacionales y provinciales, no siempre permean a los sectores a los que se orientan y que ello tiene relación con las condiciones de fragmentación y segmentación social del Conurbano. Además en las localidades quedan evidenciadas las problemáticas específicas de la población y del territorio que pueden dificultar la gestión de las políticas y los conflictos y entramados políticos que intervienen en estas gestiones (Rivas, 2012).

4. Según Pierre Bourdieu (1999) la distribución de los bienes y servicios, así como la ubicación de los distintos grupos sociales adquiere distintas valoraciones y determinan la posibilidad de apropiación de esos bienes y servicios. Para dar cuenta de estas apropiaciones diferenciales en términos de posiciones en el espacio físico el autor utiliza el término de “ganancias de localización”.

Tal como se adelantó, en la investigación el tratamiento de este enfoque sobre el territorio se concretó en dos áreas diferentes de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA).⁵ Cabe destacar que existe diversidad de situaciones entre las localidades que componen a la RMBA y que persisten desigualdades entre los distritos y al interior de los mismos. Inicialmente se analizaron el acceso y barreras a la educación secundaria y a la formación para el trabajo en las localidades de Campana y Zárate, y siguiendo el eje de comunicaciones hacia el norte también se incluyó a Rosario en la provincia de Santa Fe.⁶⁷

El objetivo de profundizar en la comprensión de los escenarios complejos de atención de las necesidades educativas de jóvenes y adultos, y la manera en que se dan las relaciones los sectores del Estado nacional, provincial y local, se concretó en una segunda etapa de aproximación en localidades del sur del segundo cordón del Conurbano bonaerense. Se seleccionaron a las localidades de Florencio Varela y Berazategui, caracterizadas como unidades territoriales parcialmente urbanizadas y con situaciones de polarización social.

Estas localidades, en contraste con las de la zona norte cuentan con condiciones sociales más desfavorables y con menor desarrollo en infraestructura. En este sentido, un trabajo de investigación de Cetrángolo, Steinberg y Gatto (2011) incluye a Berazategui entre aquellas localidades de más de 100.000 habitantes con alta vulnerabilidad social y educativa. Otra investigación señala que estas condiciones han sido motivo de que esta localidad fuera seleccionada para la primera puesta en marcha de programas como el Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (FinEs) (Toscano y Serial, 2012).

Este artículo analiza en particular Berazategui y Zárate debido al interés de estudiar las situaciones educativas en territorios diferentes del norte y sur del tercer cordón, dado que la mayoría de las investigaciones se centran en Capital Federal o el primer cordón del Gran Buenos Aires. Zárate, localidad el tercer cinturón norte, cuenta con una menor cantidad de población y de instituciones que Berazategui, localidad del sur del Conurbano con indicadores sociales menos favorables que los zarateños. Por otra parte, la mayor extensión del territorio de Berazategui y la gran cantidad de instituciones implican desafíos específicos para las políticas.

3. Las políticas de educación de jóvenes y adultos entre los diseños centralizados y las adaptaciones en espacios locales

La investigación en curso busca aportar a la comprensión de los ámbitos de educación y formación para el trabajo y su configuración como escenarios complejos de ofertas dispersas que afectan la atención de la deuda social educativa con jóvenes y adultos. El encuadre conceptual considera los distintos niveles y sectores de gobierno, las orientaciones desde los que cada instancia formula las políticas y prevé los recursos para su implementación, así como su “llegada” a lo local. Este artículo fue escrito en el marco del enfoque multidimensional de la investigación pero poniendo el foco en los programas cuya finalidad es la inclusión y la terminalidad educativa de jóvenes y los adultos en la perspectiva de la atención del derecho a la educación.

Siguiendo el planteo conceptual desarrollado en los apartados anteriores, en este punto del artículo se busca dar cuenta de algunos avances de la investigación respecto a cómo las políticas de terminalidad e inclusión educativa de jóvenes y adultos son traducidas por las conducciones educativas y de otras áreas sociales de las localidades seleccionadas, así como por las instituciones educativas. La intención es explorar las posibilidades,

5. Si bien existen diversos abordajes de clasificación de la conformación territorial de la Capital Federal y de los partidos que la rodean (Conurbano, AMBA, AMBA ampliado), en la investigación se parte de una perspectiva de la RMBA según la cual es posible distinguir diferentes áreas o sectores: un área central consistente en la Ciudad de Buenos Aires, un área suburbana que corresponde a la primera y segunda corona del Conurbano y una periferia que incluye a los partidos de la tercera corona o cordón que se encuentran vinculados a las demás áreas (Di Virgilio, Guevara y Arqueros Mejica, 2015: 73).

6. Proyecto de investigación ya citado.

7. En el marco de los proyectos “Educación y formación para el trabajo. Deuda social con jóvenes y adultos y mercado de ilusiones de corto plazo” (UBACyT Programación Científica 2011-2014) y “Los escenarios complejos de la educación y formación para el trabajo: vigencia, nuevos sentidos y el papel de los actores sociales (UBACyT Programación Científica 2014 -2017), ya citados, se realizaron reuniones de retroalimentación y devolución de avances a los directores y autoridades educativas entrevistados en distintas instancias, a la par que se propuso una discusión colectiva sobre las políticas de terminalidad educativa, sus impactos sobre realizadas en Campana, Zárate y Rosario en 2015.

desafíos y tensiones que se producen y que puede afectar las posibilidades de acceso, permanencia y finalización de la educación.

El primer subapartado presenta las dimensiones del abordaje conceptual de la investigación en su definición operacional, es decir, la utilizada para abordar las características que la implementación de las políticas y los programas adquieren en los espacios locales seleccionados, y el segundo reseña a modo de avances algunas perspectivas de coordinadores de programas, inspectores y directivos, es decir, de los agentes involucrados en la implementación de la política en los territorios y en las instituciones educativas.

3.1. La comprensión de las políticas centrales y su traducción a nivel regional, local e institucional

Los responsables de la conducción educativa en los espacios locales y de las instituciones interpretan las políticas formuladas en el nivel nacional (macro) e intervienen en su recontextualización en espacios concretos. En estos espacios se experimentan las tensiones entre un diseño definido por una instancia central y las posibilidades que deja a la participación de otros agentes o agencias encargados de su implementación.

La traducción o recontextualización de las políticas en esta investigación ha sido abordada a través de las siguientes dimensiones que permiten explorar las características y problemas que asumen en los distintos espacios locales seleccionados por la investigación:

1. las *relaciones* entre los distintos niveles, áreas y sectores de la política que intervienen en el diseño e implementación; esto remite a los roles que corresponden a cada uno y la participación en la definición de las líneas, componentes y acciones;
2. las *posibilidades* de realizar o no adaptaciones a los diseños en cada provincia y localidad, considerando qué nivel de la conducción educativa puede realizarlas y cuáles aspectos pueden adaptarse y cuáles no;
3. los *desafíos* que estas políticas y programas generan a la gestión educativa local, en términos de la planificación de su puesta en marcha en el territorio específico, la coordinación de acciones entre las instituciones y otros actores que intervienen y las condiciones para el seguimiento y evaluación;
4. la *percepción* de los sujetos que intervienen en la ejecución de las políticas y programas respecto de si atienden o no a las necesidades educativas de la población con bajo nivel educativo y la posibilidad de adaptar estas políticas para mejorar estos objetivos;
5. las *modificaciones* que se dan a nivel de cada institución en las que funcionan las políticas y los programas.

Estas dimensiones de la investigación se hicieron operativas al formularlas como preguntas a los agentes que intervienen en distintos momentos de implementación de las políticas y en distintos contextos de los espacios locales. La indagación incluyó el nivel de la supervisión e inspecciones distritales, coordinaciones administrativas, centros de formación profesional e instituciones de educación secundaria de jóvenes y adultos.

En los contextos de las coordinaciones administrativas y de las supervisiones e inspecciones distritales, se indagaron los siguientes problemas:

- » las políticas, planes o programas (nacionales, provinciales, municipales) específicos para la terminalidad educativa para los jóvenes, adultos y trabajadores que se implementan en el distrito;
- » los modos en los que se implementa el programa en los distritos;
- » los desafíos en la implementación de estos programas en el distrito;
- » los criterios existentes para definir las instituciones en las que se implementará un determinado programa o plan;

- » la adecuación de los programas al contexto local;
- » la coordinación entre distintas áreas (educación, empleo, social, etcétera) en la implementación de los programas que funcionan en la localidad;
- » las características y recursos (financieros, docentes, de infraestructura, de gestión; etcétera) que se requieren en la implementación de los programas;
- » los roles de cada agente que interviene y las formas en que se dan las relaciones entre los mismos;
- » la intervención de otras áreas de gobierno y las formas de regulación de estas intervenciones;
- » la intervención de otros actores sociales y las formas de regulación de estas intervenciones.

En los contextos institucionales, los problemas de implementación en las escuelas y centros educativos se captaron mediante las siguientes dimensiones:

- » la relación de la institución con programas educativos, sociales o de empleo (nacionales, provinciales y/o municipales);
- » el tipo de participación y momento de inicio;
- » los requisitos para participar en el programa;
- » el modo de llegada de la información sobre el programa a la institución;
- » los recursos materiales, de equipamiento, financieros y didácticos que se reciben a partir del programa;
- » la modificación del funcionamiento del desarrollo de las actividades en la institución;
- » las ventajas e inconvenientes vinculados a la gestión del programa;
- » la proporción de estudiantes sujetos de derecho de los programas educativos sociales o de empleo que concurren a la institución;
- » las ventajas y las limitaciones de esos programas para que los estudiantes continúen estudiando, encuentren un trabajo y mejoren sus condiciones de vida.

La investigación en las localidades seleccionadas puso en evidencia que los programas y acciones dirigidos a los jóvenes y adultos no siempre son planificados ni coordinados entre el nivel nacional, provincial y local. Así, en estos espacios locales es posible dar cuenta de las diversas políticas con componentes de inclusión social y terminalidad educativa, destacando que algunas que se encuentran operando en un municipio y pueden no encontrarse en otro, tal como se aprecia en la siguiente tabla.

Políticas con componentes de inclusión y terminalidad educativa: los casos de Berazategui y Zárate.

Políticas y sectores	Berazategui	Zárate
Educación		
FINES	X	X
FINES II		
FINES-COA	X	
FINES TEC	X	
Plan de Mejora Institucional	X	X
Programas Socio-educativos (CAJ)		X
ANSES		
PROGRESAR	X	X
AUH	X	X
MTEySS		
Jóvenes con Más y Mejor Trabajo	X	X
Seguro de Capacitación y Empleo	X	
Desarrollo Social		
Ellas Hacen	X	

Fuente: Programa de Educación, Economía y Trabajo y Proyecto, Proyecto UBACyT 2014-2017 op. cit.

Por otra parte, las políticas no son implementadas en todas las instituciones educativas relevadas; y en el caso de las transferencias condicionadas que reciben los sujetos, éstos se encuentran distribuidos en instituciones que reúnen ciertas características o perfiles. Además, no todas las instituciones reciben los mismos programas, aun los educativos, por lo cual el estudio de la diferenciación institucional también incluye su vinculación con las políticas públicas (Herger y Sasserá, 2015).

8. Centros de Orientación y Apoyo (COA) fue un programa de terminalidad educativa de Provincia de Buenos Aires previo a FINES. Con la llegada de éste último, se produjeron distintas adaptaciones de ambos programas, conocidas por los propios agentes como FINES- COA.

La indagación dio cuenta de traducciones provinciales, como es el caso de FinEs-COA⁸ que a su vez vuelve a traducirse en los contextos locales (por ejemplo, en Zárate no se dio cuenta de la existencia de COA ni de su asociación con FinEs).

Algunas de las políticas son mediatizadas por ministerios y áreas provinciales, mientras que otras políticas son gestionadas directamente por instancias municipales, tales como las oficinas de empleo y las oficinas de desarrollo social. Los distintos agentes sociales (cámaras empresarias, sindicatos, organizaciones políticas, etcétera) también intervienen en los procesos de traducción y median en el desarrollo de las políticas en el nivel local pues pueden facilitar sedes de funcionamiento o colaborar con personal, identificar a los sujetos de derechos y hasta realizar acciones de educación y formación para el trabajo (por ejemplo, cursos de formación y orientación laboral).

Los coordinadores, supervisores e inspectores distritales de los niveles y modalidades educativas tienen un rol clave en la implementación y traducción de los programas en el territorio, aunque en algunos casos se superponen funciones (por ejemplo, inspectores de educación secundaria que supervisan FinEs y cuyas sus sedes de trabajo son tanto la sede de inspección como la oficina de desarrollo social).

3.2. Algunos hallazgos en la perspectiva de los supervisores y los directores

La indagación respecto de las traducciones en los distintos contextos de las políticas recientes de terminalidad educativa en las localidades de Berazategui y Zárate implicó un acercamiento, a través de entrevistas y reuniones de retroalimentación, a las conducciones educativas y a referentes y responsables de otros sectores de la política pública que funcionan a nivel de los municipios.

Los entrevistados suelen referirse a las políticas y programas como normativas, regulaciones e instrucciones que “bajan” o “llegan” al territorio y a la institución. Las políticas son tratadas como elementos externos que deben ser implementados y gestionados, aunque en muchos casos no han sido solicitados ni demandados:

Baja todo por resolución, te digo, todo lo que está dentro del sistema educativo tenemos la opción de tomarlo, te llega la información. (Director Escuela Secundaria, Berazategui)

Los programas suponen el acceso a recursos, equipamiento, materiales o personal “que llegan” e implican decisiones y tensiones en torno a su distribución en el territorio, la selección de las instituciones o sujetos de derecho, criterios de uso de recursos escasos, etcétera

El Plan Mejora Institucional viene normado, a nosotros nos baja una resolución que nos dice qué podemos hacer, qué no podemos hacer, cómo se usará el dinero y ahí uno decide dentro de las posibilidades que se dan cómo uno lo va a usar [...] de acuerdo a lo normado uno implementa. (Director Escuela Secundaria, Berazategui)

El desconocimiento de la dinámica de la política o programa mostrado por muchos de los entrevistados está en relación con el punto anterior. En algunos casos, esto responde a los cambios de personal (si al ingreso de un directivo nuevo a la institución

el programa ya estaba en funcionamiento, entonces no se conoce como “llegó” a la escuela). En otros casos, la complejidad de los propios programas y de las instancias que intervienen genera confusiones o reinterpretaciones de los agentes que tienen dificultades para dar cuenta de los requisitos, disposiciones o mecanismos de funcionamiento y de distribución de recursos.

Estas cuestiones afloraron en las reuniones de retroalimentación realizadas en Zárate, espacio que fue aprovechado por los directores como instancia de intercambio de información sobre los programas. Las inquietudes apuntaron a los modos en que las instituciones acceden a los programas y recursos asociados a los mismos, a la par que se manifestaron interrogantes sobre por qué algunas instituciones accedían y otras no. Esto muestra que los criterios de asignación son opacos para estos actores y que las instancias de comunicación horizontales (entre instituciones) y verticales (con la supervisión) son escasas.

En las manifestaciones de los entrevistados se evidencian desacoples entre las temporalidades de la política, de las instituciones y de los sujetos. La “bajada” de un programa genera en algunos casos situaciones de incertidumbre que constituyen desafíos para la gestión en las instituciones educativas:

Tarda en llegar la información. Todos los años empezamos tarde. [...] Nunca tenemos la seguridad si larga o no el año que viene. [...] Cuando llega el mail de La Plata es que ya se está implementándose, o ya tendría que estar implementado o nos dejan poco margen administrativo para hacer la inscripción, hacer los listados, hacer los actos de designación. Esto nos significa tener que desplazarnos en las fechas y superponernos en las etapas. (Coordinadora de programa, Berazategui)

En algunos casos se da la adaptación o traducción de la política a las características de los espacios locales o a las propias instituciones educativas. Las adaptaciones principales refieren a las nuevas dinámicas de gestión y administración por parte del equipo directivo; la modificación del funcionamiento institucional se muestra en la ampliación y flexibilización de horarios de apertura y cierre, así como en la articulación de contenidos y de actividades didácticas entre programas y materias. En otros casos, el cumplimiento de la normativa no ocasiona situaciones particulares que alteren la implementación de la política ni el funcionamiento de la institución.

A las instituciones educativas “llegan” varios programas, algunos solicitados por el personal directivo (por ejemplo, Planes de Mejora), mientras que en otros casos existe una designación cuyos criterios no son siempre claros. Además, a las instituciones concurren los jóvenes y los adultos que son beneficiarios de Progresar, AUH (en las escuelas secundarias), Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y adultos con Seguro de Capacitación y Empleo o que son miembros de cooperativas. Si bien desde las escuelas no se interviene activamente en estas políticas, tienen el rol fundamental de certificar el cumplimiento de la asistencia, de firma de títulos y otras gestiones administrativas.

Estas políticas generan distintas críticas entre los inspectores, directivos y coordinadores que señalan las actitudes de resistencia de los estudiantes y cuestionan el nivel de compromiso de los docentes, para finalmente plantear que los logros o los fracasos deben asignarse a estos actores. Una cultura de la meritocracia atraviesa a las políticas, reproduciendo las lógicas escolares. Por ejemplo, desde el punto de vista de los coordinadores e inspectores, la política se cumple si los estudiantes “le dan la importancia de la educación, al paso por la escuela” o si los docentes se comprometen con su rol:

Y tenemos este problema también, tenemos profesores que toman FinEs pero que no tienen esa apertura, lo toman con la estructura de... lo toman por necesidad laboral

pero no tienen el compromiso de trabajar con matrícula vulnerable o con alumnos con dificultades entonces rápidamente entran en tensión con su propio trabajo. Eso es una realidad concreta, no solo de acá sino de toda la provincia. (Inspector, Berazategui)

En una escuela de Zárate, existe una percepción crítica de los programas de terminalidad educativa: si bien por un lado permitirían una mayor inclusión y permanencia de los estudiantes, por el otro existen desacuerdos sobre las formas de acreditación y titulación.

Para algunos entrevistados, las instituciones educativas aparecen como las encargadas principales de la articulación y traducción de los programas, en las cuales el rol de la dirección es resaltado como central, pues para cumplir con las condiciones establecidas en los procedimientos “hay que contar con las ganas de los directores” para presentar las propuestas y armar los proyectos. Ello remite a un componente subjetivo meritocrático relacionado con el compromiso o la voluntad que despliegan los sujetos para hacer que “el programa funcione” y se cumpla el objetivo de la inclusión educativa de los jóvenes y adultos.

A modo de cierre

El encuadre conceptual de la investigación en curso busca la comprensión de la articulación entre los niveles macro, meso y micro de las políticas públicas de educación y formación para el trabajo y la configuración que adoptan en los espacios locales, en tanto en estos se despliegan las acciones del Estado nacional, regional y provincial que muestran problemas de coordinación e integración intersectorial.

Este artículo presenta algunas evidencias sobre cómo las políticas públicas se desarrollan en los ámbitos locales y las instituciones de educación de jóvenes y adultos para la atención del derecho a la educación. La implementación en los territorios de estas políticas y su gestión cotidiana en las instituciones educativas enfrentan múltiples desafíos, debidos principalmente a la escasez de recursos y a la necesidad de una administración institucional. La diversidad de actores y las instancias de coordinación no claras –y hasta inexistentes– aumentan las exigencias en la práctica cotidiana de los funcionarios. Más aún: la riqueza de estos nuevos programas se suma a las funciones regulares de estos agentes.

Estas situaciones pudieron ser captadas mediante el enfoque de análisis orientado a los espacios locales y los entrecruzamientos entre las instancias macro, meso y micro de las políticas públicas dirigidas a que los jóvenes y los adultos terminen la educación obligatoria, a través de entrevistas y encuestas auto-administradas a funcionarios de las instancias de conducción.

Un interrogante que surge de esta indagación es: ¿qué instancias existen a nivel nacional y provincial que recuperen las experiencias de la implementación de las políticas en los espacios locales para monitorearlas y reorientarlas en un ida y vuelta que favorezca la planificación de las acciones y de los recursos disponibles y necesarios para una mejor atención de la deuda social educativa?

En las palabras de uno de los entrevistados:

Me parece que la conclusión es que la estructura de gobierno del sistema tanto a nivel nacional como provincial tienen que pensar con colaboración nuestra, tenemos que pensar todos en algún cambio de la propuesta de terminalidad que incluya incorporar

la propuestas de Fines a los CENS a adultos, darle organicidad, pensar cómo abordar estas cuestiones de las resistencias a estos nuevos habitantes de los secundarios de adultos [...] (Inspector, Berazategui)

En esta frase se expresan las tensiones vinculadas a la fragmentación y superposición entre programas que se desarrollan en el campo educativo y que requerirían de una coordinación que facilite trayectos educativos integrados para jóvenes y adultos. Sin dudas, es necesario descifrar los mecanismos complejos que acompañan la transformación o cambios de las políticas, exponiendo sus aspectos reproductivos y los intereses que los mantienen a través de todos los grupos no siempre visibles que están involucrados en los contextos nacional, provincial y local.

Bibliografía

- » Ball, S. J. (2002). Textos, discursos y trayectorias de la política: la teoría estratégica. *Páginas 2 (2/3)*, pp. 19-33. Rosario: FHYA-UNR.
- » Bélanger P. (1994). The dialectics of Lifelong Education. *International Review of Education*, vol. 40, N° 3, pp. 353-382. Hamburg: UIE.
- » Bernstein, B. (2001). *La estructura del discurso pedagógico. Clases, códigos y control* (Volumen VI). Madrid: Fundación Paideia, Morata.
- » Bernstein, B. y Diaz, M. (1984). Towards a Theory of Pedagogic Discourse. *CORE*, vol. 8, N° 3.
- » Bobbio, N. (2000). *Teoria geral da política. A filosofia política e as lições dos clássicos*. Río de Janeiro: Campus.
- » Bourdieu, P. (1999). Efectos de lugar. En Bourdieu, P. (dir.), *La miseria del mundo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- » Castel, R. (2010). Prefacio. Una gran transformación. En Castel, R., *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- » Cechinni, S. y A. Madariaga (2011). *Los programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y El Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- » Cetrángolo, O, C. Steinberg y F. Gatto (2011). *Desigualdades territoriales en Argentina. Insumos para el planeamiento estratégico del sector educativo*. Buenos Aires: CEPAL, Unidad de Planeamiento Estratégico y Evaluación de la Educación Argentina.
- » Di Virgilio, M., Guevara, T. y Arqueros Mejica, S. (2015). *La evolución territorial y geográfica del conurbano bonaerense, en Historia de la Provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: UNIPE y Edhasa.
- » Donzelot, J. (s/f). *Refonder la cohésion sociale*. En línea: <<http://donzelot.org/index.php?type=article.htm>>.
- » ----- (2012). *¿Hacia una ciudadanía urbana? La ciudad y la igualdad de oportunidades*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- » Feijoó, M. (2014). Introducción. En Feijoó, M. y Poggi, M. (coords.) *Educación y políticas sociales. Sinergías para la inclusión*. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IIPE-Unesco.
- » Fitoussi, J. P. y Rosanvallon, P. (2010). *La nueva era de las desigualdades*. Buenos Aires: Ediciones Manantial.
- » Fonseca, A. (2006). *Los sistemas de protección social en América Latina: un análisis de las transferencias monetarias condicionadas*. Brasil: RBLAC-PNUD.
- » Gentili, P. (2009). Marcha y contramarchas. El derecho a la educación y las dinámicas de exclusión incluyente en América Latina (a sesenta años de la Declaración Universal de la Derecho Humanos). *Revista Iberoamericana de Educación*, N° 49, pp. 19-57. Madrid: CAEU.
- » Golbert, L. (1996). Viejos y nuevos problemas de las políticas asistenciales. *Serie de Estudios*, N° 12. Buenos Aires: Centro de Estudios para el cambio estructural (CECE).

- » Grondona, A. (2011). “Workfare” y “underclass”, las singularidades de la traducción argentina. *Estudios del Trabajo*, N° 41/42, pp. 77-103. Buenos Aires: ASET.
- » Herger, N. (2007). La educación y formación para el trabajo en Argentina en los noventa: fragmentación y superposición de políticas y atención de los trabajadores con bajo nivel educativo. *Serie de Cuadernos del Educación, Economía y Trabajo*, N° 20. Buenos Aires: IICE, FFyL, UBA.
- » Herger, N. y Sasserá, J. (2015). Educación y formación para el trabajo en espacios locales: fragmentación territorial y segmentación educativa en Campana, Zárate y Rosario. En *III Seminario latinoamericano “Desigualdad y políticas socio-laborales” y 4° Jornadas de Política Social*. Los Polvorines (en prensa).
- » Riquelme, G. C. (1985). „Readaptación profesional y ocupacional de los trabajadores en contextos de crisis.“, *Revista Argentina de Educación*, año IV, N° 6, pp. 17-46. octubre 1985. Buenos Aires.
- » ----- (1989). *Educación y trabajo en zonas desfavorables. Reconceptualización y alternativas en la perspectiva de las políticas sociales. Versión preliminar*. Buenos Aires: Ministerio de Educación y Justicia, Organización de los Estados Iberoamericanos.
- » ----- (1997). Estudios para la educación técnica y la formación profesional. Estudio de caso nacional. Argentina. *Colección Documentos de trabajo*, N° 15. Instituto de investigaciones en Ciencias de la Educación. Facultad de Filosofía y Letras. UBA. Buenos Aires: IICE, FFyL, UBA.
- » ----- (1998). Asignación y distribución del gasto en educación técnica y formación profesional: construcción de indicadores y políticas alternativas. *Jornadas Financiamiento de la Educación Argentina. Situación actual. Perspectivas*. Buenos Aires: Propuestas, Academia Nacional de Educación. Septiembre.
- » ----- (2004). *La educación secundaria antes y después de la reforma: efectos distributivos del gasto público*. Colección Ideas en Debate. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.
- » ----- (2007) *La deuda social educativa en Argentina: práctica y cumplimiento del derecho a la educación*. Serie de Cuadernos del Educación, Economía y Trabajo, N° 16. Buenos Aires: CONICET. Programa Educación, Economía y Trabajo (PEET), Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación (IICE), Facultad de Filosofía y Letras (FFyL) UBA.
- » ----- (2010). *Educación y Formación para el trabajo: la perspectiva de los adultos*, Clase virtual elaborada para curso de Posgrado Virtual “Jóvenes, Educación y Trabajo: Nuevas Tendencias y Desafíos”, julio. Programa de Juventud de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Argentina. Julio 2010.
- » ----- (2013). La Deuda Social Educativa y el Derecho a la Educación: la importancia de los ejercicios de estimación de recursos para la planificación educativa. En Riquelme, G. C. y A. Kodric, *Deuda Social Educativa. Atención del derecho a la Educación*, pp. 69-98. Buenos Aires: Lumiere SA.
- » Riquelme, G. C. y Herger, N. (2005). La explosión y fragmentación de la educación y formación para el trabajo en argentina: resignificación y desafíos en la perspectiva de los jóvenes y adultos. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, vol. 13, N° 39. University of South Florida.

- » ----- (2006a). Mercado de ilusiones de corto plazo. Discusiones metodológicas y su aplicación en áreas locales. *Serie de Cuadernos del Educación, Economía y Trabajo*, N° 14. Buenos Aires: IICE, FFyL, UBA.
- » ----- (2006b). Escenarios de educación y formación para el trabajo ¿mercado de ilusiones de corto plazo o alternativas socio-educativas a la exclusión? *Serie de Cuadernos del Educación, Economía y Trabajo*, N° 17. Buenos Aires: IICE, FFyL, UBA.
- » ----- (2014). Las transiciones críticas de la educación y la formación para el trabajo: los cambios de estructura, la fragmentación y la búsqueda de homogeneidad en las últimas décadas. En Riquelme, G. C. (directora y editora) *Las demandas de educación y formación para el trabajo en la Argentina poscrisis*. Buenos Aires: La Bicicleta.
- » Riquelme, G. C., Herger, N. y Kodric, A. (2015). Deuda social con la educación y formación de jóvenes y adultos: accesibilidad, barreras y escenarios complejos. En *III Seminario latinoamericano “Desigualdad y políticas socio- laborales” y 4° Jornadas de Política Social*. Los Polvorines (en prensa).
- » Riquelme, G. C., Herger, N. y Magariños, E. (1999). Educación y formación para el trabajo en el Gran Buenos Aires: mercado de ilusiones de corto plazo. *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación*, año VIII n° 15, pp. 3- 14. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- » Riquelme, G. C. y Kodric, A. (2013). *Deuda Social Educativa. Atención del derecho a la Educación*. Buenos Aires: Lumiere SA.
- » Rivas, A. (coord.) (2012). *Balance de la gestión educativa de la Provincia de Buenos Aires (2007-2011)*. Buenos Aires: CIPPEC.
- » Serial, A. G. y Toscano, A. (2012). *Adolescentes y secundaria obligatoria. Finalización de Estudios y Vuelta a la Escuela. Conurbano (Argentina)*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento y UNICEF.
- » Svampa, M. (2002). Fragmentación espacial y nuevos procesos de integración social “hacia arriba”: socialización, sociabilidad y ciudadanía. Conferencia inaugural realizada en el marco del Coloquio Latinoamérica: países abiertos, ciudades cerradas. México: Universidad de Guadalajara.
- » Terigi, F. (2009). “Segmentación urbana y educación en América Latina. Aportes de seis estudios sobre políticas de inclusión educativa en seis grandes ciudades de la región”, *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, vol. 7, N°. 4.
- » UNESCO/OREALC (1978). *Estudio metodológico sobre la integración de la dinámica poblacional en la planificación de la educación para el desarrollo de zonas rurales*. Diciembre.

Natalia Herger

Doctora en Educación por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Investigadora del Programa Educación, Economía y Trabajo, Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras, UBA, Argentina. Correo Electrónico: nath@filo.uba.ar

Jorgelina Sasserá

Doctora en Educación por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Investigadora del Programa Educación, Economía y Trabajo, Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras, UBA, Argentina. Correo electrónico: jsasserá@filo.uba.ar

