



Tipo de documento: Tesis de Maestría

Título del documento: Políticas, sujetos e instituciones educativas: un abordaje socioantropológico del Programa Todos a Estudiar en la Ciudad de Buenos Aires, 2006 - 2009

Autores (en el caso de tesis y directores):

Cecilia Adriana Diez

María Paula Montesinos, dir.

Datos de edición (fecha, editorial, lugar,

fecha de defensa para el caso de tesis): 2016

Documento disponible para su consulta y descarga en el Repositorio Digital Institucional de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
Para más información consulte: <http://repositorio.sociales.uba.ar/>

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Argentina.
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 4.0 (CC BY 4.0 AR)



La imagen se puede sacar de aca: https://creativecommons.org/choose/?lang=es_AR



Adriana Cecilia Diez

**Políticas, sujetos e instituciones educativas. Un abordaje socioantropológico del
Programa *Todos a Estudiar* en la Ciudad de Buenos Aires (2006-2009)**

Tesis para optar por el título de Magister en Políticas Sociales

Facultad de Ciencias Sociales

Universidad de Buenos Aires

Directora: Mgr. María Paula Montesinos

Buenos Aires

2015

RESUMEN

La presente tesis aborda las reorientaciones, continuidades y resignificaciones de las políticas socioeducativas durante la última década en Argentina, tomando como caso el Programa Nacional de Inclusión Educativa *Todos a Estudiar*, que estuvo vigente a nivel nacional entre los años 2004 y 2009, y en la Ciudad de Buenos Aires, a partir del 2006.

A través de las entrevistas a los protagonistas, he procurado documentar lo no documentado: el proceso de producción de políticas estatales por parte de sujetos situados, que interpretan y problematizan el presente desde experiencias tramadas en otros espacios y otros tiempos, pero que se reactualizan al decidir nuevos cursos de acción. Una de las dimensiones consideradas refiere al proceso de definición de esta línea de política educativa, destinada al reingreso escolar de adolescentes de entre 11 y 18 años, y a los supuestos sobre los destinatarios y sobre sus condiciones de vida. Considerado como analizador de los procesos recientes, el programa anticipaba algunos de los principios y fundamentos que se han puesto en tensión en el período de discusión y sanción de la Ley de Educación Nacional (Ley N° 26.206, del año 2006).

En tanto política de orden nacional implementada en articulación con las administraciones estatales jurisdiccionales, su investigación hace foco en la producción de espacios de reinterpretación, de negociación y de apropiación de líneas de política que se plasman, en cada espacio particular, mediatizadas por sujetos en relación, quienes disputan sentidos a la propuesta original.

Por otra parte, el programa preveía su desarrollo desde la modalidad de *gestión asociada* entre el Estado y las Organizaciones de la Sociedad Civil en los niveles nacional, jurisdiccional y local de la implementación. Las articulaciones entre actores estatales y no estatales remiten a propuestas que han variado de contenido entre las orientaciones neoliberales y los actuales escenarios formulados en la normativa de orden nacional y federal. El enfoque socioantropológico revela la diversidad y la complejidad del campo de las organizaciones no estatales, las que fueron convocadas en el nivel nacional a participar de acciones de definición, de difusión y de capacitación en el marco del programa -contando con financiamiento de una organización transnacional-, así como los cambios en los modos de participación a través del tiempo, y según el perfil de la OSC.

Por contraste, en el nivel local, las organizaciones barriales que sumaron sus espacios al programa ofrecieron, junto a la institución educativa, instancias para el cumplimiento de la contraprestación exigida a los inscriptos en el marco de una política focalizada. El abordaje del entramado socioterritorial producido al impulso del programa alrededor de una escuela de la zona sur de la Ciudad de Buenos Aires, da cuenta de los sentidos diferenciales con que fue apropiado localmente, además de la fragmentación y la insuficiencia de recursos con que resuelven su cotidiano las pequeñas organizaciones barriales.

En esta trama, los actores escolares impulsaron firmemente la construcción de lazos con las organizaciones del entorno al inicio de la implementación del programa. Pero, luego, fueron reorientando sus esfuerzos y disputando sentidos mediante acciones tendientes a incidir en las instituciones del sistema educativo, procurando la generación de nuevas vacantes y la producción de espacios significativos para los jóvenes al interior de la propia escuela.

Educational Policy, Subjects and Institutions. A socioanthropoligcal approach to the program *Todos a Estudiar* in the city of Buenos Aires (2006-2009)

Abstract

This thesis looks into the reorientations, continuities and resignifications of socio-educational policy over the last decade in Argentina. It focuses on the case of the National Program for Educational Inclusion *Todos a Estudiar*, implemented on the national level between 2004 and 2009, and in the city of Buenos Aires, as of 2006.

Through interviewing the main actors involved, I attempt to document what has not been documented: the production process of state policies carried out by situated subjects, that interpret and problematize the present through experiences crafted in other spaces and times, but that are updated when taking new courses of action. One of the analyzed dimensions refers to the definition process of this educational policy line that aims to achieve the reentry of school-aged teenagers between 11 and 18, as well as the assumptions regarding the beneficiaries and their life conditions. The program, approached as an analyzer of recent processes, anticipated certain principles and foundations that have been discussed during the debate and sanctioning period of the National Education Law (Law number 26.206, from 2006).

As a national policy implemented jointly with jurisdictional state administrations, research focuses on the production of areas of reinterpretation, negotiation and appropriation of policy lines that are expressed, in each particular space, mediated by subjects that contest meanings attached to the original project.

In addition, the program anticipated its development as part of a system of *joint management*, between the State and civil society organizations on the national, jurisdictional and local levels of implementation. The articulations between state and non-state actors refer to projects whose contents have varied among neoliberal orientations and current scenarios expressed in national and federal regulations. A socio-anthropological approach reveals the diversity and complexity of the field of the non-state organizations that were summoned on the national level to participate in the program's definition, diffusion and training actions –which received funding from a transnational organization-, as well as the changes in the forms of participation over time, and according to the profile of the CSO.

In contrast, on the local level, neighborhood organizations working with the program, along with the educational institution, offered ways of complying with the considerations demanded to the people registered within the framework of a focalized policy. Approaching the socio-territorial network produced by the program around a school in the southern area of the City of Buenos Aires, reveals the differential meanings attached locally to the program, in addition to the fragmentation and resource insufficiency with which small neighborhood associations solve their day to day needs.

In this network of relations, school actors firmly fostered the construction of ties with the surrounding organizations at the onset of the program's implementation. However, later on, they reoriented their efforts and contested meaning through actions directed at impacting on the institutions of the educational system, pushing for the opening of new student places and the production of meaningful spaces for youth within the school itself.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	7
CAPÍTULO I: ENFOQUE TEÓRICO METODOLÓGICO	11
I.1-Definición del problema de investigación	11
I.2-La investigación educativa desde la perspectiva antropológica	15
I.3-Puntos de partida	21
I.3.1-Acerca del Estado	21
I.3.2-Acerca de la Sociedad Civil	26
I.3.3-Acerca de las instituciones escolares	30
CAPÍTULO II: ANTECEDENTES	34
II.1. Precisiones conceptuales acerca de las políticas sociales	34
II.2. Acerca de las políticas educativas focalizadas	37
II.3. La articulación entre Estado y Organizaciones de la Sociedad Civil en la implementación de políticas	42
CAPÍTULO III: ESTADO Y ACTORES NO ESTATALES EN LAS POLÍTICAS SOCIALES: “PÚBLICO” Y “PRIVADO” EN LA CONFIGURACIÓN DE UN CAMPO	49
III.1-La centralidad de “lo público” en la fundación del sistema de escolarización	50
III.2-Políticas educativas bajo el “Estado de Bienestar” y redefiniciones acerca de lo público/estatal durante el período de hegemonía neoliberal	55
III.3-Nuevo protagonismo para viejos actores: las ONGs en el escenario de las políticas sociales bajo la hegemonía neoliberal	59
CAPÍTULO IV: EL PROGRAMA NACIONAL DE INCLUSIÓN EDUCATIVA TODOS A ESTUDIAR COMO ANALIZADOR DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS EN TRANSICIÓN	71
IV.1-El <i>Todos a Estudiar</i> : ¿algo nuevo en el campo de las políticas educativas?	71
IV.1.1-Recorte del problema. Las primeras definiciones del TAE	71
IV.1.2-Acerca de las instituciones y del abandono escolar	75
IV.1.3-Acerca de los recursos y la selección de beneficiarios: El Fondo Escolar de Inclusión Educativa	78
IV.2-Los actores en el TAE	81
IV.2.1-De la Mesas de Coordinación a los destinatarios: dimensión administrativa y regulación burocrática	81
IV.2.2-La estrategia de articulación escuela-comunidad.....	83
IV.2.3-Al encuentro de los destinatarios: el <i>Espacio puente</i> como dispositivo de <i>inclusión</i>	86
IV.3-El <i>Todos a Estudiar</i> en su contexto de producción	89

IV.3.1-¿Una nueva política focalizada? La contradicción igualdad/ focalización	89
IV.3.2-Los motivos detrás de las norma	92
IV.4-Reflexiones a partir del diseño programático	97
IV.4.1-La producción estatal de los destinatarios	97
IV.4.2-Los actores en la articulación escuela-comunidad	103
CAPÍTULO V: ESTADO Y SOCIEDAD CIVIL EN LAS POLÍTICAS SOCIOEDUCATIVAS: LA TRAMA SOCIOTERRITORIAL A NIVEL LOCAL	113
V.1-La construcción de una <i>comunidad de aprendizaje</i> al impulso de un programa	115
V.2-Aportes y las tensiones de la articulación desde la perspectiva de los actores	122
V.3-Los sentidos asignados	129
V.3.1-Variaciones alrededor de la <i>militancia</i> y la <i>contención</i>	129
V.3.2-Los sentidos de la <i>militancia</i> y los límites de la <i>participación</i>	137
V.4-Otras miradas, otros espacios.....	141
CAPÍTULO VI: SUJETOS Y RELACIONES EN LA PRODUCCIÓN DE LAS POLÍTICAS	149
VI.1-Actores estatales y no estatales: la política educativa desde dentro	149
VI.2-El programa en tanto proceso: reflexiones de los actores	153
VI.3-La cuestión interjurisdiccional: las políticas educativas nacionales en contexto federal	162
VI.3.1-La articulación Nación-Ciudad en los inicios del programa	163
VI.3.2-La llegada del programa a las provincias: acerca de tradiciones, redes y actores	170
VI.4-La dimensión administrativa: acerca de procedimientos, legibilidad estatal y estrategias de los sujetos.....	184
VI.5-Las tramas tejidas por sujetos: las relaciones interpersonales en la configuración de las políticas.....	195
PALABRAS FINALES	205
BIBLIOGRAFÍA.....	217
ANEXO : Lineamientos Generales	226

AGRADECIMIENTOS

A María Rosa Neufeld, docente en la primera materia que cursé en la carrera de Ciencias Antropológicas, a quien reecontré más tarde como directora de mi tesis de licenciatura, por su pasión y su modo magistral de guiarnos en el camino de la investigación.

A María Paula Montesinos, lúcida, paciente, entusiasta, que acompañó el proceso de elaboración de esta tesis durante largos años y expandió las fronteras de mis preguntas y me ayudó a buscar más allá de mis supuestos.

A mis colegas de la cátedra de Antropología Sistemática, Gabriela Novaro, Virginia Manzano, Laura Santillán, Marcela Woods, Cecilia Varela, con quienes comparto espacios de formación y de intercambio. Por las interesantes discusiones y aportes en el campo de la antropología política y social. A María Laura Diez, además, por su cálida amistad.

A mis compañeros del equipo UBACyT, que integra el Programa de Antropología y Educación de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA. A lo largo de los años, de muchas lecturas compartidas y debates, entendí que sólo se produce en plural y soy deudora de sus trabajos. En especial, quiero expresar mi gratitud a Sara Pallma, Ariel Thisted, Vicky Gessaghi, Lucía Petrelli, Laura Cerletti, Maxi Rúa, Mercedes Hirsch, Javier García, Laura Ruggiero, Horacio Paoletta, Soledad Gallardo. A Liliana Sinisi, por su pasión y porque aún nos nutre con sus agudas reflexiones.

A Claudia y Viviana, queridas hermanas, que saben acompañarme siempre. Y, por cierto, a Mica, Flor, Nati y Tomy que nos llenan de alegría. A Begoña, generosa como nadie, y a Roni, por contarse entre los seres más queridos. A Hilda y Julián, mis padres, que amorosamente supieron darme aliento para elegir mi propio camino.

A mis queridas amigas y colegas Vicky, Florencia y Mariana, con quienes compartí tantas horas de estudio, y con quienes sigo compartiendo tiempos de encuentro. A Iara, a Corina y a Brenda, compañeras inteligentes y divertidas que hicieron más fácil el retorno a las aulas como alumnas de posgrado. A Laura, por su amistad desde tanto tiempo atrás.

A Alicia, Eugenia, Mariana, Fernanda, Carla, Sandra, Roberto y Francisco (a su memoria), compañeros de cada día, por su amistad. A Lili Silveira, que cotidianamente nos hace la vida más fácil.

A quienes desde la escuela, desde las organizaciones de la "sociedad civil" y desde su lugar de funcionarios aceptaron relatar sus experiencias en relación con el programa, compartiéndolas como parte significativa de sus trayectorias personales.

A las instituciones educativas públicas que me dieron cobijo, la Escuela Normal Superior Antonio Mentrut y la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. En ellas encontré docentes que alentaron mi curiosidad y me enseñaron a disfrutar en el camino hacia las metas.

Dedico este trabajo a Alberto, compañero de la vida, por el amor y por la risa. A Francisco, por su nobleza y por la música; a Mariano, por su militancia apasionada y sincera. A los tres, por la enorme alegría de compartir el andar. A Pato, amiga del alma siempre presente, quien con su compromiso con los chicos y las chicas de sectores populares inspiró esta tesis.

Tabla de abreviaturas

Art.	Artículo
AUH	Asignación Universal por Hijo para Protección Social
CABA	Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Decr.	Decreto
DN	Dirección Nacional
DNPC	Dirección Nacional de Políticas Compensatorias
DNPS	Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas --
DINIECE	Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa
EEM	Escuela de Educación Media
ET	Escuela Técnica
EGB	Educación General Básica
LFE	Ley Federal de Educación
LEN	Ley de Educación Nacional
MECOL	Mesa de Coordinación Local
MECON	Mesa de Coordinación Nacional
MECOP	Mesa de Coordinación Provincial
MECyT	Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología
MEGC	Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires
MEN	Ministerio de Educación de la Nación
ONG	Organización No Gubernamental
OSC	Organización de la Sociedad Civil
PAEByT	Programa de Alfabetización, Educación Básica y Trabajo
PIIE	Programa Integral para la Igualdad Educativa
PNBE	Programa Nacional de Becas Estudiantiles
PSE	Plan Social Educativo
Res.	Resolución
TAE	Programa Nacional de Inclusión Educativa <i>Todos a Estudiar</i>
VAE	Programa Nacional de Inclusión Educativa <i>Volver a la escuela</i>

INTRODUCCIÓN

En el año 2005, mi amiga Pato me invitó a acercarme a la escuela primaria del conurbano a la cual había regresado después de muchos años. Era el mismo espacio donde había comenzado su carrera como maestra de nivel primario al cual volvía como psicóloga para integrar el equipo de orientación escolar. La profundización de los procesos de desigualdad impactaba fuertemente en las condiciones de vida de los chicos y las chicas que asistían a sus aulas. En las contadas ocasiones en que pude concurrir a la escuela, realicé registros de campo de algunas actividades que estaban iniciando para abordar colectivamente los sentidos que volcaban en las relaciones mutuas, frecuentemente señaladas como conflictivas, cuestión que resultaba preocupante para los docentes.

Mientras estaba allí, encontré por casualidad sobre un escritorio del espacio de trabajo del equipo un formulario que en cuatro páginas a completar requería toda la información necesaria para solicitar una beca destinada a quienes hubieran abandonado la escolarización por al menos un año. Pato había tenido noticias de la existencia del Programa Nacional de Inclusión Educativa *Todos a Estudiar* y había procurado que su escuela fuera incluida también entre las sedes desde donde convocar a los adolescentes. Entusiasmada por haber conseguido nuevos recursos para la escuela, no por eso dejaba de mencionar que quienes habían sostenido la escolaridad en medio de numerosas dificultades manifestaban que consideraban el otorgamiento de estas becas como una *injusticia*.

Largos años transcurrieron desde aquel encuentro puntual con los pasos iniciales del programa a nivel de la institución escolar hasta que inicié el trabajo de campo en la Ciudad de Buenos Aires. Entre tanto, en aquella escuela del sur de conurbano, el programa había declinado por dificultades para comprometer talleristas que sostuvieran los *espacios puente*, motivo por el cual sólo estuvo allí vigente durante un año.

Realicé el trabajo de campo entre los años 2008 y 2011, en la zona sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En cuanto al referente empírico, el *Todos a Estudiar*, cabe presentarlo sucintamente como un programa de políticas educativas compensatorias destinado a la reinserción escolar de chicos, chicas y jóvenes de entre 11 y 18 años. El programa no constituye en sí mismo el objeto de investigación, sino que a través de él intento

problematizar algunas de las múltiples dimensiones encarnadas en cada escena de la vida social, en lo particular, en el campo de las políticas educativas.

A pesar del tiempo transcurrido, mi interés por el programa se sostuvo porque consideré que en sí condensaba rasgos característicos de programas anteriormente vigentes. Presentado como política compensatoria, en articulación con organizaciones de la sociedad civil, parecía un campo donde indagar múltiples sentidos provenientes de experiencias recientes y no tanto. Desde ese interés, he procurado documentar algunos rasgos de las políticas educativas de los últimos años *en* el análisis del caso desde una perspectiva teórica que presentaré en los primeros tres capítulos.

Inicio este recorrido exponiendo los fundamentos teóricos desde los que partí a fin de realizar un ejercicio de reflexividad, una suerte de confesión teórica. Las políticas educativas se inscriben en el marco más amplio de las políticas sociales y en este punto, diversos enfoques y autores ofrecen antecedentes sobre las orientaciones que fueron cobrando en distintos períodos históricos y brindan indicios que nos permiten revisar etapas en términos de disputas por los sentidos y las prácticas.

La primera parte de la tesis se articula en tres capítulos procurando exponer aquellos conceptos y categorías que he recuperado en razón de su fertilidad a partir de la lectura de textos de diversos autores, que responden a distintas disciplinas. En el primer capítulo, resumo los aportes de la antropología crítica latinoamericana y expongo los puntos de partida conceptuales en relación con el Estado, la sociedad civil y las instituciones escolares.

En el segundo, presento las fundamentaciones de aquellos autores que nos preceden en temáticas afines y que he tomado como antecedentes en la elaboración de este trabajo. En este capítulo haré foco en los marcos conceptuales que permiten abordar las políticas sociales. Parte del análisis dará cuenta de las políticas focalizadas, tanto desde su contextualización y significación como desde la revisión de casos empíricos. Por último, haré foco en algunos abordajes teóricos acerca de las articulaciones entre Estado y OSCs y reseñaré ciertos trabajos de investigación referidos a programas implementados bajo la modalidad de cogestión.

En el tercer capítulo recupero la historización del sistema educativo haciendo especial hincapié en las relaciones entre Estado y sociedad civil en el campo de las políticas educativas. Asimismo, referiré a algunas articulaciones que se fueron configurando entre sociedad y Estado en el más vasto campo de las políticas sociales. Me centraré luego en la

resemantización operada en las políticas bajo el auge de las reformas de corte neoliberal y las nuevas formas de articulación entre Estado y OSCs.

La segunda parte de la tesis, integrada también por tres capítulos, se sustenta sobre el trabajo de campo en relación dialéctica con el marco teórico y apunta a recuperar las voces de los actores que protagonizaron desde distintos lugares el desarrollo del programa.

El cuarto capítulo está dedicado íntegramente a presentar el programa. He tomado como fuentes, por un lado, los documentos que dan a conocer sus fundamentos conceptuales y sus líneas de acción junto a las Resoluciones ministeriales que dan cuenta pormenorizadamente de procedimientos y requisitos formales que moldean de algún modo las posibilidades de apropiación a nivel local. Por otra parte, intento recuperar las voces de los protagonistas de las decisiones en las etapas iniciales de definición del programa que contextualizan el proceso de producción de una línea de política educativa en particular.

El siguiente capítulo hace foco sobre el despliegue del programa a nivel local, alrededor de una escuela secundaria de la zona sur de la Ciudad de Buenos Aires. La articulación de actores estatales y no estatales en el trabajo con los adolescentes que se fue configurando en el proceso de implementación del TAE permite recobrar indicios acerca de supuestos, sentidos, apropiaciones, renegociaciones que tensionan la perspectiva de quienes desde el nivel nacional delinearon esta línea programática.

El último capítulo toma como eje a analizar los procesos estatales procurando evitar reificaciones, en un intento por "des-estatalizar" al Estado. La intención apunta a abordarlo en tanto procesos, prácticas y sentidos que son portados y reactualizados por sujetos en relación. Desde la perspectiva antropológica, se desvanecen las definiciones previas y se patentiza la artificialidad de las fronteras entre sociedad civil y Estado, categorías que, sin embargo, orientan frecuentemente nuestras expectativas y cursos de acción.

Por último, retomo algunas de las líneas de análisis desplegadas en el cuerpo de la tesis, presentando ciertas reflexiones sobre el proceso de investigación y dando cuenta de algunas conclusiones sobre cuestiones que recorren transversalmente la tesis.

A lo largo de este proceso de investigación, me he propuesto dar cuenta de la complejidad que revestía una línea de política educativa que interpelaba a sujetos que se hallaban por fuera de la escuela, pero que, a la vez, eran convocados por actores provenientes de distintas instancias institucionales y territoriales, con todo lo que ello implicaba. No intenté

llevar a cabo una evaluación “técnica” de las políticas, ni valorar sus logros en términos de eficacia y eficiencia apelando a los resultados cuantitativos, sino que he procurado reflejar el carácter de construcción social de las políticas.

Al mismo tiempo, considero relevante permitir que se expresen las voces de quienes, desde distintos niveles, transitaron los desafíos de su implementación. De sus reflexiones en carácter de sujetos entendidos, recupero algunos de los sentidos que aportaron por su mediación, con sus acciones y sus decisiones en el cotidiano, atravesados también ellos por el contexto social y político.

El desafío consiste, de aquí en más, en proponer las relaciones de sentido que permitan reponer en tramas más amplias los dichos y las prácticas de los sujetos situados, dando cuenta de la complejidad de las intervenciones que se proponen como objetivo la *inclusión educativa* al interior del más vasto campo de las políticas públicas enmarcadas en los procesos de reproducción social.

CAPÍTULO I: ENFOQUE TEÓRICO METODOLÓGICO

La reflexión acerca de los fundamentos teóricos resulta un capítulo de fundamental importancia por cuanto condiciona la toma de decisiones a lo largo de todo el proceso de investigación. Si bien esta tarea no se agota en un momento en particular, he decidido exponer aquí los planteos iniciales en lo que hace a objetivos, definición del problema, hipótesis y supuestos por cuanto considero primordial revisar reflexivamente las posibilidades y los límites impuestos desde aquel punto de partida.

I.1-DEFINICIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

El trabajo de investigación desarrollado apuntó a revisar los significados construidos socialmente, las continuidades y resemantizaciones que entre 2003 y 2010 tuvieron lugar en las políticas educativas, como campo específico dentro de las políticas sociales. He seleccionado las denominadas “políticas educativas compensatorias” -más recientemente “políticas socioeducativas”- entre las cuales he realizado un abordaje etnográfico *en el caso del Programa Nacional de Inclusión Educativa “Todos a Estudiar”* (en adelante, *Todos a Estudiar* o *TAE*), un programa dependiente del entonces denominado Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (MECyT) que postulaba la articulación de agentes estatales y actores no estatales en los diversos niveles de la administración nacional, provincial y escolar¹.

El *TAE* se configuró como una línea de política focalizada destinada a procurar la inserción escolar de chicos, chicas y jóvenes de entre 11 y 18 años que estuvieran fuera de la escuela. La propuesta del MECyT consistía en la generación de espacios transicionales denominados *espacios puente*, donde incorporar a los beneficiarios del programa, hasta tanto se lograra su inserción en el sistema educativo bajo la modalidad y el nivel adecuados a cada chico. Las acciones debían desarrollarse desde una estrategia de articulación con organizaciones de la sociedad civil y ponerse en marcha en ámbitos que podían ubicarse al interior o por fuera de las instituciones educativas. La convocatoria para dar inicio a los proyectos apuntaba a la *comunidad*:

Cada escuela convocará a las organizaciones de su comunidad: ONG, asociaciones cooperadoras, representantes de padres, centros de estudiantes, organizaciones juveniles, referentes barriales, clubes u otras. Juntos tendrán a cargo la tarea de

¹ Retomaré la descripción pormenorizada del programa en el capítulo IV.

diseñar un proyecto de inclusión educativa que se concretará a través de un espacio educativo específico denominado 'espacio puente' (MECyT, 2005: 6).

A partir de la firma de un convenio entre el MECyT y cada jurisdicción provincial o la Ciudad de Buenos Aires, se seleccionaba un conjunto de establecimientos escolares donde estaría vigente el TAE. Desde allí, se debía efectuar la convocatoria, inscribir a los beneficiarios y hacer el seguimiento de las actividades hasta la inscripción de cada chico en la institución escolar acorde al nivel educativo alcanzado previamente y a las posibilidades individuales. Se conformaban *Mesas de Coordinación* en los niveles nacional, provincial y local (referidas con las siglas MECON, MECOP y MECOL respectivamente) con participación de funcionarios, representantes de los ministerios o directivos de las escuelas por un lado, y por el otro, con representantes de organizaciones sociales. El programa asignaba becas para los inscriptos, subsidios para los *proyectos de inclusión* de las escuelas participantes y un plus monetario para los *facilitadores pedagógicos*, denominación aplicada a los docentes que llevaban a cabo las actividades formativas en los *espacios puente* a los que debían concurrir los chicos y las chicas inscriptos.

El período bajo análisis se ha caracterizado en el área educativa por la producción de redefiniciones y debates que atravesaron la revisión de los efectos y consecuencias de la implementación de la Ley N° 24.195, Ley Federal de Educación (LFE) y la elaboración de la actualmente vigente Ley N° 26.206, Ley de Educación Nacional (LEN). Los interrogantes que orientaron el abordaje apuntaron a documentar la transición entre un período de plena vigencia de implementación de políticas focalizadas, fundadas sobre los criterios de *equidad*, *descentralización* y *subsidiariedad del Estado* bajo el modelo neoconservador -en paralelo a procesos de profundización de la desigualdad social- y un período de recuperación de la enunciación de los criterios de *igualdad* y *universalidad* como rectores de las políticas educativas.

La reforma operada en el sistema educativo por la LFE y los criterios en los cuales se sustentó fueron ampliamente criticados y resistidos en los años noventa. En particular, la apelación a la *equidad* justificó la implementación de políticas focalizadas, incluidas algunas de muy extensa cobertura². La LEN, por contraste, enfatizó la referencia a la *igualdad*, entendida como igualdad de oportunidades, "*sin desequilibrios regionales ni inequidades*

² En el capítulo II retomaré esta cuestión. Como caso emblemático, el Plan Social Educativo instaló un formato de intervención del Estado nacional selectivo y orientado a instituciones más vulnerables (Programa "Mejor educación para todos" del PSE).

sociales" (Art. 11). Se incorporó en el texto de la ley la idea de políticas de promoción de la igualdad educativa como forma de asegurar las condiciones necesarias para la inclusión escolar³. Los principios que vertebran la LEN no significaron en los hechos la supresión total de las políticas y programas destinados especialmente a escuelas y estudiantes en condiciones desfavorables⁴.

Como punto de partida, consideré que el análisis de la implementación del TAE permitía problematizar los procesos de producción de sentidos en el campo educativo, producción mediada por relaciones entre actores que expresan, en escenarios particulares, las disputas por la significación y por la orientación de las políticas educativas. En tal sentido, resultaba particularmente significativa la articulación propuesta entre las instituciones del sistema educativo formal y las OSCs a nivel nacional, regional y local por cuanto promovía la incorporación de sentidos y prácticas provenientes de actores no institucionales.

Al respecto, me orientaba la hipótesis de que la propuesta de inclusión de la institución escolar en redes de colaboración con organizaciones del entorno inmediato tensionaba alguno de los significados asociados a la escolarización de niños, niñas y jóvenes como responsabilidad exclusiva del Estado. Consideraba que las acciones desarrolladas en el marco del programa, bajo el dispositivo propuesto de *cogestión*, ofrecían oportunidades de profundizar qué atribuciones y responsabilidades educativas son adjudicadas a los actores estatales y a los actores "privados" o no estatales, tanto a nivel local como en el diseño programático. Apuntaba también a recuperar antecedentes históricos sobre modalidades de participación de la sociedad civil en asociación con el Estado para la atención a los sectores subalternos.

Me propuse, al mismo tiempo, indagar acerca de la diversidad y las particulares características de las organizaciones convocadas a participar del programa. Mi interés fundamental consistía en documentar la configuración de relaciones bajo una convocatoria

³ El título Políticas de Promoción de la Igualdad Educativa (Arts. 79-83) refiere explícitamente a embarazadas y madres, a la inclusión de chicos no escolarizados en espacios escolares no formales como parte de procesos de reinserción y prevención del trabajo infantil, junto con la promoción de estrategias educativas comprometiendo a educadores de mayor experiencia y calificación en escuelas en situación desfavorable. En este punto, la idea de igualdad remite a la equidad que requiere compensación entendida como forma de restitución de condiciones en pos de la igualdad de oportunidades.

⁴ En la formulación de programas como el PIIE y el TAE, el principio de igualdad fue considerado compatible con la selección de un limitado número de escuelas (PIIE) y un limitado número de alumnos dentro de esas escuelas seleccionadas (TAE). En el caso del TAE, se expone la "*necesidad de trabajar con el objetivo trazado por esta propuesta de dar más a quien tiene menos para así asegurar una mejor distribución de los recursos del Estado para otorgar igualdad de oportunidades para todos*" (MECyT, 2005: 11).

que en principio parecía tomar distancia del significado que en los años noventa se había otorgado a la injerencia de organizaciones del *Tercer Sector*⁵ en las políticas sociales.

En tanto política focalizada que contemplaba diversidad de diseños locales en la implementación, cabía preguntarse si la atención a las necesidades sociales de orden local atemperaba la desigualdad o si, paradójicamente, profundizaba la segmentación preexistente en el sistema educativo.

Otro foco de atención lo constituía la selección de beneficiarios llevada a cabo por la Mesa de Coordinación Local, conformada en cada una de las instituciones escolares. Este proceso ofrecía oportunidades para analizar los principios que sustentaban criterios definidos en el diseño del programa, confrontados con la reinterpretación operada desde la lógica burocrático administrativa, así como las disputas evidenciadas en la aceptación, flexibilización o desafío que los actores del nivel local podían producir alrededor de los criterios propuestos en el programa.

Desde mi perspectiva, la enunciación de la problemática de la *inclusión educativa* en general, así como las acciones propuestas por el TAE en particular, ofrecían indicios acerca de discusiones que atraviesan el campo educativo. A modo de anticipación, presento sucintamente algunos supuestos que orientaron inicialmente la investigación y que fueron puestos en tensión al realizar el trabajo de campo. En primer lugar consideraba que dentro del campo educativo podía verificarse, más allá del abandono de la retórica neoliberal, la persistencia de las políticas educativas focalizadas, aunque ya no designadas como políticas *compensatorias* destinadas a cubrir carencias, sino resignificadas⁶. Por otra parte, entendía que en los años recientes se ha manifestado una nueva tensión que interpela a los actores educativos y a la escuela secundaria surgida de la extensión de la obligatoriedad de la escolaridad secundaria a partir de 2006, tensión que devela las “fronteras” invisibilizadas del propio sistema educativo⁷. Por último, consideraba que los diversos sentidos asignados en los

⁵ La articulación entre Estado y OSCs era propiciada fuertemente desde las directivas y orientaciones de los organismos internacionales de crédito. Recordemos que en los 90 fueron connotados en tanto poseedores de un conocimiento “técnico” que los posicionaba como orientadores de las políticas destinadas a salir de la crisis económica y social, lo que llevó a la implementación de reformas en los sistemas educativos bajo lineamientos similares en diversos países de América Latina. Abordaré esta cuestión en el apartado III.3.

⁶ Excluyo de este trabajo el análisis del período posterior a la implementación de la AUH, creada por Decr. PEN N° 1602/09 y vigente a partir de noviembre de 2009, dado que me baso especialmente en registros de campo anteriores a su efectivización. Asimismo, las últimas transferencias financieras desde el nivel central hacia las administraciones locales realizadas bajo el TAE datan de 2009.

⁷ Las políticas del MEN se hacen eco de la retórica de señalamientos surgidos de las investigaciones académicas referidas a la producción de fracaso escolar debido a prácticas discriminatorias y exclusoras al interior de las escuelas.

documentos del TAE a la *participación* por parte de los actores de instituciones educativas y organizaciones sociales convocadas a compartir acciones para la escolarización de jóvenes recuperaban experiencias previas vinculadas tanto a la *contención* de sujetos no escolarizados como a la *politización* del campo educativo.

En suma, sostengo que, pese a la importancia de la apertura de intersticios y nuevos escenarios de disputa simbólica y material que pueden generarse al amparo de un cambio retórico, los procesos de cambio social -incluyendo los que se dan en el campo educativo- no se rigen tanto por la enunciación de principios cuanto por la recuperación y retraducción de las tradiciones que en cada contexto local cobran significación en virtud de responder complejamente y de modos variados a los desafíos del presente en escenarios particulares.

Hasta aquí, he presentado los interrogantes y algunos supuestos que guiaron el abordaje. Desarrollaré en el siguiente apartado los conceptos y las orientaciones teórico metodológicas que ordenaron tanto las definiciones del tema y el problema a abordar, cuanto el desarrollo del trabajo de campo y las reflexiones que, en un recorrido dialéctico, fueron interpelándose mutuamente.

I.2-LA INVESTIGACIÓN EDUCATIVA DESDE LA PERSPECTIVA ANTROPOLÓGICA⁸

El trabajo que sustenta esta tesis reconoce como antecedentes los aportes de la tradición crítica en etnografía educativa que, en el ámbito de América Latina, cuenta centralmente con la producción de Elsie Rockwell, Ruth Mercado y Justa Ezpeleta⁹. Siguiendo a Rockwell, entiendo la tarea investigativa como el esfuerzo por *documentar lo no-documentado* de la realidad social, lo que implica ser cronistas de lo familiar, lo cotidiano, lo oculto, lo inconsciente (Rockwell, 2009). Por contraste con la historia documentada que generalmente se elabora desde el poder, caben en las etnografías las historias de resistencia a la dominación y de movimientos alternativos junto al entramado real de los intereses de quienes dominan. Se producen de este modo textos descriptivos, pero la producción de este tipo de textos que describen realidades sociales, requiere en todos los casos de reflexión teórica previa y simultánea al desarrollo del trabajo de campo.

⁸ Esta tesis se sustenta sobre el trabajo compartido desde el año 2003 en el equipo de investigación del Programa Antropología y Educación dirigido por M. Rosa Neufeld, radicado en el Instituto de Ciencias Antropológicas de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA.

⁹ Los aportes de esta perspectiva son presentados sucintamente en este apartado, y serán retomados a posteriori (apartados I.3.2; II.2 y capítulos IV, V y VI).

Si bien el modelo clásico de la etnografía postula la permanencia en escenarios diversos de la vida social local en pos del proceso de observación participante, el trabajo de campo que sustenta esta tesis debió ser reformulado en más de una oportunidad, llegando finalmente a basarse especialmente en entrevistas abiertas y semiestructuradas. Una de las etapas planteadas originalmente preveía la realización de observación en los espacios transicionales previstos por el programa –denominados *espacios puente*- en los cuales se articulaban las acciones de las instituciones escolares y de las OSCs. Al momento de iniciar la segunda etapa del trabajo de campo en el año 2009, estos espacios no se encontraban activos en la institución educativa seleccionada¹⁰, ya que los chicos y las chicas habían sido incorporados en su mayor parte al sistema educativo. Al año siguiente, al proseguir los encuentros con sujetos vinculados al TAE, tuve conocimiento de la discontinuidad del programa como tal.

En este punto, las condiciones del escenario institucional particular en el cual había encarado la investigación -en un contexto nacional de avances hacia la implementación de la LEN- me llevaron a un replanteo del trabajo de campo. Decidí entonces modificar el enfoque y las técnicas aplicables, sin renunciar al objetivo de indagar acerca de los significados y las prácticas que en el contexto local había cobrado el espacio de trabajo articulado entre la escuela y las organizaciones sociales. En consecuencia, he considerado como fuentes privilegiadas una serie de entrevistas a actores institucionales y miembros de las OSCs que mayor protagonismo tuvieron en los inicios de la implementación del TAE en la escuela desde la cual centralicé el trabajo de indagación.

En tal sentido, he procurado aproximarme y dar cuenta del *saber docente*¹¹, es decir del conocimiento que se integra a las prácticas de los actores que participan del campo educativo, entendido éste en sentido amplio. Este conocimiento, que no se sujeta estrictamente a las funciones formales de la educación, se construye “...en el proceso de trabajo docente, en la relación entre las biografías particulares de los maestros y la historia social e institucional que les toca vivir” (Rockwell, 2009: 28). Según la autora, este saber

¹⁰ La escuela media referida fue seleccionada por ser una de las diez instituciones donde inicialmente se aplicó el TAE en la CABA y por haber incluido desde allí numerosos alumnos incluidos en el programa. Por otra parte, sus autoridades habían aceptado previamente propuestas de actores e instituciones de otros ámbitos: allí se habían desplegado actividades ofrecidas por el Programa de Antropología y Educación de Facultad de Filosofía y Letras de la UBA. La información entregada por el GCBA consignaba que participaban del programa ocho escuelas medias, un centro educativo y dos programas educativos, PAEBYT y Puentes Escolares, a los que me referiré más adelante con mayor detalle (apartado V.2 y II.2 respectivamente).

¹¹ Elsie Rockwell (2009) distingue este conocimiento del prescriptivo *saber pedagógico*.

docente rara vez se documenta dado que se expresa en las reflexiones sobre el quehacer; es así que la etnografía ofrece la oportunidad de volverlo visible y audible, más allá de los límites de la institución y de los contactos informales con otros sujetos del nivel local. Este saber no se limita a los actores del sistema educativo, sino que es válido recuperar las voces de quienes participan en la construcción de procesos educativos al interior y por fuera de las escuelas. En el caso bajo análisis, he intentado diversificar el espectro de voces de actores que participaron a nivel local en la implementación del programa escuchando a docentes y directivos de la institución escolar donde inicié el recorrido, a integrantes de las OSCs que participaron de la MECOL, así como a actores institucionales de otra escuela de gestión social¹² inserta en el mismo espacio socioterritorial, la cual no participó del programa. También he procurado escuchar a quienes, desde su lugar de funcionarios a nivel nacional, diseñaron el TAE y bregaron por su implementación; asimismo, he dialogado con funcionarios del nivel jurisdiccional, quienes dieron cuenta de formas de articulación nación-ciudad en distintos momentos entre los años 2005 y 2010. En cuanto a las OSCs, me he aproximado a dos fundaciones y un movimiento social que formaron parte de la MECOL y que, en el caso de las fundaciones, continúan trabajando territorialmente en articulación con el Ministerio de Educación de la Nación. Estas miradas -que considero *situadas* en tanto atravesadas por condicionamientos de los espacios y de las responsabilidades atribuidas, así como por procesos histórico políticos que los trascienden- serán recuperadas con objeto de revisar confluencias y tensiones en los sentidos asignados al trabajo educativo destinado a jóvenes de sectores populares.

Al escuchar las voces de los actores, mi intención consiste en analizar representaciones y prácticas que los sujetos generan como parte de un conjunto social y no como individuos aislados, ya que la producción de sentidos sólo es posible en el marco de relaciones sociales. Estas prácticas y representaciones son siempre heterogéneas y se vuelven inteligibles al inscribirlas históricamente, ya que las experiencias de los sujetos se enmarcan en

¹² Las escuelas de gestión social, reconocidas por la LEN, se presentan como nuevas configuraciones institucionales que reconocen su origen en iniciativas de organizaciones sociales, fundaciones, iglesias de diferentes credos religiosos e incluso por fábricas y empresas recuperadas. Según el documento aprobado por Res. CFE N° 33/07, la gestión social se distingue por contar con: • una gestión escolar promovida por OSCs, sin fines lucrativos y orientada al trabajo con población en situación de vulnerabilidad social, a partir de acciones innovadoras para la inclusión y permanencia de esos grupos en el sistema educativo. • la capacidad de desarrollar, a partir de la construcción de un proyecto institucional, formas de gestión que promueven estrategias de retención de población con dificultades para permanecer en otro tipo de establecimientos del sistema educativo. • una gestión comunitaria en lo que hace al gobierno escolar y a la implementación de proyectos socioeducativos.

determinadas condiciones epocales, y ponen en juego intereses y necesidades dentro de los límites que ciertas constricciones de la formación social imponen. Estas voces permiten, al mismo tiempo, rastrear huellas del pasado, de tradiciones y de concepciones hegemónicas, pero también de intentos por transgredir y revertir tendencias (Achilli, 2005). Abordar los ámbitos cotidianos supone considerar que tienen un carácter de mediación, dado que allí es donde “*se imbrican procesos y relaciones construidos cotidianamente por los sujetos que les imprimen determinadas significaciones, con otros procesos institucionales y estructurales con los que interactúan en una dialéctica relacional*” (op. cit.: 23).

En el problema de investigación que me propuse abordar, cobra un lugar relevante la cuestión educativa, dentro y fuera de la escuela. La investigación de la vida escolar aborda uno de los espacios de relación entre el Estado y las clases subalternas. Las disputas y cuestiones que en él se plantean cobran sentido en cada momento configurados en parte por la historia particular de las formas de relación en cada Estado y sistema educativo (Ezpeleta y Rockwell, 1985). Cada escuela es producto de una construcción social constante donde lo cotidiano cobra sentido en el contexto del proceso histórico (Heller, 1994; Ezpeleta y Rockwell, 1985).

En estos escenarios, además, el contenido de las normas es siempre reelaborado por los actores. El corpus normativo que da origen a las políticas educativas se incorpora a la vida de las instituciones a través de la interpretación desde un orden existente y desde las tradiciones que atraviesan la experiencia escolar, la que se constituye en todos los casos como experiencia formativa¹³ para todos los sujetos que en ella participan¹⁴. En el caso bajo análisis, he considerado entre los sujetos partícipes no sólo a los destinatarios y a los ejecutores del programa, sino también a quienes desde lugares más distantes otorgaron significado a las prácticas y sucesos vinculados a él, tal el caso de quienes, desde las organizaciones sociales, se sumaron a las acciones vinculadas al programa.

Cabe desarrollar otras consideraciones previas que presentan algunas aristas de la articulación entre estructura y sujetos, reconociendo el lugar productivo de lo social, pero también el espacio de generación y creación de los actores. Siguiendo a Giddens, apunto desde las ciencias sociales hacia un dominio que no se reduce a las vivencias de actores

¹³ Rockwell (1986) señala que la sola permanencia en la escuela constituye una experiencia formativa cuyo contenido subyace en las formas de transmisión del conocimiento, en la organización de las actividades y en las relaciones que sustentan el cotidiano escolar a través de un proceso complejo.

¹⁴ Profundizaré las consideraciones sobre las instituciones escolares en el apartado 1.3.3.

individuales ni a la existencia de una totalidad societaria, sino que se orienta hacia prácticas sociales ordenadas en un espacio y un tiempo. Son los actores sociales quienes, en sus actividades y por ellas, reproducen las condiciones que hacen posibles esas actividades.

El entendimiento reflexivo de los agentes humanos interviene en el ordenamiento de prácticas sociales: “*Un ser humano es un agente intencional cuyas actividades obedecen a razones y que es capaz, si se le pregunta, de abundar discursivamente sobre esas razones (lo que incluye mentir acerca de ellas)*” (Giddens, 1995: 41). En este sentido, Giddens afirma que los seres humanos son agentes entendidos; se trata de un entendimiento inmerso en una conciencia práctica, pero que puede ser explicado por los actores. Sin embargo, ese entendimiento está acotado en parte por condiciones inadvertidas y consecuencias no buscadas. El estudio de estas dos cuestiones, puestas en relación con los aspectos registrados reflexivamente en una conducta intencional, constituyen parte importante de la investigación. Aquí cobran importancia las características contextuales espacio temporales que, de este modo, permiten “*examinar la naturaleza heterogénea y compleja que adquieren totalidades societarias más grandes y sistemas intersocietarios en general*” (op. cit.: 312).

Dentro de este marco teórico, el autor refiere por un lado a la *estructura* como un conjunto de reglas y de recursos organizados de manera recursiva, que está fuera del tiempo y del espacio salvo en sus actualizaciones. Por otro lado, alude a los *sistemas sociales* -en los que está recursivamente implícita una estructura- que incluyen las actividades situadas de agentes humanos, reproducidas en un tiempo y un espacio. En acuerdo con el autor, entiendo que los sistemas sociales se organizan como prácticas sociales regularizadas, es decir que los medios de reproducción del sistema social son las reglas y los recursos utilizados por los actores en la producción de sus acciones¹⁵.

Respecto de la tarea en ciencias sociales afirma:

Analizar la estructuración de sistemas sociales significa estudiar los modos en que esos sistemas, fundados en las actividades inteligentes de actores situados que aplican reglas y recursos en la diversidad de contextos de acción, son producidos y reproducidos en una interacción (Giddens, 1995: 61).

El análisis de la constitución de los agentes y de las estructuras no se plantea en términos dicotómicos, sino como dualidad. En relación con la estructura, cabe enfatizar que no es externa a los individuos y que, según Giddens, no debe asimilarse a constreñimiento porque es constrictiva y habilitante al mismo tiempo.

¹⁵ Giddens entiende las reglas como procedimientos de acción que conciernen a numerosos aspectos de una práctica rutinaria.

En la investigación socioantropológica el estudio de la vida cotidiana es parte fundamental del análisis de la reproducción de prácticas institucionalizadas y en ella, he dialogado con los actores considerándolos agentes entendidos, aún cuando ese entendimiento esté parcialmente acotado. Las condiciones que pasan inadvertidas pueden ser puestas de relieve por la investigación, junto con las connotaciones ideológicas y consecuencias de dichos límites.

Esta investigación aborda acciones que, originadas en las agencias estatales, implican el registro escrito, en consonancia con lo que Weber caracterizó como tipo de organización burocrática¹⁶. Es por ello que entre los materiales a analizar se incluye el corpus documental. Entiendo que la fundamentación presente en todo programa de política expresa algunas de las dimensiones que configuran el problema que se constituye como objeto de acción. En tal sentido, en torno a los modos sociales de definir y problematizar la no terminalidad escolar, recupero los aportes de Edelman (1991), quien advierte sobre la problematización de condiciones perturbadoras persistentes que alternativamente entran o salen del discurso. Los problemas así constituidos actúan como refuerzo de las ideologías al distinguir quiénes serán premiados y quiénes penalizados, así como quién ejerce la autoridad y quiénes la aceptan. El autor señala la centralidad que cobra entonces el análisis de la diversidad de significados intrínsecos a todo problema social. Es por ello que las acciones de gobierno comprenden frecuentemente formulaciones ambiguas o inconsistentes entre sí: porque constituyen respuestas a diferentes intereses de grupos, a un espectro de intereses políticos. En tal sentido, la denominación del problema y los nombres de las políticas reflejan las pautas ideológicas dominantes, y al aludir a un origen del problema, reducen la cuestión a una perspectiva y racionalizan un curso de acción. Los contenidos y definiciones del problema incluidos en el corpus documental, desde la perspectiva etnográfica, pueden ser tensionados en relación con los sentidos asignados por los actores a nivel local.

Las definiciones de problemas y las soluciones propuestas pueden ser leídas, a su vez, como estrategias de hegemonía. En tal sentido, Sonia Fleury (1997) afirma:

La política social, como estrategia de hegemonía, tiene su formato y contenido definidos en el proceso de enfrentamiento de las clases en lucha, a partir de la capacidad de

¹⁶ Weber postula que el tipo puro de autoridad legal-racional se sustenta en la existencia de normas impersonales establecidas con arreglo a fines. En contraste con las formas de autoridad tradicional y carismática, serían características suyas la precisión, rapidez, univocidad, oficialidad, continuidad y uniformidad (En: Giddens 1977). Esta visión que vincula las acciones originadas en el aparato estatal con una minimización de sesgos de orden personal continúa vigente en el sentido común y en muchos enfoques teóricos.

articulación de contenidos supraclásistas a sus proyectos de dirección de la sociedad (1997: 65).

Desde esta perspectiva, las políticas sociales resultan parte importante en la posibilidad de articular contenidos ideológicos e intereses de diversas fuerzas sociales por cuanto permiten la incorporación de intereses materiales de las clases dominadas y remiten al campo de los contenidos ideológicos nacional-populares, al tiempo que condensan en un corpus jurídico-administrativo que materializa la expansión del espacio de injerencia de las instituciones del Estado. De esta manera resulta posible indagar los modos particulares en que las políticas educativas articulan intereses y abrir interrogantes sobre la interpelación a los sujetos y a las instituciones que opera en la implementación del programa bajo análisis.

En el próximo apartado expondré con mayor nivel de detalle los fundamentos teóricos sobre los cuales me he basado al abordar procesos que tienen lugar en el campo educativo. A ese fin, desarrollaré las perspectivas teóricas sobre el Estado y sobre las instituciones educativas en que sustento el análisis.

I.3-PUNTOS DE PARTIDA

I.3.1.ACERCA DEL ESTADO

El análisis de las políticas sociales requiere una explicitación previa: cómo entiendo y a qué refiero al aludir al Estado. En ocasiones, al realizar análisis acerca de las políticas públicas, se asume la ecuación Estado/agencias gubernamentales en relación con la ejecución de las mismas, sosteniendo una concepción reificada caracterizada por una visión neutra y despolitizada. En el polo opuesto, otra lectura igualmente reduccionista asume una visión instrumental del Estado, concibiéndolo como herramienta de dominación política y explotación económica en manos de la clase dominante.

Por mi parte, considero que en las formaciones sociales capitalistas el Estado moderno es una relación social, es decir que condensa articulaciones de fuerzas sociales –conflictuales unas y no conflictuales otras- cuya “*articulación dominante está constituida por las relaciones sociales de producción y su lógica*” (Sousa Santos, 1982. En: VVAA, 1988: 186). La relación Estado/ciudadanos asume por definición el carácter de exterioridad de lo político (entendido como expresión del interés común) respecto de lo económico (que se traduce como expresión de intereses particulares). En esta distinción entre dos momentos, se inscribe el recurso al derecho en tanto mediación exterior entre las instancias económica y política.

Dentro de esta interpretación como marco general, las condiciones históricas y estructurales ofrecerán el contexto imprescindible para analizar una formación específica en un período particular.

En el proceso histórico de formación de los Estados modernos, la centralización del poder ha corrido en paralelo a la atomización de la población mediante procesos de individuación siempre renovados (Holloway, 1994). Según el autor, la fragmentación continúa expresándose en el lenguaje estatal a través de la apelación mediada por modos cambiantes de colectivización, esto es, diversas formas de agrupamientos no conflictuales tales como las categorías “familias”, “vecinos”, “votantes”. La administración estatal produce -afirma Holloway- problemas distintos que se ajustan a la actividad gubernamental y sus áreas de injerencia, redireccionando los conflictos y reclamos hacia la responsabilidad de funcionarios aislados y mediante trámites sostenidos a título individual.

Entender al Estado como *relación*, siendo un punto de partida teórico, orienta también aspectos metodológicos en el abordaje etnográfico: encarar el análisis del Estado desde esta perspectiva supone documentar procesos. Siguiendo a Trouillot (2001), entiendo que, en escenarios diversos de la cotidianeidad, se manifiesta la presencia del Estado bajo formas rutinizadas, produciendo lo que el autor denomina *efectos de Estado*¹⁷. Trouillot afirma que actualmente el Estado nacional parece a veces más visible e intrusivo y otras veces, menos efectivo y relevante. A fin de incorporar esta tensión en el análisis, propone partir de la premisa de que el Estado no tiene fijeza institucional, por lo que sus efectos no se dan exclusivamente por intermedio de instituciones nacionales o en sitios gubernamentales. Evitando asumir la asociación entre Estado y nación -categoría que fue naturalizada a partir de las visiones de las ciencias sociales del siglo XIX-, se entiende que no es necesario buscar un sitio institucional ni geográfico, sino que el Estado es un campo abierto que debe ser conceptualizado y analizado en más de un nivel.

En cuanto al contexto de “globalización”, Trouillot sugiere que los procesos recientes pueden entenderse más bien como un cambio en la espacialización de los mercados de capital, de trabajo y de bienes de consumo, que crean de este modo *espacialidades superpuestas* en lo que el autor denomina *globalidad fragmentada*, vinculada a formas de polarización global y

¹⁷ Trouillot (2001) señala *efectos de aislamiento* (producción de sujetos individualizados, moldeados para su gobierno como público indiferenciado pero específico), *efectos de identificación* (relineamiento de subjetividades atomizadas a lo largo de líneas colectivas), *efecto de legibilidad* (producción de un lenguaje y un saber para el gobierno y herramientas empíricas que clasifiquen y regulen colectividades) y *efecto de espacialización* (producción de límites y jurisdicciones).

al interior de las fronteras. Esta cuestión resulta de interés en tanto el autor alerta acerca de procesos que superan las fronteras de los Estados-nación, destacando particularmente la influencia de las ONGs, movimientos sociales y organismos internacionales de crédito que producen *efectos de Estado*. Tanto en la producción de estadísticas cuanto en la orientación de políticas, ciertas instituciones transestatales son calificadas por Trouillot como *instituciones homologables al Estado*.

Otro aporte fundamental en la comprensión del Estado en tanto proceso proviene de Corrigan y Sayer (2007), quienes analizaron en términos de *revolución cultural* el largo proceso de conformación del Estado inglés, prestando especial atención a la configuración de identidades. Éstas se construyen en el sistema político interno, pero también en relación con el afuera, incluso en los casos en que éste alude a los “otros” significados como “enemigos internos”.

Definir un "nosotros" en términos nacionales (y no de clase, ni de región, de grupo étnico, de género, de religión o cualesquiera otros términos en los que se pudiera elaborar una identidad social y comprender la experiencia histórica) tiene consecuencias. Tales clasificaciones son medios para un proyecto de integración social que implica también una desintegración activa de otros polos de identidad y otras concepciones de subjetividad (Corrigan y Sayer, 2007: 80).

Desde la perspectiva de los autores, el abordaje propuesto implica revisar el repertorio de actividades e instituciones designados como *Estado*, entendiéndolos como formas culturales que definen las formas aceptables de actividad social e individual y regulan buena parte de la vida social. Afirman que la integración social dentro del Estado, en definitiva, no es más que un proyecto siempre amenazado que requiere la reactualización de formas de regulación y de rituales que tienden a suprimir las alternativas¹⁸.

Otro de los autores clásicos que tomo como referente en la conceptualización de Estado es Antonio Gramsci y su noción de Estado ampliado, pertinente en la consideración de los procesos de producción de hegemonía. Esta conceptualización invita a incluir en el análisis a la sociedad civil junto a las instituciones de gobierno y al sistema administrativo.

A partir de las afirmaciones de Hegel¹⁹ sobre de la necesidad de que el consentimiento de los gobernados al programa económico y social burgués sea permanentemente educado

¹⁸ En consecuencia, una revolución, una transformación social sólida, no pasaría por la toma del "poder", sino por la definición de nuevas identidades sociales y la creación de nuevas formas de relación (op. cit.: 97).

¹⁹ A Hegel le preocupaba la concreción del Estado ético entendido como comunidad política universal o intersubjetividad. En búsqueda de las mediaciones que llevan al individuo aislado en sus necesidades y sujeto a las contingencias del mercado a formar parte de un todo universal, ubica la sociedad civil como tránsito del espacio privado al ámbito público del ciudadano en el Estado ético (Biglieri, 2004).

hasta alcanzar el *Estado ético*, mediante la participación de las asociaciones de la sociedad civil, Gramsci hace una lectura acerca de las actividades de los intelectuales y de la ampliación de las funciones del Estado:

...todo Estado es ético en la medida en que una de sus más importantes funciones es la de elevar la gran masa de la población a un determinado nivel cultural y moral, nivel (o tipo) que corresponde a la necesidad de desarrollo de las fuerzas productivas y, por consiguiente, a los intereses de las clases dominantes. La escuela como función educativa positiva y los tribunales como función educativa represiva y negativa, son las actividades estatales más importantes en este sentido; pero en realidad, tienden al mismo fin muchas otras iniciativas y actividades pretendidamente privadas, que forman el aparato de hegemonía política y cultural de las clases dominantes (Gramsci, 1985: 174).

El autor formula así el concepto de *aparato de hegemonía o momento ético del Estado*, dando un nuevo giro a la concepción hegeliana. Exponiendo las contradicciones de la sociedad civil, esclarece que ésta se organiza al mismo tiempo como forma de resistir la represión del grupo dominante y como espacio donde se busca vencer la resistencia mediante la persuasión y el convencimiento, buscando la adhesión “voluntaria” (Soares, 2000).

En relación con las articulaciones Estado/sociedad civil, resulta interesante la recuperación que hace Brenda Canelo (2013) de los abordajes que ciertos antropólogos clásicos hicieron en sus investigaciones a mediados del siglo pasado²⁰. La autora señala que el reconocimiento de la centralidad de las relaciones como foco de atención de la antropología política ha sido relevante tempranamente, haciendo énfasis en el reconocimiento de que “*personas que integrarían una y otra esfera están atravesadas por múltiples pertenencias y condicionamientos que las vinculan con una u otra según el contexto*” (Canelo, 2013: 45). A partir de esta recuperación, Canelo propone seguir a Abrams en la distinción analítica entre la *idea de Estado* y el *sistema estado*, cuestión que retomaré más adelante.

Mi investigación tomó como analizador un programa diseñado por el nivel nacional de la administración educativa, que al estar destinado a instituciones de las diversas jurisdicciones, transitó necesariamente por retraducciones a nivel local, lo que implicaba tomas de decisiones por parte de distintos actores. En relación con las agencias estatales y el lugar de los funcionarios de los distintos niveles de ejecución, entiendo pertinente recordar algunos de los planteos de Poulantzas (1984). Acuerdo con su aseveración acerca de que las luchas políticas no son exteriores al Estado entendido aquí como entramado institucional sino que se inscriben en este aparato.

²⁰ Canelo remite particularmente a Evans Pritchard (1940), Pitt Rivers (1989 [1954]) y Gluckman (1958 [1940]).

En relación con las acciones económicas y sociales, el autor entiende que el Estado, sus formas y estructuras, traducen los intereses de la clase dominante, pero no de modo mecánico sino a través de una relación de fuerzas que hacen del Estado una expresión condensada de la lucha de clases en desarrollo (En: Fleury, 1997). Siguiendo a Poulantzas, considero que en ciertas ocasiones, las contradicciones de clase se inscriben en el seno del personal del Estado y se reflejan de forma compleja como fisuras, rupturas, divisiones en las agencias e instituciones estatales y en su personal. Al mismo tiempo, las luchas de las masas populares se moldean en el armazón material del Estado y pueden acentuar disputas entre miembros de los diferentes aparatos y ramas del Estado. Entre tanto, la ideología dominante inculca la idea de un Estado neutro, representante de la voluntad y el interés general (Poulantzas, 1984). Desde esa aparente neutralidad, la ley ocupa un lugar de suma importancia como dispositivo de regulación, por cuanto atraviesa desde los modos de apelación a los sujetos hasta las prácticas cotidianas. Al mismo tiempo, condensa algunos de los contenidos de las luchas de los sectores populares.

Las clases dominadas no tropiezan con la ley sólo como barrera de exclusión, sino igualmente como asignación por su parte del lugar que deben ocupar. Lugar que es también un espacio de inserción en la red político-social, creador de deberes-obligaciones pero también de derechos. Su ocupación imaginaria tiene efectos reales sobre los agentes. (...) La ley... organiza y consagra también derechos reales de las clases dominadas (...), comporta, inscritos en ella, los compromisos materiales impuestos por las luchas populares a las clases dominantes (Poulantzas, 1984: 97).

Aun cuando la ley comporte compromisos en respuesta a las luchas populares, la apelación a título individual que resulta de su aplicación, profundiza los procesos de individuación consagrados en todas las prácticas fundamentales del Estado sean éstas parte de la administración, representación o intervención (Holloway, 1992)²¹. Como dije anteriormente, la lucha de clases se ve de este modo fragmentada cotidianamente por la administración estatal en problemas distintos. No obstante, al interior del aparato estatal, se dan situaciones de conflicto y antagonismo puestas de manifiesto a través de acciones de resistencia de los empleados y también de los “clientes” o beneficiarios. En relación con estas formas de oposición, los reglamentos administrativos y financieros tienden a asegurar la conformidad del comportamiento dentro del aparato estatal, pero al mismo tiempo, se ven

²¹ Holloway (1992) propone distinguir analíticamente entre forma Estado y aparato estatal, siendo la primera una forma históricamente específica de las relaciones sociales. En tal sentido, el Estado capitalista se constituye a partir de la particularización de “lo político” y “lo económico” como formas de la relación social, configuradas a partir de la fragmentación de la relación capitalista en esferas discretas.

continuamente tensionados y desafiados, lo que motiva que deban volver a imponerse o a generar nuevos acuerdos.

Adoptando una posición crítica a la reificación del Estado desde las perspectivas sociológica y marxista, Abrams (2000) propone estudiar las realidades de la subordinación social. Afirma que la *idea de estado* tiene realidad política significativa, ya que presenta al poder políticamente institucionalizado como integrado y aislado. De este modo, las instituciones políticas son abordadas en términos de cohesión, propósito, independencia, intereses comunes y moralidad, cuando en verdad esto es un mito. Se lo trata, entonces, como agente realmente concreto, con voluntad, poder y actividad propias.

En suma, el autor propone abandonar el Estado como objeto material de estudio, abordando en cambio el *sistema de estado*, es decir, las relaciones externas e internas de las instituciones políticas y gubernamentales. “*Las instituciones políticas, el “sistema de estado”, son los agentes reales a partir de los que se construye la idea de estado. (...) El estado... es, en primer lugar y sobre todo, un ejercicio de legitimación*” (op. cit.: 94). De tal modo, entender al estado como históricamente construido resulta el único modo de escapar de la reificación.

La referencia al Estado aparece frecuentemente ligada a la sociedad civil, entendida como instancia de oposición o complementación de aquél. En el siguiente apartado recuperaré la conceptualización desarrollada por ciertos autores que resultan relevantes en el desarrollo de los debates acerca de ella.

I.3.2-ACERCA DE LA SOCIEDAD CIVIL

En este apartado presentaré algunas precisiones acerca del concepto de *sociedad civil*, cuestión que resultará relevante por los nuevos significados asignados y los usos de la categoría en la implementación de las políticas sociales²².

Tal como señalé en el apartado anterior, cierta idea de sociedad distinta del Estado tiene una larga historia que puede remontarse a la tradición greco-romana. El primer hito conceptual de imprescindible referencia se remonta a la posición de Hegel, contrastante con

²² La referencia a los antecedentes conceptuales acerca de sociedad civil en este apartado ha sido acotada en razón de que no se constituyó como uno de los ejes de análisis del programa elegido como caso empírico, sino sólo en tanto sustento para la polisemia que subyace a su protagonismo y la participación en programas y proyectos implementados por agencias de gobierno.

las propuestas de los iusnaturalistas²³. Donde estos últimos afirmaban la identidad de *sociedad civil* y *Estado* por oposición al previo estado de naturaleza, Hegel propuso distinguir a la *sociedad civil* como momento distinto del Estado político. Es en la sociedad burguesa y con la formación del Estado que, según el autor, se ha desplegado un gran conflicto entre "lo público" y "lo privado". Su propuesta ubicó a la sociedad civil como momento intermedio de la eticidad, entre la familia y el Estado; la sociedad civil representaba así el primer momento de la formación del Estado, el Estado jurídico-administrativo²⁴. La significación de este momento en Hegel deviene de la preocupación en torno de la construcción de las mediaciones que llevan al individuo a formar parte de una comunidad política, del pasaje desde las puras necesidades y las contingencias del mercado hasta formar intersubjetivamente parte de un todo universal, el Estado ético. La sociedad civil resulta el ámbito donde tienen lugar las intermediaciones que, desplegando un espiral dialéctico, parten desde un ámbito privado hasta alcanzar uno específicamente público²⁵ (Bobbio, 1989; Meiksins Wood, 2000; Soares, 2000; Biglieri, s/f).

Posteriormente, en su recuperación crítica, Marx redefinió sociedad civil como la sede de las relaciones económicas, es decir, de las relaciones que constituyen "*la base real sobre la cual se eleva una superestructura jurídica y política y a la que corresponden determinadas formas de la conciencia social*" (Marx, 1974: 7). En este punto, Marx propuso entender sociedad civil como conjunto de las relaciones interindividuales que están fuera o antes del Estado²⁶.

Si para Marx el momento de la sociedad civil resulta coincidente con la base material, para Gramsci, remite a la esfera en la cual actúan los aparatos ideológicos cuya tarea es la

²³ Meiksins Wood (2000) apunta que en los siglos XVI y XVII "sociedad civil" solía ser sinónimo de "sociedad política". Según la autora, la diferenciación conceptual completa de la "sociedad civil" requirió la aparición de una "economía" autónoma, independiente de la unidad de lo "político" y lo "económico" que caracterizaba al absolutismo.

²⁴ Mientras el Estado superior actúa caracterizado por la constitución y los poderes constitucionales, el Estado inferior actúa mediante dos poderes jurídicos subordinados, que son el poder judicial y el poder administrativo: el primero tiene la tarea de dirimir conflictos de interés y reprimir ofensas al derecho establecido y el segundo, proveer a la utilidad común (Bobbio, 1989).

²⁵ Hegel considera que dejar al mercado librado a su propio arbitrio implica el riesgo de que la sociedad se disuelva en una lucha generalizada. Es por ello que introduce en el seno de la sociedad civil, a la administración de justicia. Los contratos que se establecen entre individuos particulares en el mercado necesitan de una regulación y respaldo que les dé validez universal. De esta manera, lo universal y público tiene su primera manifestación concreta en el seno de la sociedad civil. Asimismo, la policía y las corporaciones tienen como tarea alcanzar la intersubjetividad en la comunidad política. (Biglieri, s/f).

²⁶ Marx negó la universalidad del Estado e insistió en que éste expresaba las particularidades de la "sociedad civil" y sus relaciones de clase. De tal modo, fundó su crítica en la economía política.

ejercer la hegemonía y obtener el consenso²⁷. Por ello, Gramsci amplía la noción de Estado al incluir en la vida estatal la sociedad política y la sociedad civil. Esta distinción, sin embargo, no debe ser interpretada como separación de la realidad fáctica, sino como criterio metodológico en la investigación del Estado moderno (Soares, op. cit., Bobbio, op. cit., Buciglucksmann, 1988).

Más recientemente, en los usos sociales de la categoría se ha generalizado la idea de que la sociedad civil es lo contrario del Estado y anterior a él. Se ha interpretado como esfera de las relaciones que no está regulada por el Estado, concibiendo a éste como conjunto de aparatos que ejercen el poder coactivo. Al sostener esta noción restrictiva de Estado, se remite frecuentemente a ideas que acompañan el nacimiento del mundo burgués: la afirmación de derechos naturales que pertenecen al individuo y a los grupos sociales independientemente del Estado y que como tales limitan y restringen la esfera del poder político; el descubrimiento de una esfera de relaciones interindividuales, como son las relaciones económicas, para cuya reglamentación no es necesaria la existencia de un poder coactivo porque se autorregulan.

Bobbio (1989) apunta que al interior de tal concepción pueden distinguirse distintas acepciones según prevalezca la identificación de lo no-estatal con lo pre-estatal, lo anti-estatal o lo post-estatal. Cada una de las diferentes acepciones asume una figura característica: en la primera, la figura de la precondition del Estado, es decir, de lo que todavía no es estatal; en la segunda, la figura de la antítesis del Estado, o sea, de lo que se presenta como alternativa frente al Estado; en la tercera, de la disolución y fin del Estado. Por el contrario, resulta mucho más difícil proponer una definición positiva de sociedad civil.

En una primera aproximación se puede decir que la sociedad civil es el lugar donde surgen y se desarrollan los conflictos económicos, sociales, ideológicos, religiosos, que las instituciones estatales tienen la misión de resolver mediándolos, previniéndolos o reprimiéndolos. Los sujetos de estos conflictos, y por tanto de la sociedad civil, precisamente en cuanto contrapuesta al Estado, son las clases sociales, o más ampliamente los grupos, los movimientos, las asociaciones, las organizaciones que las representan o que se declaran sus representantes; al lado de las organizaciones de clase, los diversos grupos de interés, las asociaciones de diverso tipo con fines sociales e indirectamente políticos, los movimientos de emancipación de grupos étnicos, de defensa de derechos civiles, de emancipación de la mujer, los movimientos juveniles, etcétera (Bobbio, 1989: 43).

Estos usos, según señalaba Meiksins Wood (2000), pueden incluir instituciones tan diversas como instituciones de familias, asociaciones voluntarias, iglesias y hasta empresas capitalistas. En consecuencia, se produce un efecto de desconceptualización del capitalismo

²⁷ Esta formulación permitía reconocer la complejidad del poder político y la dificultad de sustituir un sistema de dominación en que el poder de las clases está más bien disperso en toda la sociedad.

por el cual la lógica totalizadora y el poder coercitivo se vuelven invisibles al reducir el sistema social a un grupo de instituciones y relaciones entre muchos otros, sin una estructura de poder abarcadora. La autora alerta que esta perspectiva debilita la fuerza analítica de la "sociedad civil", su capacidad de absorber la limitación y la legitimación del poder.

En la reactualización de la utilización de la categoría sociedad civil no estuvieron ajenos los organismos internacionales de crédito. El Banco Mundial, por caso, utiliza la categoría "sociedad civil" para referirse a

...una amplia gama de organizaciones no gubernamentales y sin fines de lucro que están presentes en la vida pública, expresan los intereses y valores de sus miembros y de otros, según consideraciones éticas, culturales, políticas, científicas, religiosas o filantrópicas. Por lo tanto, el término organizaciones de la SC abarca una gran variedad de organizaciones: grupos comunitarios, ONGs, sindicatos, grupos indígenas, organizaciones de caridad, organizaciones religiosas, asociaciones profesionales y fundaciones.²⁸

La misma fuente relaciona el crecimiento de la sociedad civil con los procesos de globalización, "el florecimiento de la democracia" y la integración económica. Resulta evidente la despolitización y la connotación positiva con que se alude a formas de vinculación y organización social por fuera de las instituciones estatales, con las cuales se fortaleció el contraste en términos dicotómicos al proponer la gestión de políticas mediante algunas de estas formas organizativas.

La trama discursiva en que fue reactualizado el uso de la categoría sociedad civil en el contexto neoliberal contó con el soporte de la teorización y difusión que discurrió también por espacios académicos de diverso cuño. Las apropiaciones diferenciales locales y contextuales realizadas desde los diversos programas y políticas de gobierno abrevaron en muchas de estas producciones para fundamentar el recurso a la tercerización. No obstante, los posicionamientos no han sido unívocos. Una perspectiva relativamente compleja aparecía publicada en el sitio web de la London School of Economics. Después de señalar la existencia de disputas sobre su definición, expresaba que *sociedad civil* refiere al ámbito de la acción colectiva, sin coacción de intereses, propósitos o valores. Posteriormente agregaba:

En teoría, sus formas institucionales son distintas de las del Estado, la familia y el mercado, aunque en la práctica, los límites entre el Estado, la sociedad civil, la familia y el mercado son a menudo complejos, difusos y negociados. La sociedad civil

²⁸ Banco Mundial. [en línea]. [consulta: 3 de octubre 2014]. Disponible en: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTTEMAS/EXTCSOSPANISH/0,,contMDK:20621524~pagePK:220503~piPK:264336~theSitePK:1490924,00.html>.

*comúnmente abarca una diversidad de espacios, actores y formas institucionales, que varían en su grado de formalidad, autonomía y poder*²⁹.

La notoria diversidad que atraviesa el campo de las denominadas OSCs posibilitó que, bajo gobiernos de distinto signo y con orientaciones divergentes en las políticas públicas, algunas de estas organizaciones participaran en la gestión de programas y proyectos. En los siguientes capítulos presentaré algunas de las articulaciones entre Estado y sociedad civil en el campo educativo desde una perspectiva histórica y en relación con el caso del programa investigado.

En el próximo apartado abordaré brevemente la perspectiva antropológica crítica en lo referido a procesos sociales que se dan en el campo educativo, más específicamente en las instituciones escolares, y repasaré las categorías y los conceptos que nos permiten su abordaje.

I.3.3. ACERCA DE LAS INSTITUCIONES ESCOLARES

La presente tesis toma como sustento las consideraciones de los estudios socio-antropológicos latinoamericanos acerca de las instituciones escolares en sus contextos locales. Retomo en este punto, algunas de las perspectivas y herramientas conceptuales que posibilitan develar la complejidad de los procesos sociales en que se inscriben las dimensiones abordadas en los análisis del nivel local.

Diversos trabajos de Rockwell, Ezpeleta y Mercado parten de una conceptualización que retoma la perspectiva de Agnes Heller en cuanto a la historicidad de las prácticas cotidianas y al lugar de los sujetos en la construcción de la realidad social. Ruth Mercado sintetiza la cuestión en relación con las instituciones educativas en estos términos:

...concibo a la escuela como una institución que se construye social e históricamente. Es decir, en las prácticas cotidianas escolares se materializan fragmentos de diversos proyectos estatales y sociales que se han originado en distintos momentos históricos (...) la construcción social de la escuela comprende la heterogeneidad de elementos culturales e ideológicos de los sujetos y de los grupos sociales implicados en la vida diaria escolar (Mercado, 1995. En: Rockwell, 1995: 58-59).

Partiendo de este abordaje, se toman en consideración los intereses de sujetos y grupos que, desde sus historias específicas, se agrupan o confrontan y son quienes dan lectura, “tamizan” y ponen en práctica las disposiciones oficiales sin abandonar sus prioridades. Se

²⁹ The London School of Economics and Political Science. [en línea]. [consulta: 16 de junio 2011] Disponible en: <http://www.lse.ac.uk/collections/CCS/introduction/default.htm>. En años recientes, la producción académica del mismo centro ha reemplazado la referencia a "sociedad civil", adoptando para el mismo campo de estudios la categoría de "no gubernamental".

trata, de este modo, de buscar indicios acerca de procesos a los cuales no cabe referir en términos dicotómicos de resistencia o de imposición, sino de interpretarlos en contexto, dado que

...son las relaciones históricas, personales y sociales de los sujetos específicos involucrados y del contexto en el que se desarrollan, las que determinarán la dirección del proceso en cada momento y lugar (íd.: 86).

En un trabajo más reciente, Rockwell (1996) refiere a procesos vinculados a la formación de maestros y a la expansión de la escolarización rural en el período posrevolucionario en México, reformulando el concepto de *apropiación*. Desde esta categoría puede dar cuenta de la naturaleza activa y transformadora de la acción humana, y del carácter constrictivo a la vez que permisivo de la cultura. La autora considera las acciones de las personas, quienes hacen uso de los recursos culturales disponibles en la dinámica de definiciones, tomando por caso los usos del espacio y la significación asignada a la *persona educada*. La participación de múltiples actores sociales que retoman creativamente las tradiciones, le permite afirmar que los recursos apropiados fueron reinterpretados y transformados y que las luchas sociales condicionan la apropiación de espacios y prácticas escolares.

A su vez, Rockwell (2007) refiere a la necesidad de evitar una concepción reificada de las instituciones y propone verlas como conjuntos de complicadas redes de relación e interacción entre personas y objetos³⁰, enmarcadas en relaciones estructurales que remiten, entre otras cuestiones, a canales de comunicación, condiciones de trabajo y a una red de autoridad y control entre las escuelas y el Estado central. En este sentido, al reflexionar sobre los documentos, los ubica en la materialidad de las condiciones cotidianas, las relaciones sociales y las negociaciones políticas locales. Esto implica recordar que las leyes y programas sólo inciden en la realidad escolar en tanto son apropiadas y traducidas a prácticas situadas.

Las escuelas son, al mismo tiempo, un lugar privilegiado para el encuentro entre el Estado y las clases subalternas en el cual confluyen intereses de ambas partes: para las clases subalternas la educación constituye un interés objetivo en tanto posibilidad de trascender la explotación y de transformar la trama de relaciones; para el Estado, mientras responde a los reclamos populares, el interés se centra en mantener la estabilidad social consolidando el consenso. El contenido escolar abre a los sectores populares el camino a otras comprensiones, e integrado a la propia experiencia, lleva a la posibilidad de su reelaboración fuera del control

³⁰ La autora remite en este punto al artículo del antropólogo Jan Nespór (1997).

escolar, ligada al ritmo del movimiento social y de la formación histórica de clase. La historia de cada sistema educativo y la historia cívica y política de los pueblos contribuyen de manera fundamental al carácter y a las formas de esta relación, relación que se define y redefine según las cuestiones que en cada lugar y período se disputan (Ezpeleta y Rockwell, 1985).

Las autoras nos proponen abordar la institución escolar como un *concreto real*, donde la normatividad y el control estatal siempre están presentes, pero no determinan totalmente la trama de interacciones entre sujetos o el sentido de las prácticas observables.

En realidad cada escuela es producto de una permanente construcción social (...) se trata de una relación en constante construcción y negociación en función de circunstancias precisas. En éstas se juegan intereses e historias inmediatas y mediatas de la escuela, del poblado, de los sujetos involucrados (op. cit.: 198).

Al mirar a la escuela, se trata de comprender momentos singulares del movimiento social, buscando en la heterogeneidad un ordenamiento que remite a la historia y que le otorga sentido. Entendido como resultado de un proceso de construcción social, el espacio escolar muestra algunos de los diversos sentidos que tomó la relación entre Estado y clases subalternas.

Desde una mirada compleja, las autoras afirman que los cambios en las escuelas se vinculan con otros cambios sociales: si bien tienden a reproducir las relaciones de dominación que prevalecen en nuestras sociedades, también se dan procesos de apropiación de saberes y prácticas significativas para las clases dominadas. Por esto, lo que importa son los conocimientos y prácticas concretas que se producen en cada escuela y las relaciones entre procesos de reproducción, construcción y transformación, control y apropiación, resistencia y lucha, leídos a partir de las categorías analíticas gramscianas de sociedad civil y sociedad política, como formas de relación históricamente construidas.

Asimismo, entiendo que en los contextos locales, las instituciones educativas y sus actores toman parte en múltiples relaciones que no se agotan en los vínculos oficialmente reconocidos y que suponen modos de interrelación –e interpelación- que sólo pueden ser develados en sus particularidades a partir de investigar el cotidiano. Refiero en este punto como antecedente a la investigación de Santillán (2011), quien tomando como referente empírico un prolongado trabajo de campo realizado en la zona norte del conurbano bonaerense, desarrolló una profunda investigación referida a la articulación de un complejo entramado de sujetos colectivos de diversa tradición y procedencia dentro del campo

educativo en momentos de tercerización de funciones del Estado³¹. La autora señala que estas tramas de relaciones pueden, en determinados contextos socio-históricos, tender a procesar conflictos y demandas por fuera de los espacios y canales institucionales, especialmente al apelar a la *participación comunitaria* y la *horizontalidad*, soslayando las relaciones de desigualdad, cuestión que se constituye como uno de los interrogantes en mi análisis del TAE.

³¹ El trabajo de campo de Laura Santillán tuvo lugar, principalmente, en Centros de apoyo escolar, pero también en escuelas públicas y en diversos espacios comunitarios (comedores, ludotecas, bibliotecas populares, entre otros).

CAPÍTULO II: ANTECEDENTES

II.1. PRECISIONES CONCEPTUALES ACERCA DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

En el presente apartado recuperaré algunos textos cuya lectura abona las hipótesis y supuestos con los que inicié el proceso de investigación. He seleccionado para su presentación aquellos autores cuyos trabajos proponen perspectivas complejas para analizar la problemática de las políticas sociales y cuyas definiciones retomo en relación con el caso del TAE.

Inicio este recorrido abordando algunas precisiones acerca de las políticas sociales como campo de producción de sentidos y de prácticas, espacio que permite analizar dimensiones retóricas y materiales sobre el orden social. En este punto, considero pertinente la propuesta de Claudia Danani (En: Hintze, 1996) quien entiende a la política social como “*un campo tensionado por una doble disputa: teórico-conceptual, pero también socio-política*” (op. cit.: 21). Las políticas sociales se inscriben entre las intervenciones sociales del Estado, siendo constitutivas del régimen social de acumulación³². Su especificidad reside en su orientación directa hacia “*las condiciones de vida (y de reproducción de la vida) de distintos sectores y grupos sociales, operando especialmente en el momento de la distribución secundaria del ingreso*” (íd.: 22). La autora enfatiza que históricamente han cumplido una función reguladora de las condiciones de venta y uso de la fuerza de trabajo.

La centralidad de las políticas sociales está dada por su contribución a la construcción de un orden como totalidad, orden que es a la vez económico, político y cultural (Lechner 1981). Las políticas sociales deben entenderse no tanto como forma de responder y reaccionar a la cuestión social, sino más bien como “*forma estatal de construir tal cuestión*” (Danani, 1996: 24). La autora agrega que, en consecuencia, “*el sentido y orientación de las mismas deben ser analizados en términos de los distintos proyectos en pugna*” (íd.: 23). Asimismo, recupera la propuesta de Esping Andersen (1993) en cuanto a analizar los regímenes de los Estados de Bienestar como arreglos cualitativos entre Estado, familia y mercado, orientándonos a registrar las dimensiones de las políticas que se han *desmercantilizado* o, por

³² El concepto de régimen social de acumulación, ha sido tomado de Gordon y Reich (1986) y recreado por José Nun (1987) y Juan Carlos Portantiero. Danani lo expone reformulado como “*el conjunto complejo de instituciones, regulaciones y prácticas que en un determinado momento, inciden en la acumulación del capital*” (Danani, 1996: 26). Este concepto supone la necesidad de reconstruir la totalidad de las condiciones sociales, económicas y políticas, incluyendo desde regulaciones e instituciones hasta la agencia de los actores en una totalidad no exenta de contradicciones.

el contrario, que se han desplazado nuevamente a la esfera de la reproducción cotidiana familiar bajo la tensión de redefiniciones neoliberales acerca de “lo público” y “lo privado”³³.

En relación con las políticas sociales, resulta imprescindible incluir una breve introducción acerca de los cambios de sentido que se han registrado en las últimas décadas. Brevemente, recordemos que durante la década de los noventa se impusieron como principios rectores para la reforma estatal los criterios de descentralización, privatización y focalización de las acciones. Existen diversos trabajos sobre el significado de estas reformas en el contexto de cambios en el modelo social de acumulación, entre los cuales resulta destacable el trabajo de Grassi, Hintze y Neufeld (1994). Las autoras subrayan que el Estado de Bienestar fue el blanco señalado por el discurso neoconservador como origen y causa de la “crisis” de acumulación. De este modo, se instaló en el sentido común el consenso acerca de que la desregulación económica y la reducción del gasto fiscal resultaban imprescindibles para la superación de tal crisis (op. cit.: 6).

El Estado de Bienestar, espacio donde habían confluído después de la posguerra las luchas de clases, había logrado cierta autonomía al resguardar simultáneamente las condiciones para la expansión del capital, la expansión de los derechos sociales y el reconocimiento de condiciones mínimas de vida para el conjunto de la sociedad (ibíd.: 7). Pero después de la década de los setenta, esta “crisis del Estado” fue reducida al ámbito de la economía, de modo tal que se asumió la aparente autonomía del campo económico respecto de la política. Significadas como medidas de orden técnico, las medidas de “ajuste estructural” se tornaron prioritarias.

La ciencia económica en su vertiente neoconservadora proporcionó la racionalidad que justificó las reformas llevadas a cabo. Sin embargo, cabe recordar que un modelo de acumulación excede al modelo económico ya que es

...a la vez, una práctica política –en el sentido de “construcción de un orden”- y social –en el del reconocimiento y desconocimiento de sujetos y actores. (...) Y es también cultural, en tanto abarca las prácticas cotidianas de los actores sociales y el sentido de las mismas (op. cit.: 10).

En tal sentido, las autoras proponen entender que el mentado “ajuste estructural” remitía a una redefinición global del campo político-cultural, resultado de procesos de lucha social.

³³ Abordaré la cuestión de “lo público” y “lo privado” en el capítulo III.

En nuestro país, las políticas sociales que tuvieron gran expansión durante el primer peronismo se mantuvieron, en buena parte, entendidas como derechos ligados a la condición de “trabajador”, en paralelo con otras prestaciones de asistencia social de carácter residual destinadas a quienes estaban imposibilitados de integrarse al mercado laboral. De allí deriva la consideración vergonzante y estigmatizante que pesaba sobre el pobre por desocupación y que se extendió a los sujetos destinatarios de las políticas focalizadas nacidas en el contexto de ajuste de los noventa. Las autoras señalan en este punto que el contenido *asistencialista*³⁴ y los mecanismos de control reemplazaron la concepción de derechos propia de las políticas sociales precedentes. El sujeto colectivo que constituía el sujeto de los derechos sociales, fue desintegrado hasta conformar “individuos libres” que venden su fuerza de trabajo enfrentados en competencia dentro del mercado laboral, legitimando así altos niveles de exclusión. Asimismo, la “naturalización” de la desigualdad operó legitimando aquello que develaba.

Por su parte, Grassi y Neufeld (2003) apuntan, en relación con el ajuste estructural, que no se trató simplemente de un conjunto de medidas que acarrea efectos contradictorios y negativos, sino que se trataba, en suma, de “*la puesta en marcha de un proyecto de transformación sociocultural. Sus actores relevantes lo fueron básicamente porque expusieron y propusieron un universo de sentido*” (op. cit.: 3).

El correlato en las políticas sociales se configuraba a través de la estrategia de focalización. Andrenacci (2001) señala que tuvieron lugar cambios profundos en las modalidades principales de la política social. En los noventa, mientras se procedía a la deconstrucción del complejo de intervenciones públicas -tales como regulaciones del empleo e instituciones públicas de educación y salud- que consolidaban un “piso” de condiciones de vida de la población o una “ciudadanía social”, se optaba por una multiplicación de intervenciones asistenciales focalizadas inspiradas en las recomendaciones técnicas de organismos internacionales. Coraggio (2004 [1994]) sintetiza los lineamientos universales de las por entonces nuevas políticas sociales, de los cuales citaré sólo los más relevantes en relación con la investigación. En primer lugar, se proponía focalizar los recursos disponibles en los sectores de extrema pobreza evitando beneficiar a los sectores medios. Inmediatamente, se indicaba que el Estado debía garantizar la recuperación de inversión en los sectores

³⁴ Se define *asistencialista* a toda política cuya justificación se asienta en la “buena voluntad” o en la decisión de “orden moral” del que da, incluido el Estado. Asimismo, se personalizan e individualizan los actores que entran en relación (Grassi et al., 1994; Grassi, 2003).

sociales, pero en lo posible recurrir a ONGs como agentes más eficientes de implementación de los programas. En tercer lugar, si bien resultaba inevitable recurrir al Estado en una primera etapa, era necesario movilizar a las propias comunidades beneficiarias en pos de que aportaran recursos aliviando al Estado a futuro y formar en ellas capacidades autónomas evitando el asistencialismo. Por último, la cuantificación en el planeamiento de metas era requisito para permitir la evaluación y medición de grados de eficiencia y eficacia. .

Parte de los cambios encontraron su expresión en la transferencia progresiva de funciones desde los niveles centrales hacia los municipios y hacia otros agentes locales, en forma de programas sociales cofinanciados por la Nación, la provincia y los organismos internacionales, con los municipios como contrapartes a cargo de una parte importante del esfuerzo de implementación. Las múltiples intervenciones puntuales dirigidas a resolver necesidades específicas resultarían de ese modo una “fuga” hacia formas masivas y sistemáticas de asistencia social descentralizada, semiprivatizada en ONGs filantrópicas y religiosas y cofinanciada por organismos multilaterales, las que cumplirían el doble rol de diferir el costo y monitorear las formas de intervención. En suma, los noventa se caracterizaron por una "asistencialización" de la política social especializada en captar a los sujetos "de riesgo" y en formalizarlos en los moldes técnicos de una "población-objeto". Esto aportó un manto de legitimación en términos de eficacia y eficiencia en el uso de recursos económicos públicos, al tiempo que ocultó una opción por otro modelo de integración social, el cual tiene como resultado una protección residual, “barata” y que fija geográficamente los grupos de riesgo en los municipios (Andrenacci, op. cit.).

En términos de Grassi, Hintze y Neufeld, *“la estrategia de la “focalización” es la expresión genuina del reconocimiento de la potencial existencia de grupos excluidos.”* (1994: 20). Es así que la contradicción acumulación/legitimación se resolvía entonces “naturalizando” la desigualdad y ampliando el asistencialismo. En los hechos y en el discurso, la reproducción se devolvía enteramente al “ámbito privado” de modo que *“el no acceso deja de constituir un problema del Estado, para devenir un problema de particulares”* (id.: 22).

II.2.- ACERCA DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS FOCALIZADAS

Tal como lo exponen Grassi y Neufeld (2003), el proyecto neoconservador condensaba alrededor de los significados de “crisis” y “globalización” los justificativos para imponer reformas que estaban anunciándose desde los años de la dictadura. Las condiciones

socioeconómicas volvieron a instalar la “cuestión social” en la agenda pública. La Ciudad de Buenos Aires y el área metropolitana fueron escenarios donde se manifestaron las consecuencias de la “transformación educativa”³⁵ y el aumento de la desigualdad social. La multiplicación de los comedores escolares y otras respuestas a las carencias materiales de los alumnos condujeron a una profundización de la diferenciación del sistema educativo. En el imaginario colectivo se instaló la distinción tajante entre “escuelas que asisten” y “escuelas que enseñan” y dentro de aquellas, la tensión entre la concepción del derecho a prestaciones universales y las modalidades focalizadas en materia de políticas sociales (Redondo y Thisted, 1999). Entre los significados que se impusieron en las políticas educativas, el discurso de la calidad generó una dura competencia entre las escuelas que bajo la lógica de proyectos se proponían captar más recursos provenientes de la administración central.

La reformulación conceptual que propuso la política educativa materializada en la llamada Reforma educativa afectó profundamente la concepción que liga la escuela a la formación del ciudadano y constituye a la educación como derecho universal. Los criterios universalistas tradicionales fueron puestos en jaque por las propuestas de descentralización, privatización y focalización, que caracterizaron al conjunto de las políticas sociales. En el caso de la reforma educativa, la fuente de inspiración fueron los organismos internacionales, particularmente el Banco Mundial y la UNESCO y las ideas directrices son las mismas que han sido tomadas por otros países latinoamericanos como México y Brasil.

El estudio de los significados y efectos específicos de la implementación de políticas focalizadas en educación ha sido abordado por Duschatzky y Redondo (2000) en el análisis del Plan Social Educativo. Este Programa, creado en el año 1993, representaba una intervención directa desde el nivel nacional en las escuelas, una vez completada la descentralización educativa. Las autoras señalan al programa como una acción que confirmaba la polarización escolar y el quiebre de la educación común. Sin rechazar de plano las intervenciones focalizadas, advierten sobre la necesaria revisión de los efectos de cada programa en particular señalando que la focalización puede legitimar la producción de sujetos desigualmente posicionados en la esfera pública y cristalizar un imaginario social polarizado (op. cit.: 124).

Entre los antecedentes históricos de la focalización rastrean en los orígenes de la acción social profesionalizada, la cual inauguró la clasificación con que se define a la

³⁵ Producto de la sanción de la LFE y de la denominada "Reforma educativa".

“población objeto”. Este mismo espíritu clasificatorio reaparecía en el Plan Social Educativo enmascarado en retóricas democratizantes bajo la mención de “equidad”, “justicia social”, “diversidad”, mientras la política de Estado dividía a los interlocutores de acuerdo a su condición social. Esta operación clasificatoria develaba no precisamente el retiro del Estado sino, por el contrario, la aplicación de un poderoso dispositivo de regulación. Las autoras señalan:

Aunque suene paradójico, la focalización puede convertirse en una figura de exclusión: exclusión de la complejidad que envuelve la problemática de la pobreza y exclusión del status de ciudadano, gracias a la atribución de un estatuto especial conferido a ciertos grupos poblacionales (op. cit.: 138).

El cambio operado de este modo quebraba, según las autoras, la impronta civilizatoria que caracterizó al sistema educativo moderno, “sustituyendo el lazo vinculante por una asistencia territorializada construida sobre perfiles clasificatorios de la población” (íd.: 142).

Consecuentemente, esta modalidad de intervención individualiza la pobreza y borra el lenguaje de los derechos asociados a la ciudadanía. En síntesis, concluyen que la distribución del bien educativo en términos de “ayuda” escapa a la dimensión de los derechos sociales y se interrogan sobre cuál será el modo de crear un espacio público educativo que articule sujetos y grupos alrededor de un proyecto común -aún en condiciones de polarización e injusticia- sin volver a caer en el proyecto homogeneizador, pero recuperando un imaginario compartido y “una esfera pública comprensiva de las diferencias sociales” (íd.: 179).

María Paula Montesinos (2002), por su parte, aborda en su tesis de maestría los procesos de producción de la diversidad/desigualdad en el campo educativo, tomando como referente empírico la implementación del Programa Zonas de Acción Prioritaria de la Ciudad de Buenos Aires. Destaca que el modelo neoliberal, a partir de la reformulación de las políticas sociales, extendió la focalización a todas las intervenciones sociales, modalidad anteriormente reservada a las políticas asistenciales; de tal modo, en educación se renunciaba a la pretensión universalizante de la escuela laica, estatal y gratuita.

En un contexto de cambio de sentidos, se propuso indagar las transformaciones devenidas de la modalidad focalizadora que aparecía como estrategia privilegiada. Entre sus conclusiones, advierte que los programas focalizados suturan parcialmente y de manera diferencial un campo fracturado por destinarse a los sectores subalternos que enfrentan condiciones críticas de reproducción cotidiana. Estas formas de inclusión, paradójicamente, refuerzan el lugar de subalternidad social de los sujetos destinatarios de las políticas implementadas bajo esta modalidad. Se opera, en este proceso, el desplazamiento de los

sujetos de derecho, los que son resignificados como “población-objetivo”, destinatarios de intervenciones puntuales y transitorias asociadas a la determinación previa de “carencias” que han de compensarse.

Por tanto, afirma que las políticas focalizadas explicitan una “*inclusión diferenciante*” al construir nuevos sujetos e identidades y sancionar inclusiones socioeducativas apoyadas en la diferencia/desigualdad. Asimismo, “*estos programas, al tiempo que promueven el reconocimiento de la diferencia, la construyen en la operación de otorgarle visibilidad con supuestos explícitos pero también implícitos*” (Montesinos, 2002: 210). Agrega que la focalización dificulta la intención de desnaturalizar las prácticas que refuerzan los modos de particularizar sujetos, dado que ella misma se asienta sobre la lógica de la individuación.

Por su parte, Montesinos y Pagano (2006), al analizar las políticas sociales destinadas a chicos y chicas en situación de calle que participan del Programa Puentes Escolares³⁶, prestando especial atención a aquellas que implican transferencias monetarias, advierten que las políticas focalizadas basadas en la entrega de recursos financieros escasos y transitorios exigen a partir de los noventa contraprestaciones de los destinatarios, las que se imponen como requisitos para ser “merecedores” del otorgamiento. Más aún, sólo se otorgan temporariamente a condición de cumplir los requisitos exigidos y dependiendo de la continuidad presupuestaria. Una preocupación central de las autoras al analizar los programas focalizados radica en develar los supuestos implícitos o explícitos respecto del orden social, el sujeto que producen en la definición de los destinatarios y en el tipo de relaciones que establecen entre éstos y el Estado.

Posteriormente, recuperan la compleja experiencia cotidiana de quienes trabajan en instituciones que implementan estos programas: a partir de las orientaciones normativas y las prácticas, se abre “*un campo de resignificación de criterios y modalidades de acción que los llevan a impugnar, negociar o reforzar lo que viene de ‘arriba’, colocándolos en situaciones en las cuales, muchas veces, no quisieran participar*” (op. cit.: 16). En ese escenario se despliegan también pujas por usos alternativos de los recursos y se preguntan si,

...aún a contrapeso de la lógica hegemónica en que se inscriben esas transferencias, pueden estar al servicio de la construcción de ciudadanía, de relaciones sociales apoyadas en la reciprocidad, el compromiso y la responsabilidad compartidas o por el contrario producen mayor dependencia y subalternidad (Montesinos et al, 2006: 16).

³⁶ El Programa “Puentes Escolares: oportunidades educativas para chicos y chicas en situación de calle” fue creado como proyecto en 2002 en la CABA (Res. SED N° 2235/2002).

Revierten así la mirada “técnica” y abren nuevos interrogantes sobre las posibles prácticas contrahegemónicas o de hegemonía alternativa dentro de las instituciones estatales que trabajan con sectores populares.

En la presente tesis abordaré como referente empírico el Programa Nacional de Inclusión Educativa *Todos a Estudiar*³⁷, que se incluyó en el espacio de las denominadas “políticas educativas compensatorias” redefinidas posteriormente como políticas socioeducativas. Acerca de este programa, basándose en trabajo de campo realizado en las provincias de Tucumán y Buenos Aires, Liliana Sinisi y María Paula Montesinos (2009) se preguntan acerca de los significados construidos en torno a los jóvenes pobres. Las autoras hallan indicios de retóricas de corte individualista, registrando procesos de psicologización y despolitización de los argumentos con los cuales se intentan explicar las condiciones objetivas, mientras se desdibujan los procesos de empobrecimiento y desigualdad social. Asimismo, las formas de intervención son frecuentemente explicitadas asignándoles un sentido cuasi misional, de allí la reiteración de referencias a la baja auto-estima de los sujetos que abandonaron la escolaridad. Los entrevistados suelen significar las acciones realizadas sobre las consecuencias de la pobreza en términos de carencias de las familias o del grupo de origen, lo que conlleva una definición hegemónica del “problema” que se vuelve sobre los sujetos bajo los sentidos del *rescate* y la *recuperación*. En contraposición, Montesinos y Sinisi insisten en señalar los límites del campo educativo en relación con la estructura de desigualdad social expresada en las condiciones de pobreza y vulnerabilidad de los adolescentes que están fuera de la escuela.

Desde la formulación, el programa plantea la paradójica situación de considerar a la escuela como el mejor espacio para alojar a jóvenes y adolescentes, al mismo tiempo que se la entiende como institución productora de procesos que profundizan la exclusión social, tal como se expone en los fundamentos del programa al identificar "causas internas" de la escuela que inciden en el abandono escolar. La idea de “inclusión” es, de este modo, entendida como “inserción” dentro de la institución escolar, atada a la voluntad que los jóvenes -considerados como individuos descontextuados- manifiesten en la continuidad de asistencia a clases. En suma, procesos sociales de larga data de profundización de la pobreza y la desigualdad quedan por fuera del análisis de las biografías personales y sociales de los destinatarios de las acciones.

³⁷ En el capítulo I se presentó sucintamente el programa, y se retomará en el capítulo IV.

En el programa *Todos a Estudiar*, se prevé la articulación entre agentes del Estado y OSCs, motivo por el cual revisaré en el próximo apartado algunos de los modos en que fue propuesta esta articulación en el pasado reciente.

II.3-ACERCA DE LA ARTICULACIÓN ENTRE EL ESTADO Y LAS OSCS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS

En este apartado reseñaré algunos de los enfoques con que se abordaba en los noventa el debate acerca de la participación de las OSCs en la implementación de políticas sociales, debate vinculado tanto al análisis de aspectos de la gestión en sí, como así también a las dimensiones participativas y de representación implicadas. Asimismo, recuperaré algunas tesis recientes que, a partir de casos empíricos seleccionados entre los programas implementados bajo esta modalidad, iluminan aspectos que tienen relación con las posibilidades de agencia a nivel colectivo en esta articulación de las organizaciones con el Estado.

En relación con la modalidad de gestión asociada, desde una perspectiva que valora positivamente las articulaciones Estado/sociedad civil, Poggiese analizaba el rol de las redes en las prácticas asociadas entre Estado y ONGs para el desarrollo local en tanto prácticas enmarcadas en el proceso de tercerización, descentralización y privatización de funciones del Estado. Entre sus conclusiones, señalaba como elemento distintivo de esta propuesta que planteaba la necesidad de un método de acción que pusiera en igualdad de situación a Estado y sociedad. Con relación a los sectores sociales, se requería capacitación para negociar con el Estado; mientras que el Estado debía capacitar a sus funcionarios para entenderse con la sociedad. De esta manera sociedad y Estado estarían en mejores condiciones para poder coparticipar en el proceso de toma de decisiones (Poggiese, 1999).

Años más tarde, en relación con las metodologías de planificación participativa y gestión asociada³⁸, Poggiese (2011) afirmaba que la hipótesis de construcción de un escenario específico, diferente de las concepciones de conocimiento sectorial, presupone por definición

³⁸ Los orígenes de tal denominación se remontan al Marco del Programa de Renovación Urbana y Recuperación de Áreas Inundables (Concepción del Uruguay, 1985-1987). Allí se intentó superar la tendencia de los actores a actuar sectorialmente en la implementación de estrategias. Posteriormente, sería sistematizada en el marco del Proyecto de Gestión Urbana Integrada Paternal Agronomía (1989-92) e implementada en la Red de Gestión Asociada del Oeste de la Ciudad de Buenos Aires. El modelo de escenarios formalizados comenzó a perder condiciones de aplicación en el contexto de neoliberalismo por la modalidad palaciego-corporativa y técnico-partidocrática de las políticas públicas y por inciertas condiciones político económicas en que quedaron sumidas las comunidades (Poggiese, 2011).

la existencia de tensión por la reunión de actores diversos –de la sociedad política, del Estado, del área académica, actores comunitarios en general- con voluntad para trabajar sobre problemas del presente y sobre reglas vinculadas al futuro.

En este último trabajo, el autor define gestión asociada como

...una forma de cogestión entre Estado y sociedad que da lugar a acuerdos, negociaciones o concertaciones y al diseño de propuestas, integrando visiones e intereses diferentes y hasta contrapuestos, reconociendo y trabajando los conflictos. Interdisciplinaria e intersectorialmente, utiliza una mecánica abierta y pluralista, de fácil acceso, operando por medio del acuerdo y el consenso. (op. cit.: 53).

Si bien resulta pertinente el reciente reconocimiento de la tensión entre los actores derivada de la diversidad de perspectivas e intereses, tomo distancia respecto del autor en cuanto a la concepción subyacente sobre la sociedad que enfatiza los vínculos de reciprocidad y colaboración y la tendencia al equilibrio. Esta visión organicista -con raigambre en la tradición sociológica francesa- impide incluir en el análisis los conflictos y contradicciones propios de las sociedades complejas, cuyo origen no se halla en obstáculos a la comunicación, sino que se sustenta en condiciones estructurales de desigualdad material y simbólica. En tal sentido, entiendo que la posición de las organizaciones frente al Estado suele reproducir las condiciones de sus integrantes: subalternidad o espacio de presión según el poder de sus bases sociales.

Desde una perspectiva más crítica, Bustelo (2000) analizaba en clave histórica la constitución de la relación Estado-Sociedad civil en América Latina. En contraste con la experiencia en sociedades de origen anglosajón, para el caso de nuestra región señalaba un claro desequilibrio hacia el Estado y una debilidad muy fuerte de la sociedad civil. Según el autor, desde el modelo agrario exportador se consolidó en nuestras sociedades un tipo de vínculo político fundado en un modelo de autoridad paternal vertical con características “patronal-caudillescas”. Existían por entonces manifestaciones de continuidad de este tipo de vínculos en ámbitos de la administración de lo público -desde el Estado o desde las ONGs- donde primaron formas de lealtad frente a un líder carismático por encima de un sistema autónomo de derechos y obligaciones de ciudadanía³⁹.

Este tipo de relación vertical es referida por Bustelo en alusión a múltiples organismos de la sociedad civil: formas de dependencia unipersonal, intervenciones autoritarias sin

³⁹ Según Bustelo (2000), en correlación con la relación de tipo caudillo-patrón y la modalidad familiar de gestión, se ha dado una “familiarización” de la política social, personalizada en la figura de “primera dama” con responsabilidad de amparar a los más vulnerables. En el sector privado, las “damas de caridad” ocupan un lugar análogo.

significación asociada a la “ciudadanía” en consonancia con una negación de la esfera pública. En tal sentido, para Bustelo existen “ventajas” en economías de mercado libre para proyectos sociales que postulan la separación de lo social respecto de la política, entendida como actividad que denigra las formas puras de compromiso no gubernamental -a las que ilustra como “madreteresismo” y “ladydianismo”-. Estas características en el tipo de vínculo resultan igualmente aplicables a los organismos internacionales de cooperación técnica y financiera.

En un contexto como el descrito, se abrían oportunidades para la manipulación y cooptación de las ONGs por parte de los gobiernos, con base en su dependencia económica, lo que las convertía en “organismos neo-gubernamentales”. Por su parte, el sector privado encontraba oportunidades de obtener desgravaciones en función de la “ayuda social” brindada, al tiempo que podían mejorar su prestigio e influencia pública⁴⁰.

En suma, tomando de Bobbio la figura del “abrazo”, propone pensar el desarrollo de las relaciones entre Estado y Sociedad Civil en términos dilemáticos, como “abrazo mortal”, en caso de que los organismos no-gubernamentales queden sujetos a relaciones de clientelismo y cooptación, o bien como “abrazo vivificador”, en la medida en que se muestre como posibilitador y habilitante de nuevas propuestas de relación social a partir de la constitución de una esfera pública y del desarrollo de una autonomía que posibilite la realización de derechos y responsabilidades de ciudadanía. Cabe agregar que entiendo que desde este enfoque no resulta posible anticipar qué tipo de articulación va a modelarse, sino que corresponde analizar a partir de casos empíricos cuáles han sido las posibilidades y cuáles los límites concretos en que se van desarrollando los procesos de “concertación” y el tipo de relaciones producidas en consecuencia.

Revisaré en lo que sigue algunos análisis de casos empíricos, recuperando rasgos de los enfoques teóricos y sus principales conclusiones.

Martini (2001) desarrolla en su tesis de maestría en Políticas Sociales un análisis sobre el modelo de gestión asociada en el caso del Programa de Atención a Grupos Vulnerables⁴¹.

Dicho programa

⁴⁰ Frecuentemente, sus donaciones se orientaban hacia el sector de mayores recursos al financiar actividades artísticas, de esparcimiento o fundaciones de investigación (Bustelo, 2000).

⁴¹ El PAGV fue creado en 1996, inscripto en el Plan Social bajo dependencia de la Secretaría de Desarrollo Social (posteriormente Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, a partir de la Ley 25.233 de 1999). Luego de la crisis de 2001 fue reorientado con la incorporación de un componente de transferencia de ingresos (Ingreso para el Desarrollo Humano). Tenía como objetivo introducir e implantar un nuevo modelo participativo

se propone la realización de un proceso de planificación local participativa, en el cual se diseñan proyectos y planes barriales a partir de la convocatoria y participación de los actores sociales relevantes: el Municipio, las organizaciones de base, las organizaciones no gubernamentales de perfil técnico, y el Estado Nacional, a través del equipo técnico del Programa (Martini, 2001: 5).

Martini señala dos requisitos básicos para sostener un modelo de gestión asociada entre el Estado y las OSCs. Uno de ellos refiere a la convergencia en las estrategias como contexto posible para actores que portan racionalidades y poderes diferentes. El otro, remite a la decisión y voluntad política del Estado de ceder parte de sus decisiones a los actores locales, constituyéndose el Estado en la máxima instancia de articulación social y posibilitando una redefinición de las reglas de juego que gobiernan las relaciones entre ambas esferas. Afirma que *“Las organizaciones garantizan al Estado consenso, movilizan recursos propios para asegurar legitimación, eficacia y eficiencia de la acción estatal.”* (op. cit.: 133). Las ONG habrían aportado en los casos analizados sus recursos materiales, humanos y simbólicos a la dinámica de la negociación, además de operar como mecanismo de reducción de tensiones al ocuparse de tareas que, bajo otros modelos de gestión, realizaban distintos estamentos de profesionales del Estado. A su vez, dichos organismos aportaron a las organizaciones barriales un importante capital cultural. La tesista concluye que uno de los mayores beneficios que se obtienen mediante la metodología de gestión asociada consiste en la acumulación de capital social y la constitución de un sujeto colectivo de derechos y deberes, con base en formas participativas que propician la superación de la atomización de las organizaciones. Si bien acuerdo con la idea de que la organización de un sujeto colectivo alrededor de la utilización de recursos asignados habilita oportunidades de protagonismo en prácticas y reflexiones compartidas, entiendo que el balance en términos de progresos frente al riesgo de atomización no está garantizado por las instancias participativas *per se*, sino que dependerán de cada contexto político, social y económico particular y aún más, de las características personales de funcionarios y de portavoces de las organizaciones de orden local.

Otra tesis de maestría en Políticas Sociales elaborada por Velurtas (2005) analiza el espacio constituido por la relación entre el Estado local y las OSCs y las formas que asume esta relación en la gestión de programas de políticas sociales. La autora define como problema objeto de investigación la persistencia de *viejas formas* de intervención social que reenvían la

de gestión social que facilitara y potenciara la capacidad de los grupos vulnerables de demandar y acceder a servicios sociales esenciales. El Programa Familias nace como una reformulación del PAGV (Campos et al., 2007; Martorell et al., 2003).

responsabilidad relativa a las políticas asistenciales hacia OSCs. Analiza el caso del Programa Apoyo a Grupos Comunitarios⁴² dependiente de la Secretaría de Promoción Social de la Ciudad de Buenos Aires advirtiendo que la focalización, en la operación de selección de la población objeto, fragmenta el campo presentando la selectividad como una operación técnica, posee carácter residual y las prestaciones no se definen como derechos.

Señala algunos nudos problemáticos: la tensión entre la atención de la emergencia asociada a consumos básicos y la construcción de estrategias que a mediano plazo garanticen derechos; las tensiones inherentes a una relación que puede ser considerada asimétrica; las alusiones de unos y otros al déficit de sus respectivos interlocutores, y la tensión en clave técnica y/o política de la toma de decisiones. Concluye que

el PAGC... reúne una variada gama de formas nuevas y viejas de intervención social y de asistencia. Combina reconocimiento de derechos, y también, formas compatibles con el clientelismo estatal. Procura el ejercicio de la ciudadanía de actores que tradicionalmente fueron desplazados, por su debilidad, a los márgenes de la acción estatal. En este sentido es una experiencia absolutamente original en tanto incorporó a actores organizados a la gestión pública (Velurtas, 2005: 211).

Por su parte, Ruiz (2004) toma como objeto de análisis la experiencia de diversas comunidades en el marco de los proyectos UNI⁴³ (Una Nueva Iniciativa en la Educación de los Profesionales de la Salud: Unión con la Comunidad), que, entre otras estrategias, recurrió a la gestión asociada entre Estado, universidades y organizaciones para lograr mayores grados de participación comunitaria. Se postulaba como una respuesta a los fenómenos de exclusión y desintegración social fruto de la inequidad y del crecimiento de la pobreza. La autora participó del programa en calidad de evaluadora, aplicando análisis documental y trabajo de campo con métodos cualitativos. En este sentido, se propuso explorar las capacidades de interacción y asociación que pueden alcanzar las organizaciones comunitarias desde la óptica de los derechos ciudadanos y explayarse sobre la potencialidad de la gestión asociada para lograr mayor equidad en las condiciones de vida y en la inclusión socioeconómica de los miembros de esas comunidades.

⁴² El PAGC se creó en 1986 mediante la Ordenanza Municipal N° 41.579 (sancionada el 23/10/1986). Funcionaba en el ámbito del GCBA brindando "subsídios, asistencia alimentaria y capacitación técnica a más de 300 grupos que en su mayoría prestan servicios a la infancia en situaciones de riesgo, bajo la forma de comedores, guarderías, jardines de infantes autogestivos, apoyo escolar o actividades recreativas" (Bonaldi, P. 2007: 6).

⁴³ El Programa UNI fue financiado por la Fundación Kellog y su implementación involucró a veintitrés universidades en ocho países de América Latina a lo largo de diez años.

Ruiz parte del supuesto de que el enfoque de la gestión asociada supone *per se* una práctica superadora para las instituciones y organizaciones que lo adoptan que, incluida en el campo de las políticas sociales, puede colaborar en la apropiación de derechos ciudadanos y puede transformar una “ciudadanía subsidiada” en otra “emancipada”. Sin embargo, las organizaciones comunitarias que participaron del proyecto tuvieron diferentes puntos de partida que afectaron las posibilidades y resultados del proceso. Desde su conceptualización, las organizaciones “sin historia” sólo pudieron desarrollar procesos de “solidaridad mecánica”, sin poder trascender vínculos basados en lo semejante, lo idéntico, asumiendo siempre una posición subordinada respecto de los otros socios. Las organizaciones “con historia previa”, por su parte, pudieron pasar del nivel micro al macro, excediendo los vínculos cotidianos basados en la contigüidad física, con grados de organicidad que remiten a la “solidaridad orgánica”. Según la autora, desde la mirada de las propias organizaciones comunitarias, se amplió la conciencia de los derechos y el status de ciudadanía, al tiempo que valora la idea de superación intergeneracional y las mejoras logradas en las condiciones de vida.

En sus conclusiones señala que las organizaciones comunitarias “con historia previa” aprendieron a desplegar mecanismos de activa negociación para el reclamo de mejoras en sus condiciones de vida mediante el desarrollo de una permanente interacción con el poder político. En estos casos, concluye que se apreciaban indicios de una “ciudadanía emancipada” a la que se accedía mediante el desarrollo de lazos sociales con otros actores. En contraste, aquellos proyectos que “inventaron” organizaciones comunitarias para poder acceder a sus beneficios no habrían logrado trascender esa debilidad original. La autora vincula esta imposibilidad de aprovechar la oportunidad con la falta de “capital social” y “capital simbólico” en las organizaciones. A partir de las diversas experiencias, propone una tipología donde distingue “gestión asociada subordinada”, “gestión asociada en pie de igualdad” y “gestión asociada incorporada” (Ruiz, 2004: 144-145). Los proyectos analizados, desarrollados durante casi diez años, no alcanzaron a incorporar “*esta cultura institucional en el funcionamiento operativo y en el sistema de gestión de sus socios*”. Si bien la evaluadora considera que se habría cumplido el objetivo de incrementar el poder de negociación de los “vulnerables”, instituciones como las universidades y servicios de salud -con sistemas de funcionamiento estructurados y prácticas verticales enraizadas- habrían obstaculizado este logro. La autora afirma que, además de la gestión asociada, sería necesario incorporar otras

estrategias en estas instituciones para flexibilizar su funcionamiento, transparentar los mecanismos de toma de decisión y democratizarlas al interior, desafío que estaría aún pendiente.

Desde mi punto de vista, el recurso a las categorías *solidaridad mecánica* y *solidaridad orgánica* remite directamente a la conceptualización durkheimiana de la sociedad y supone adhesión a concepciones organicistas que enfatizan la tendencia a la homeostasis y el equilibrio por encima de los conflictos y antagonismos. He criticado este posicionamiento al inicio del apartado, y entiendo que se aplica asimismo a esta perspectiva. Por otra parte, considero que referirse a organizaciones recientemente conformadas en términos de organizaciones “sin historia” resulta equívoco por cuanto los procesos sociales -con mayor razón al referir a un sujeto colectivo- no pueden analizarse por fuera de su contexto y es allí donde resulta pertinente pensar en los sucesos recientes en relación con experiencias pasadas, tradiciones que se reactualizan y modos cambiantes de interpretarlas.

En el siguiente capítulo, profundizaré algunas de las articulaciones Estado/sociedad civil en clave histórica, revisando procesos de conformación del campo de las políticas sociales y los sentidos que se han asignado a los momentos de reconfiguración del espacio.

CAPÍTULO III: ESTADO Y ACTORES NO ESTATALES EN LAS POLÍTICAS SOCIALES: “PÚBLICO” Y “PRIVADO” EN LA CONFIGURACIÓN DE UN CAMPO

Parte de los debates desarrollados en el campo educativo han referido a las posibles formas de articulación y a los límites a imponer a las acciones del Estado y de los *privados*. Antes de historizar brevemente la conformación del sistema de educación pública en Argentina, cabe presentar algunas notas acerca de las definiciones de *público* y *privado* y sobre sus connotaciones.

La dicotomía público/privado que atraviesa toda la historia del pensamiento político y social occidental encuentra su origen en el Derecho Romano, donde se aludía con *derecho público* a lo referido a la condición del Estado y con *derecho privado* a lo atinente a la utilidad del individuo. En este sentido, se ha utilizado para distinguir lo que pertenece al grupo como tal, a la colectividad, de aquello que pertenece a sus miembros o a grupos menores, tales como la familia. El criterio fundamental que establece tal distinción se ha mantenido a través del tiempo alrededor de la noción de *utilidad*, sea que se trate de la utilidad de los individuos o de la utilidad común (Bobbio, 1989). Otra de las acepciones en uso define *privado* como todo aquello que se sustrae al Estado en contraposición con público/estatal (Grassi, 1998).

Esta dicotomía tiene un significado evaluativo cuando se hace de ella un uso axiológico. En tales casos, se derivan dos concepciones que postulan la primacía de uno de los dos polos sobre el otro en la relación entre *público* y *privado*. En una de estas concepciones, herencia del Derecho Romano, se sostiene la supremacía de lo privado sobre lo público; de tal modo, se presume un derecho que trasciende las condiciones de época, en tanto derecho basado en la “naturaleza de las cosas”. La concepción liberal del Estado afirma la existencia de una esfera del individuo que es autónoma del poder público.

Por el contrario, la concepción opuesta que afirma la supremacía de lo público, contrapone el interés colectivo al interés individual. Esta concepción que se basa en la irreductibilidad del bien común a la suma de los bienes individuales, postula la necesaria subordinación –que llega eventualmente a la supresión– del interés individual al colectivo (Bobbio, op. cit.). La primacía de lo público habilita la intervención estatal y legitima la regulación coactiva del comportamiento individual, de modo tal que el Estado retoma el espacio que la sociedad civil burguesa reclamaba para sí.

Ambas concepciones, tanto la que afirma la primacía de lo privado como la opuesta que afirma lo propio acerca de lo público, son frecuentemente esgrimidas como fundamento argumentativo en el campo político y en los debates sobre políticas a implementar. Cabe aclarar que entiendo que las distinciones entre público y privado no se basan en un eje fijo, sino que dependen del contexto particular y el momento histórico estudiado, designando una multiplicidad de espacios según cuál sea el plano de referencia. Por ello, *privado* y *público* son términos polisémicos. En relación con esta tesis, mi interés reside en que el análisis alrededor del par *público/privado* permite reconstruir el protagonismo otorgado en diferentes momentos históricos a actores estatales y no estatales, así como considerar continuidades y cambios en las políticas educativas.

Abordaré en lo que sigue un recorrido que nos permite rastrear las huellas de algunas articulaciones entre actores de los espacios público y privado en el campo educativo, articulaciones que se enmarcan en el más vasto campo de las políticas sociales en distintos momentos de la historia de nuestro país. Me propongo asimismo revisar los principios y argumentaciones que enmarcaron las reformas y propuestas para las políticas educativas en distintos períodos caracterizados por orientaciones políticas y configuraciones estatales que difieren entre sí.

III.1-LA CENTRALIDAD DE LO PÚBLICO EN LA FUNDACIÓN DEL SISTEMA DE ESCOLARIZACIÓN

He afirmado que las políticas sociales y, entre ellas, la política educativa más específicamente, han sido escenarios de procesos de producción de hegemonía y espacios propicios para la articulación de contenidos supraclasistas, pero al mismo tiempo son arena de disputa. Distintas dimensiones del formato y del contenido de una política en implementación se van definiendo en el proceso de enfrentamiento en situaciones de conflicto de clases, en la producción de consensos y en la generación de acuerdos que se plasman tanto en la normativa y en las líneas de política más general como al interior de cada institución. Abordaré algunas condensaciones de diversas fuerzas sociales iniciando el recorrido histórico alrededor del origen y la expansión del sistema educativo.

Siguiendo a Adriana Puiggrós (2001) entiendo que los Estados latinoamericanos se estructuraron creando sistemas de educación estatal como uno de sus espacios fundamentales de producción de lo *público*. Esta producción asumía ciertas variantes encarnadas en sujetos

que protagonizaron proyectos diferenciados que Puiggrós señala como tres dimensiones de la educación pública: la primera postulaba el monopolio estatal de la educación y rechazaba todo tipo de actividad privada; la segunda, proponía la principalidad estatal en educación, aceptando la existencia de educación privada de tipo supletorio y con carácter provisorio, hasta que el Estado cumpliera con su función monopólica; por último, la tercera entendía que la principalidad del Estado como adjudicador de responsabilidades no obstaba cierta limitación al Estado educador, basándose en el principio liberal de libertad de enseñar y aprender expresado en la Constitución Nacional. En la caracterización del modelo dominante latinoamericano en la década de 1880 el modelo educativo prevaleciente compartía los siguientes rasgos: hegemonía del Estado y subsidiariedad privada, laicismo –o catolicismo subordinado a la lógica del Estado–, escolarizado, verticalizado, centralizado, burocratizado, oligárquico-liberal, no participativo, ritualizado, autoritario y discriminatorio con los sectores populares, evidenciado en la no admisión, expulsión, repetición, desgranamiento y marginación de los alumnos de estos sectores (Puiggrós, 1996). Más allá de estos esfuerzos de expansión de un modelo centralizado, se multiplicaban experiencias alternativas, pero que no dejaron su impronta en el sistema público, salvo como casos de orden relativamente local.

En el período que va de 1880 a 1916, se desarrollaron luchas entre diversas tendencias político educacionales y pedagógicas. Algunas de ellas pueden ser leídas a través del seguimiento de cambios en la relación entre la sociedad civil⁴⁴ y el Estado, enmarcada en cambios poblacionales de gran significación. La intención estatal de construir un dispositivo pedagógico que incorporara a los nuevos habitantes y que actuara como mecanismo legitimador de las desigualdades enfrentó a otras iniciativas que mencionaré sucintamente para dar idea acerca de su diversidad e importancia (Puiggrós, 1991)⁴⁵. Distintos sectores de

⁴⁴ Cabe introducir una aclaración respecto del sentido con que hablo aquí de sociedad civil. En este punto, al poner el foco en la relación entre Estado y sociedad civil, nos referimos a esta última en tanto sujeto colectivo que se da formas organizativas para plantear objetivos y acciones con prescindencia (aunque no en todos los casos) del aparato estatal. Estos actores, desde sus prácticas, disputan (o bien consolidan) los sentidos hegemónicos en distintos campos de la vida social, en los cuales desarrollan sus actividades. A fin de ilustrar la complejidad y diversidad de este campo, baste con recordar que pueden incluirse bajo esta denominación desde asociaciones de corte benéfico hasta cooperativas de producción y consumo; desde bibliotecas y centros de actividades de inspiración socialista, hasta escuelas confesionales o privadas destinadas a recibir a las elites urbanas, o a los chicos de sectores populares. Frecuentemente, se asume como “no estatal”, pero entendemos que existen entre sociedad civil y Estado relaciones dialécticas, de contradicción pero también de complementariedad y que no implican, necesariamente, la mutua exclusión.

⁴⁵ Cabe recordar que recién con posterioridad a la asunción de Hipólito Yrigoyen al gobierno en 1916, el sistema de escolarización estatal llegaría a cubrir las tres cuartas partes de la población destinataria. En cuanto a la respuesta a demandas sociales, educativas y culturales, sólo aparecerán a partir de la década del 40, con la experiencia nacionalista popular peronista (Carli, 1991).

la sociedad civil, desde la década de 1860, y con mayor desarrollo entre 1890 y 1930, crearon instancias específicas o bien dotaron de sentido propio a los espacios surgidos de la convocatoria a participar que el Estado abría en respuesta a los signos de conflictividad social (Carli, 1991). Mencionemos, entre otras, las asociaciones creadas por colectividades de inmigrantes, frente a las creadas por la militancia socialista y anarquista; aquellas surgidas a partir de iniciativas de vecinos, o de directivos, maestros o padres, a las que se sumaban las reglamentadas por el Consejo Nacional de Educación. Las articulaciones existentes impiden marcar diferenciaciones tajantes entre instituciones estatales e iniciativas de la sociedad civil⁴⁶. A partir de la centralidad de la acción estatal, se proponía que la iniciativa no estatal complementara y reforzara la tarea de difusión de la instrucción; sin embargo, los actores de la sociedad civil presionaban para que el Estado expandiera el servicio educativo, al tiempo que luchaban por democratizar los espacios existentes.

Entre los antecedentes de formas reguladas de articulación entre actores estatales y no estatales en el campo educativo, recordemos que la Provincia de Buenos Aires sancionó en 1875 la Ley de Educación Común que preveía la conformación de Consejos Escolares de Distrito (C.E.D.), cuyos miembros debían ser padres elegidos por sufragio popular. Sus tareas consistirían en efectuar censos anuales de niños, control de asistencia y de la obligación paterna de enviar sus hijos a las escuelas. Se pretendía unir en este espacio a la comunidad con agentes estatales, de modo que la gestión educativa aparecía como una tarea conjunta (Carli, op. cit.).

Pocos años más tarde, en la enunciación de la Ley 1420 (1884), se reconocía que la obligatoriedad escolar suponía la existencia de escuelas públicas gratuitas en cada distrito escolar, definido éste a partir de la cantidad de habitantes (Art. 5º). Ésto no implicaba el monopolio de la oferta estatal en la prestación educativa: ya por entonces, se podía dar cumplimiento a la obligatoriedad escolar tanto en escuelas públicas como en escuelas particulares o en el hogar de los niños (Art. 4º). Bajo el ideario de la ilustración liberal, el Estado se responsabilizaba por la educación actuando como *locu parenti* (Torres, 2001). En la norma, sin embargo, se establecía una limitación a la participación de los sectores sociales, al definir que los miembros de los C.E.D. serían elegidos por el Consejo Nacional de Educación (Arts. 38-39), contraponiéndose a la conformación electiva establecida en la Ley provincial

⁴⁶ En muchos casos, los militantes socialistas eran a su vez docentes dentro del sistema de escolarización. Los anarquistas, por su parte, procuraron construir una trama propia de asociaciones y escuelas distanciadas del Estado.

de 1875. A partir de entonces, los C.E.D. circunscribían su tarea a la creación de “sociedades cooperativas”, con funciones asistenciales o sociales. No obstante, el uso de esos espacios tuvo expresiones en algunos casos antagónicas al proyecto oficial oligárquico (Carli, 1991).

Ya desde la segunda mitad del siglo XIX, las sociedades constituidas por colectividades de inmigrantes particularmente italianas sostuvieron un importante número de escuelas, pero a partir de la década de 1880 se dio una suerte de competencia entre escuelas “particulares” y escuelas “públicas”. La declinación de la significatividad de las primeras devino como consecuencia de la emergencia del sistema público a posteriori de la sanción de la Ley 1420, sumado al alto costo de las cuotas y la variación en las expectativas de los inmigrantes hacia fines del siglo.

Algunas etapas pueden caracterizarse, siguiendo a Carli, señalando un primer período entre 1880 y 1916 en que coexistieron organizaciones surgidas de las iniciativas de la sociedad civil con aquellas promovidas desde el Estado, con relativa autonomía. Entre 1916 y 1930, el Estado tuvo un rol más significativo en nuevas iniciativas tales como clubes, parques y colonias y disminuyó así el crecimiento relativo de las sociedades. A partir de 1930, la autora afirma a modo de hipótesis que se produjo un “...debilitamiento del movimiento de sociedades, por el impacto de la asunción militar en el poder y por el gradual fortalecimiento del papel del Estado” (Carli, 1991: 22).

Las iniciativas de la sociedad civil de atención a la infancia, en un espectro que va desde la cadena de escuelas anarquistas hasta los maestros socialistas, coexistieron con dispositivos originados en el Estado y en la oligarquía liberal tales como la Sociedad de Beneficencia o la Orden de San Vicente de Paul, que avanzaban en la segmentación de la población infantil en instituciones especializadas, destinadas a pobres, huérfanos, estigmatizados destinatarios de la asistencia pública. Sobre un trasfondo de relación Estado-sociedad muchas veces conflictiva, Carli reflexiona:

En este sentido, pensar a las asociaciones como verdaderos intersticios a través de los cuales sectores de la sociedad civil intentaron flexibilizar, democratizar, resignificar, alterar en suma en diferente medida, la estructura y el funcionamiento de un sistema educativo en lento proceso de autonomización, apelando a la atención y protección de los niños excluidos del mismo, puede resultarnos útil. Estos intersticios no lo son de un Estado acabado, sino en pleno proceso de conformación y estabilización: si la ley 1420 había cerrado las puertas a la libre participación popular en los C.E.D., las asociaciones surgidas de la iniciativa de vecinos, maestros, directores de escuela, (...), sin reglamentación específica ni particular promoción por parte del C.N.E., fueron penetrando en el ritualizado mundo escolar (op. cit.: 26).

El proceso posterior a 1916 marca una tendencia a la autonomización del sistema educativo, en paralelo a una institucionalización y debilitamiento de las asociaciones populares. En suma, la escuela se configuró como la agencia legitimada y el Estado como actor principal. Ya desde principios del siglo XX la mayor parte de la oferta escolar correspondía a la gestión estatal centralizada, caracterizada por el sostenimiento financiero y el control político. Por medio de estos mecanismos, se avanzó en la escolarización básica hasta disminuir notablemente el analfabetismo.

Además de esta dimensión “material” que se expresa cuantitativamente en el crecimiento de la educación pública, se daban procesos en una dimensión que podemos denominar “simbólica”, que remite a procesos de construcción político cultural. Constituir a la prestación educativa como espacio público implicó la expansión de mecanismos administrativos de control estatal, procesos que se encuentran en la base de la expansión de la escolaridad obligatoria. Al mismo tiempo, requería el reconocimiento del sistema educativo como espacio público “*con facultades para subordinar y reorganizar los intereses privados y particulares que caracterizan a la sociedad y el mercado, en pos de un orden justo e igualitario*” (Campanini et al., 2005: 61). La legitimidad que los sujetos reconocen a las prácticas educativas depende de la percepción de que la escolaridad, en tanto espacio público, condensa y representa un interés general, superior a los intereses particulares. Ésto implica entender al Estado como garante de la construcción de todo aquello que sostenga aquel interés general, particularmente en el campo educativo⁴⁷. Esta legitimidad, define en parte la capacidad del espacio educativo entendido como espacio público para apropiarse de actividades sociales vinculadas con la educación, redefiniendo los sujetos a cargo; modificar el lugar que ocupa la escolarización en la escala de prioridades familiar y social; y, por último, para redefinir el conjunto de relaciones y normas vinculadas con lo educativo, lo que incluye pautas de comportamiento esperables para los distintos sujetos implicados, sean ellos docentes, padres, niños, niñas u otros (íd.).

⁴⁷ Un análisis crítico de la conformación del sistema educativo a nivel local y de las prácticas que encierra, permite reconocer que el sistema administrativo del sector educativo deja amplios espacios a la racionalidad privada, así como a lealtades y conflictos característicos del ámbito doméstico. El análisis realizado en la provincia de Santiago del Estero concluye que nunca llegó a constituirse en esa provincia un sistema de provisión con características y racionalidad propias de lo público, ya que allí la escolaridad no se construyó sobre el modelo de ciudadanía (Campanini y Vitar, 2005).

III.2.-POLÍTICAS EDUCATIVAS BAJO EL ESTADO DE BIENESTAR Y REDEFINICIONES ACERCA DE LO PÚBLICO/ESTATAL DURANTE EL PERÍODO DE HEGEMONÍA NEOLIBERAL

Al iniciar un análisis de las políticas educativas, y más en general, de las políticas sociales en el siglo XX, cabe caracterizar la conformación de este campo referenciándolo en la idea de Estado social o Estado de Bienestar. De este modo, aún cuando no puede caracterizarse plenamente como Estado de Bienestar, el modelo de cobertura estatal en nuestro país en el campo de las políticas sociales fue expandiéndose entre las décadas de los cuarenta y los setenta. Según lo describen Lo Vuolo y Barbeito (1998), se trataría de un Estado de bienestar híbrido institucional, combinando rasgos de un régimen corporativo (en lo que refiere a salud, previsión social, asignaciones familiares) con rasgos de un modelo institucional redistributivo o social demócrata (en las políticas de educación y de salud pública). Las políticas públicas en este período refieren al propósito de la integración social, atravesadas por tensiones entre las lógicas de particularismo y universalismo. Con respecto al servicio educativo, sus notas características son la enunciación del derecho a la educación como derecho del ciudadano, el acceso igualitario a la educación resignificado como garantía de la igualdad de oportunidades y el horizonte de universalidad al servicio de un proyecto de movilidad e integración social.

A nivel nacional, cabe afirmar que durante prácticamente todo el siglo XX el Estado nacional fue el actor principal en la prestación del servicio educativo, y a partir de la década del 60 comenzó a crecer la participación de la matrícula en escuelas privadas sobre el total de la población escolarizada (Narodowski, 2000)⁴⁸. Esta expansión seguramente fue favorecida por la existencia de subsidios estatales a los salarios de los docentes de escuelas privadas otorgados a partir de la sanción de la Ley 13.047: en la década de los cuarenta, la intervención

⁴⁸ El autor –cuya perspectiva es representativa de la argumentación neoconservadora–, afirma que la iniciativa de la sociedad civil desarrolló acciones tendientes a vencer los obstáculos legales y de la tradición histórica que limitaban la “posibilidad de elección” de las familias. Señala, no obstante, que esta posibilidad resulta accesible únicamente “a los grupos sociales que poseen los medios de ignorar la ayuda estatal en materia de escolarización gratuita y hacer posible la elección de la educación de sus hijos en las instituciones escolares del sector privado que crean más convenientes para sus aspiraciones intelectuales, culturales, ideológicas, religiosas y/o sociales” (Narodowski, 2000: 132). Afirma que estas familias se caracterizan por su capacidad de absorber un doble impacto económico, al contribuir al sostenimiento del sistema educativo en su conjunto y contratar un servicio escolar privado. Según Narodowski, al depender del financiamiento privado el circuito de instituciones privadas “discrimina” a las familias que no pueden afrontar su costo, cuestión que podría resolverse si el Estado subsidiara no ya la oferta, sino la demanda, resolviendo la falta de igualdad de oportunidades en la elección de escuela en Argentina.

estatal respondió a la cuestión en términos de un problema gremial de los docentes de escuelas privadas⁴⁹.

En el contexto de las reformas de cuño neoliberal, se produjo una resignificación acerca del par *público/privado* en el campo educativo. En la década de los noventa fue quedando atrás la asociación de *público* con *estatal* asociado a la idea de interés general expresado en términos de derechos ciudadanos y comenzó a instalarse una idea propugnada por sectores conservadores y de centro derecha: dado que la educación privada es fuertemente subvencionada por el Estado, pierde centralidad la cuestión de quiénes son los sujetos que la imparten, debiendo considerarse *educación pública* todo el amplio espectro de prestaciones reconocidas y avaladas por certificaciones oficiales, estableciendo una distinción que se expresa en términos de *educación pública de gestión estatal* y *educación pública de gestión privada*⁵⁰ (Puiggrós, 2001).

En el año 1993 se sancionó la Ley Federal de Educación (Ley N° 24.195). Repasando el texto del articulado, si bien se afirmaba la condición de “*bien social y responsabilidad común*” de la educación, perdía centralidad el Estado al compartir la responsabilidad por las acciones educativas con la familia, “*agente natural y primario de la educación*”, con la Iglesia Católica y otras orientaciones confesionales, y con organizaciones sociales (Art. 4°). Al Estado le competía en este nuevo encuadre “*la creación, sostenimiento, autorización y supervisión de los servicios necesarios, con la participación de la familia, la comunidad, sus organizaciones y la iniciativa privada*” (Art. 3°). Las funciones del Ministerio de Educación de la Nación anteriormente proveedor de servicios educativos en todo el territorio, pasaron a concentrarse en la planificación e imposición de contenidos junto con el control político ejercido mediante sistemas de evaluación estandarizados de aplicación en todo el país, estableciendo comparaciones internacionales del rendimiento educativo que aún hoy se encuentran vigentes. Al mismo tiempo, junto a la extensión de la escolarización primaria bajo la nueva denominación de Escuela General Básica y la reducción de la secundaria, se proponía una nueva retórica articulada alrededor del principio de *equidad* que vino a

⁴⁹ Retomo, en este punto, las apreciaciones de Berta Braslavsky en el debate sobre financiamiento de la educación propiciado en el marco del II Congreso Pedagógico Nacional, convocado por Ley N° 23.114, que se desarrolló entre los años 1986 y 1988.

⁵⁰ Esta nueva denominación llegó a imponerse en la CABA como designación de las áreas de administración y control de la política educativa a partir de la asunción de Mauricio Macri como jefe de gobierno. Las áreas se designan actualmente como Dirección General de Educación de Gestión Privada y Dirección General de Educación de Gestión Pública. Esta última, anteriormente era designada como “Dirección General de Educación”, sin necesidad de aclaración, entendiéndose a la provisión estatal como educación por antonomasia.

reemplazar el horizonte de universalidad propuesto por el anterior esquema (Grassi et al., 1994).

He afirmado anteriormente que no considero en este análisis las categorías *público* y *privado* como términos antagónicos, entre otras razones porque la complejidad del campo educativo y sus protagonistas amerita relativizar cualquier intención de imponer fronteras taxativas desde las categorías de análisis. No obstante, la intención aquí es destacar que, en la década de los noventa, se incorporaron y legitimaron nuevos sujetos “*creciendo en las fisuras del sistema estatal que pretendía ser monopolico*” al decir de Puiggrós (2001: 17). La autora enumera entre ellos las ONGs, pequeñas y medianas empresas en educación, cámaras empresariales editoriales y empresas prestadoras de servicios de mantenimiento, limpieza y alimentación.

En el capítulo anterior he señalado que en esta década se expandieron considerablemente las prestaciones designadas como *políticas compensatorias*, las cuales encuentran en el Plan Social Educativo su más extendido exponente⁵¹. En el espacio de las políticas sociales, un amplio espectro de programas y proyectos fueron diseñándose bajo la racionalidad técnica de “economía, eficiencia y eficacia”, proclamados éstos como principios orientadores de la gestión gubernamental bajo las directivas de los organismos internacionales de financiamiento y fundaciones del capitalismo avanzado, que pueden considerarse como instituciones homologables al Estado (Trouillot, 2001)⁵². La agenda de estos organismos fue adoptada por los gobiernos de países latinoamericanos, al tiempo que se discutían las formas de ajuste estructural que permitirían reducir las deudas externas ilegítimamente incrementadas en la región bajo gobiernos dictatoriales. La agenda neoliberal en educación postulaba la necesaria priorización de la educación básica, donde la inversión podía obtener una mejor tasa de retorno, en los términos de la teoría del neocapital humano. La asunción acrítica del supuesto de aumento del ingreso neto en el producto nacional, en los hechos demostraba vincularse más bien a la generación de un reservorio de trabajadores calificados, flexibles y baratos capaces de producir bienes para exportación. Bajo la racionalidad económica, la privatización se presentaba como solución para disminuir el “gasto” educativo, y llegó a

⁵¹ El PSE fue abordado previamente en el apartado II.2. Paradójicamente, se configuró como una política compensatoria tan extendida que tensionaba los principios de la selectividad en el destino de las inversiones. Precisamente, respecto del PSE buscaron tomar distancia quienes elaboraron la propuesta del TAE (capítulo IV).

⁵² La propuesta de Trouillot para la conceptualización y el abordaje etnográfico del Estado fue expuesta en el apartado 1.3.1.

expresarse en la creación de escuelas charter, así como en la utilización de vouchers como subsidio a la demanda. En suma, resultaba evidente la tendencia a transferir costos de los servicios a los usuarios y a incrementar la participación del sector privado en educación. (Coraggio, 2004; Feldfeber, 2003; Torres, 2001).

Fue en este contexto donde empezó a configurarse la línea de políticas educativas *compensatorias*, poniendo de manifiesto a nivel de la administración central desde el Ministerio de Educación de la Nación la tensión instalada en las instituciones entre el mandato de la *equidad* y la *calidad de la educación*. Por entonces, en medio de la crisis del 2001, Puiggrós afirmaba: “*Para que una política compensatoria sea democráticamente aceptable debe formar parte de políticas generales de reinserción laboral, cultural y social de los ciudadanos*” (Puiggrós, 2001: 19), precisando que en el caso de las políticas educativas, la política compensatoria a implementar debería poder desmontar los mecanismos de discriminación existentes en el sistema, particularmente los circuitos educativos y las distinciones sociales basadas en la injusticia. Esta apreciación puede interpretarse como parte del contexto de grave crisis y de profundización de los procesos de desigualdad. Sin embargo, considero que ninguna de estas condiciones era puesta en discusión por las políticas compensatorias en educación sino que, por el contrario, se profundizaban las brechas existentes. Como he planteado anteriormente, la idea de *compensación* se enmarca en las propuestas de focalización que instalan un principio de diferenciación a nivel político. Desde su concepción, implica supuestos acerca de individuos desigualmente posicionados, quienes sometidos a operaciones de clasificación son constituidos como *población objetivo*. Estas políticas profundizan los procesos de individuación al tiempo que refuerzan el lugar de subalternidad y facilitan la creación de dispositivos tendientes a la regulación y control de los sectores populares⁵³.

He revisitado hasta aquí los cambios que, desde el Estado, se gestaron reorientando las políticas educativas según los criterios de privatización y focalización. Abordaré a continuación las modalidades que adoptó la articulación entre Estado y actores no estatales en el campo de las políticas sociales.

⁵³ Ver el apartado II.2 referido a políticas educativas focalizadas.

III.3-NUEVO PROTAGONISMO PARA VIEJOS ACTORES: LAS ONGS EN EL ESCENARIO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES BAJO LA HEGEMONÍA NEOLIBERAL

Las políticas sociales incorporaron en la década de los noventa a las ONGs bajo el rol de gerenciadoras, supuestamente más eficaces que el propio Estado. Por entonces, en parte importante de la literatura académica junto a las recomendaciones de los organismos internacionales, se aludía a dos tipos de ventajas de la cogestión y tercerización de servicios sociales a cargo del denominado por entonces Tercer Sector: en primer lugar, mayor eficiencia, eficacia, mejor calidad y cobertura diversificada. En segundo lugar, existía el supuesto de que se favorecía la participación de los ciudadanos y la colocación de sus demandas en la administración estatal. Esos escritos se tornaban legítimos en el marco de la crítica al Estado de Bienestar. Volveré sobre estas cuestiones luego de hacer un paneo histórico sobre la articulación Estado y actores de la “sociedad civil” en las políticas sociales.

Desde una mirada retrospectiva, cabe afirmar que la participación de actores privados en las políticas sociales tiene una prolongada historia que permite señalar algunas tendencias. Según Thompson (1995), en los años de la colonia aparecía claramente el protagonismo de las órdenes de la Iglesia Católica y, especialmente, la impronta de los jesuitas en las iniciativas propias de organizaciones de voluntariado.

Esas primeras 'asociaciones voluntarias', mezclaron lo público con lo privado, lo confesional con lo civil, la provisión de servicios con la explotación y el control social. Fueron el instrumento primordial de la intervención social del Estado colonial, aunque frecuentemente escaparon a su control, entablándose disputas por competencias, territorios y sujetos de ayuda (Thompson, 1995: 24).

En el período posrevolucionario, desde los órganos del Estado se intentó intervenir más directamente en los problemas sociales, relevando a las órdenes religiosas. Este proceso de secularización del Estado permite explicar la conformación de la Sociedad de Beneficencia (1823-1952), entidad privada creada por el Estado para cumplir funciones públicas, que desarrolló acciones de beneficencia y asistencia social con fondos públicos hasta mediados del siglo XX⁵⁴. Paralelamente, se desplegaron acciones desde dos vertientes que, al decir de Thompson, pueden caracterizarse como *catolicismo social* y *filantropía iluminista*. El catolicismo, a través de la Sociedad San Vicente de Paul y los Círculos de Obreros, combinaba la acción “social” destinada a evitar acechanzas de las inmigraciones masivas

⁵⁴ La creación de la Sociedad de Beneficencia por parte de Bernardino Rivadavia, ministro de Martín Rodríguez, produjo un cambio profundo en la concepción de beneficencia, al otorgarle un carácter público y separado de la Iglesia. Además, expresaba la vinculación entre filantropía y liberalismo, de modo similar al proceso europeo. Se trataba, por un lado, de controlar la masa de marginales y desocupados que aparecían en las ciudades y, al mismo tiempo, reinsertarlos en el sistema productivo (Moreno, 2009).

sobre el orden público con la intención de poner freno al avance de sectores anarquistas y socialistas en el movimiento obrero. El siglo XIX y la primera mitad del siglo XX fueron atravesados por disputas respecto del financiamiento público de éstas y otras obras llevadas a cabo por fundaciones, a las que el Estado otorgaba subsidios sin controles que permitieran afirmar tan siquiera su existencia.

Otra corriente que desplegó acciones estatales de prevención a nivel municipal derivó del enfoque de los higienistas, versión que concebía a la población como “capital humano”, pero que no estaba exenta de aristas de control social sobre sectores sociales que podían trabar el progreso. Bajo este enfoque, las familias fueron centro de cuidado y surgieron guarderías maternas, pero también patronatos. La insistencia de los higienistas acerca del necesario control de las asociaciones privadas llegó a generar conflicto con la Sociedad de Beneficencia, al retirar los hospitales de su injerencia.

Desde mediados del siglo XIX, surgieron y se consolidaron diversas organizaciones derivadas de colectividades de inmigrantes, asociaciones profesionales, partidos políticos, empresas, Iglesia católica y hasta vecinos de los barrios. Las formas institucionales que adoptaron abarcan desde sociedades de socorros mutuos hasta sociedades de fomento, pasando por bibliotecas populares, muchas de ellas en la trama barrial de injerencia de los partidos políticos (especialmente del Partido Socialista). Las sociedades barriales encararon acciones educativas destinadas a los sectores populares ofreciendo educación técnica y cursos profesionales. En el campo educativo, las sociedades italianas crearon diversidad de escuelas, especialmente entre 1870 y 1890. Entre quienes se oponían a la potencial desintegración representada por estas instituciones se contaba el propio Sarmiento, para quien el Estado debía consolidar un sistema de educación público, obligatorio y gratuito con el fin de “asimilar” a los hijos de inmigrantes.

A mediados de siglo XX, surgió una institución muy particular, la Fundación Eva Perón, que en relación con su financiamiento replicaba el esquema formal de la Sociedad de Beneficencia (Tenti Fanfani, 1989). Sin embargo, esta institución marcó como punto de ruptura la enunciación del principio de *justicia*, que vino a relevar los sentidos previamente sostenidos de *caridad*, *beneficencia* y *filantropía*, por cuanto ubicó el sentido de sus acciones en el terreno de los derechos. Desde ese momento, cobró mayor sustento la centralidad del Estado como garante y satisfactor del bien público, en la profundización de un modelo de Estado de Bienestar que, si bien no llegó a cubrir a la totalidad de los sectores populares,

expandió las prestaciones universales en los campos educativo y sanitario hasta la década de los setenta. A partir del golpe militar de 1976, que dio inicio a la dictadura e impuso una política de terror y disciplinamiento, la reversión en los procesos de expansión de lo *público* y el impacto de las crisis en la estructura social (Villarreal, 1985) sentaron las bases para las reformas de corte neoliberal que comenzaron en los setenta, pero se profundizaron en los noventa⁵⁵.

La retórica neoliberal de las últimas décadas del siglo XX acerca de las posibles articulaciones entre actores estatales y no estatales puede ejemplificarse citando a modo de fuente una publicación de UNICEF. En una compilación de trabajos editada en 1995 se expresaban algunas precisiones acerca de los motivos y dimensiones que intervenían en la nueva visibilidad que cobraban multiplicidad de organizaciones de muy distinto origen y cariz. En el prólogo, el director de la sede argentina del organismo afirmaba:

Estamos presenciando el paulatino surgimiento de una vasta y pujante trama constituida por las organizaciones de la sociedad civil. (...) Este proceso es convergente con las reformas estructurales en curso que están produciendo un cambio cuantitativo y cualitativo en el peso relativo y las modalidades de articulación entre Estado y mercado. Inmersos en las manifestaciones de una creciente fragmentación social, y una diseminación de las responsabilidades que hasta hace muy poco tiempo concentraba el sector gubernamental, observamos cómo se abre paso el tercer sector, o sin fines de lucro, que desde la esfera privada se proyecta hacia la consecución de finalidades públicas (En: Thompson, 1995:79).

Se mencionaba allí el creciente reconocimiento estatal y de los organismos multilaterales de crédito a las ONGs, espacios desde donde se las convocaba para participar en proyectos sociales. Por entonces, UNICEF⁵⁶ se proponía contribuir al desarrollo de formas participativas de intervención de modo de “*garantizar la adecuación de los programas a las necesidades locales e incrementar la transparencia de la gestión*” (op. cit.: 8), si bien se expresaba que no se buscaba reemplazar el rol del Estado ni justificar la privatización de la política social.

⁵⁵ Villarreal (1985) afirma que la estructura social se caracterizó en las décadas de los 60 y 70 por la homogeneidad de las clases subalternas –basada en la difusión de la relación salarial, el peso mayoritario de trabajadores industriales, la articulación política en el peronismo y la homogeneidad en las condiciones de vida y trabajo- en oposición a sectores dominantes heterogéneos caracterizados por el fraccionamiento de intereses. La dictadura generó efectos de poder tendientes a fortalecer las bases de la dominación, homogeneizando la situación social de los sectores dominantes y fragmentando las bases sociales de los grupos subalternos mediante la concentración del capital con predominio del capital financiero en la articulación de intereses. La fragmentación popular se explica a partir de la desindustrialización y la clausura sindical, junto al crecimiento de los sectores cuentapropistas y un complejo espectro de empleados en que las diferenciaciones sectoriales conllevaron la ruptura de mecanismos tradicionales de solidaridad.

⁵⁶ UNICEF ha sido una de las organizaciones transnacionales con influencia directa en la reforma educativa en Argentina en la década del 90 y presente en el diseño y gestión del TAE.

Los tópicos enunciados en este prólogo –articulación entre Estado/organizaciones, adecuación local de proyectos, control externo de la gestión de recursos- acompañaron la retórica neoliberal y privatizadora, tal como fue expuesto más arriba: el Estado resultaba peor administrador, asociado a prácticas de corrupción y desvío de fondos, y como contrapartida, desconocía las situaciones de cada contexto particular que lo constitúan como espacio distintivo en cuanto a necesidades de políticas a instrumentar, conocimiento del que sí disponían los agentes de las ONGs, habituales asistentes de estos espacios. Desde el punto de vista de estas organizaciones, el desafío consistía en captar fondos provenientes de entidades y empresas privadas, así como financiamiento estatal. La fundamentación del programa que analizaré en los siguientes capítulos reactualizaba algunas de estas afirmaciones, particularmente la referencia a un mejor conocimiento de los sujetos y sus relaciones en el espacio local por parte de las organizaciones ya presentes en el territorio.

Entre las perspectivas teóricas orientadas a interpretar la nueva visibilidad alcanzada por iniciativas originadas por fuera del Estado, Thompson recupera a Lester Salamon al mencionar tres procesos concurrentes que explican la “revolución asociativa global”, siendo éstos:

...la existencia de presiones desde abajo (activismo social, creación de sociedades civiles, movimientos de base, asociaciones vecinales y mutuales), impulsos desde afuera (principalmente de la Iglesia Católica, las organizaciones voluntarias del Norte y las agencias internacionales de cooperación para el desarrollo) y apoyos desde arriba (algunos gobiernos y líderes políticos, intelectuales y profesionales). (...) Entre las causas subyacentes, Salamon se refiere tanto a la crisis del Estado de Bienestar en Europa y Estados Unidos, como a la crisis de los paradigmas del desarrollo en el Sur (Thompson, 1995: 9-10).

Para el caso puntual de América Latina, Thompson señala la incidencia de las políticas de ajuste económico y de reforma del Estado propiciadas por organismos financieros internacionales, lo que implica transferir responsabilidades hacia los niveles descentralizados de gestión y hacia el mercado bajo la lógica de eficiencia económica.

El autor afirma que la denominación de ONGs fue acuñada por las Naciones Unidas en la década de los 70, dando reconocimiento a “la capacidad de la gente, y no sólo de sus gobiernos, para hacerse cargo de su propio destino” (op.cit.: 9). Agrega que la preferencia por la denominación de “ONG” –por contraste con organizaciones sin fines de lucro o voluntarias- remite en los países del Tercer Mundo a entidades que enfatizan el “compromiso con los pobres”, la participación y organización popular y conforman equipos técnicos que prestan servicios a sectores populares. Para el caso de Argentina, se las asocia a la búsqueda

de nuevas formas de participación ciudadana. Cabe agregar que entre las muchas fundaciones nacidas al calor de los noventa, la mayor parte puede calificarse según el autor como *buscadoras de fondos* más que como donantes.

Grassi (2003) refiere que en Argentina las ONGs se multiplicaron en los años ochenta, una vez recuperada la democracia, al impulso de militantes que regresaban del exilio, y mediante el apoyo financiero de agencias de cooperación internacional. Hasta entonces la beneficencia privada, las *organizaciones de la comunidad* y las ONGs del *campo popular* se referenciaban en la clase social cuyos intereses pretendían expresar. Más tarde, con el reordenamiento de los noventa todos devinieron agentes de un campo común, definido por la negativa: *no estatales y sin fines de lucro*.

En Argentina, la tercerización de las intervenciones sociales se instituyó como política de Estado al delegar parte de los servicios sociales no rentables al tiempo que se privatizaban aquellos para los cuales existía una demanda potencial solvente. En este período se reflataron las formas de acción social *solidaria* que habían sido desestimadas a medida que se profundizaba el carácter social del Estado, formas próximas a la beneficencia privada que reafirmaban la desigualdad. Simultáneamente, se profundizaba la des-obligación del Estado en tanto ámbito de responsabilidad colectiva y se instalaba un sentido *privado y voluntario* de la solidaridad. Por entonces, se desarrolló un corpus teórico-ideológico constitutivo de la red institucional no estatal denominada Tercer Sector que incluyó tanto fundamentos críticos de organizaciones de izquierda como el pensamiento conservador de la antigua beneficencia y la filantropía.

Ese corpus tomó como eje una noción de *sociedad civil* que dejaba atrás la referencia a Gramsci y a los procesos de producción de hegemonía que sostenían los militantes sociales de las antiguas ONGs. Por contraste, la idea de *sociedad civil* en los noventa apuntaba a una red conceptual fundada en el neoliberalismo económico, el liberalismo político y el comunitarismo. La alusión a la auto-representación, en este caso, asumía la concepción moderna de mercado y sociedad civil como espacios apolíticos y del Estado como árbitro de intereses privados y subsidiario de acciones de particulares; de tal modo, la sociedad civil se pensaba como espacio de los valores al cual se refería como "espacio público no estatal" significado como no político. Esta asimilación del campo de la sociedad civil a un agregado de organizaciones de buena voluntad resultaba otra expresión del discurso de despolitización

de lo social y de desestatalización de las intervenciones como expresión de una política de Estado (Grassi, op. cit.)⁵⁷.

Ahora bien, resulta significativo tener en cuenta la complejidad y diversidad que se soslayaba bajo el apelativo de *sociedad civil* o *Tercer Sector*. Este sector quedó constituido por ONGs populares, organizaciones de base, tradicionales organizaciones y fundaciones de beneficencia; las clásicas organizaciones de caridad confesionales (Caritas y Ejército de Salvación); nuevas organizaciones más o menos autogestionadas o impulsadas por planes y programas estatales o con financiamiento externo que requerían la "contraparte" comunitaria; organizaciones de defensa de derechos cívicos de grupos discriminados; fundaciones de distinto origen (entre ellas, empresarias) y con diversos objetivos.

Con frecuencia, al canalizarse los programas estatales por vía de las organizaciones de la comunidad en tanto contraparte local, se requirió a éstas el aporte de trabajo voluntario. En este escenario, la relación del Estado con las organizaciones dio lugar a la aparición de ONGs "promovidas" por los programas gubernamentales. El campo de las políticas sociales contó también con expertos "caros", técnicos, asesores, en articulación con el ámbito universitario mediante la institucionalización de posgrados específicos. La justificación de esta expansión se basó en la pretendida racionalización en la gestión de recursos financieros, lo que generó expectativas sobre la potencialidad del empleo en el sector. Además de los recursos humanos voluntarios y los "profesionalizados", en el campo pueden reconocerse los "intelectuales" orientadores de la producción de fundamentos de un corpus que remite a las ciencias sociales y políticas.

En aquel momento, uno de los ejes centrales en la retórica privatizante hacía hincapié en las oportunidades para la participación que se abrían a partir de programas y proyectos aplicables a nivel local, con frecuente protagonismo de las organizaciones. Cardarelli y Rosenfeld (1998) afirman que la enunciación de la *participación* en un lugar de centralidad puede rastrearse hacia fines de los cincuenta y en la década del sesenta, época en que se identificaba la idea de desarrollo con crecimiento económico. La propuesta del *desarrollo de comunidades* encontró en el gobierno de Onganía su expresión bajo formas neocorporativas de representación, guiada por una ideología corporativa y comunitarista⁵⁸, en la cual el recorte

⁵⁷ Consecuentemente, las intervenciones de terceros en el ámbito de la reproducción tienden a ser transitorias y no vinculantes por cuanto no crean derechos ni obligaciones (Grassi, 2003).

⁵⁸ Esta línea de "desarrollo de comunidades" encuentra su origen en escritores asiáticos, donde había tenido lugar una descolonización masiva y se proponía la consolidación de Estados artificialmente creados. Desde allí, fue importada acriticamente.

de la población-objetivo conllevaba una conceptualización de la pobreza como problema autocontenido en las comunidades marginales, desvinculado de rasgos estructurales.

Las autoras afirman que hacia los setenta, la organización territorial del *pueblo* se configuró como forma de militancia del trabajo social, mientras que el enfoque de la pobreza sostenido por gobiernos y organismos internacionales silenciaba los cuestionamientos más radicales⁵⁹. En este contexto, sostienen que algunas ONGs recrearon una metodología de intervención a partir de la educación popular recuperando la idealización del desarrollo de comunidades. Con la imposición de la dictadura a partir de 1976, el desarrollo comenzó a constituirse como proceso de responsabilidad individual, regido por leyes de mercado.

Por su parte, Cunill Grau (1997) alega que en América Latina, la institucionalización de las formas de participación ha conllevado una construcción de los sujetos de la participación desde el propio Estado de modo tal que se vieron multiplicados y fragmentados. Para el caso de Argentina, con la recuperación de la democracia el sector público estructuró programas masivos en respuesta a los problemas más acuciantes⁶⁰. Al mismo tiempo, los programas denominados como *participativos* se diseñaron en función de poblaciones o temáticas más específicas⁶¹. Llegados los noventa, bajo el dogma de la focalización, la programación social recortó a las poblaciones pobres en sus territorios, apelando a la microparticipación, en paralelo con las políticas de ajuste. La incorporación de la representación funcional en los procesos de formulación e implantación de las políticas públicas frecuentemente se realizó bajo la exposición de razones instrumentales. La *participación social* asociada a la descentralización de las políticas sociales, limitaba la “agenda” y contribuía a la despolitización en las formas de participación propuestas⁶².

⁵⁹ Desde el Banco Mundial se difundía una visión de la pobreza como situación anómala que debía erradicarse del “cuerpo social”, mediante políticas que incrementaran la productividad de los pobres. De este modo, sin cuestionar el sistema de dominación vigente, se atendía a la “amenaza revolucionaria” de los pobres (Cardarelli y Rosenfeld, 1998).

⁶⁰ El Programa Alimentario Nacional y Programa Nacional de Alfabetización fueron los más destacados en esa etapa.

⁶¹ La referencia a programas participativos aludía a la previsión de formas de intervención en que los sujetos concernidos o destinatarios de las acciones podían incluirse en instancias de diseño, o más frecuentemente, de implementación de las mismas. En la mayor parte de los casos, se vinculaba a la cooperación de voluntarios surgidos del ámbito territorial inmediato.

⁶² Cunill Grau alerta acerca de la existencia de un movimiento de renovación alrededor de la participación en las democracias avanzadas desde mediados de los ochenta, caracterizado por expresar posiciones conservadoras. Desde allí se legitimó la provisión privada de bienes públicos y se reconceptualizó la figura del usuario en tanto cliente. Esta despolitización y los argumentos de la Nueva Derecha encontraron fundamento en la filosofía bajo dos vertientes: el enfoque libertario y el discurso de los deberes. Familia y comunidad local eran presentadas como las dos instituciones clave asociadas al “autogobierno” y vinculadas al discurso de la descentralización comunal.

Asimismo desconocía el freno a la participación que se deriva de las condiciones de desigualdad.

Cardarelli y Rosenfeld (op. cit.), si bien alertaban acerca de la fragmentación de la población en situación de pobreza de acuerdo a problemas específicos, así como acerca del confinamiento de la *participación* dentro de límites territoriales y de problemas o necesidades predefinidos por la agenda estatal, agregaban que esto no necesariamente inhibiría la acción colectiva. Las autoras señalaban que en sus prácticas y modalidades cotidianas de acción las organizaciones construyen un *otro* hacia quien orientan la acción institucional, ya sea que se trate del *necesitado* o del *ciudadano*, otro definido como sujeto en estado de deprivación, lo que legitima la acción de la organización.

En tal contexto, la fragmentación de la política social tuvo su expresión en la promoción de planes y programas destinados a compensar las carencias, en el marco de un proceso de fragmentación de los intereses colectivos que Grassi define como *trabajo político-cultural*⁶³.

Hemos visto de qué modo se ha argumentado que la inclusión de ONGs en la implementación de políticas sociales favorece la *participación*. En relación con este supuesto, entre los estudios más recientes recuperaré a Rossell Odriozola (2010) quien destaca que en los casos empíricos analizados⁶⁴ la cogestión ha surgido por la necesidad de atender a nuevos problemas sociales y reducir los costos en la prestación de servicios, más que en función de propiciar nuevas formas de participación, aún cuando en la literatura académica se mencionan las “ventajas” de la cogestión de servicios sociales por parte del Tercer Sector⁶⁵. A partir de la investigación, alega que “...*el surgimiento de la cogestión no suele estar asociado mayoritariamente a la posibilidad de canalizar participación ciudadana en la gestión pública*” (op. cit.: 5).

Buscando precisar qué entienden por *ventajas participativas* los actores implicados, la autora recabó las opiniones de los administradores y de los actores del Tercer Sector. Concluye que, si bien desde la visión de estos últimos se asevera que los beneficiarios participan, difícilmente esto se explicita en mecanismos concretos. Por el contrario, respecto

⁶³ Tal como he planteado anteriormente (cap. I), esta concepción implica reconocer que toda política estatal es resultado de disputas y reinterpretaciones, y que es inherente a la definición del problema y a la determinación de los sujetos de intervención estatal.

⁶⁴ La investigación refiere a programas en que se articulan Estado y OSCs en la gestión de servicios sociales públicos en Uruguay y en España.

⁶⁵ Las “ventajas” señaladas aluden a la mayor eficiencia y eficacia, más cobertura y mayor diversidad, así como a la mayor flexibilidad, innovación y agilidad por el estilo de gestión.

de los casos analizados alerta acerca de procesos de “profesionalización” en las organizaciones, que en parte responden a exigencias de la administración de recursos estatales, asociados a procesos de profundización de la dependencia económica y pérdida de autonomía. Estos procesos relegan a los voluntarios a tareas de apoyo, al tiempo que la identidad vinculada a los roles más políticos va debilitándose. Se abre, al mismo tiempo, otra dimensión para el debate: la posible pérdida de responsabilidad de la administración pública frente a la ciudadanía⁶⁶, al tiempo que se profundiza la fragmentación y segmentación en el modelo de políticas sociales.

Considero que en nuestro país, durante la última década, se ha dado un proceso de producción de nuevos marcos normativos y de líneas de políticas sociales que cuestionaron el proceso de tercerización neoliberal, reivindicando el papel del Estado. Sin embargo, esto no implica necesariamente la exclusión de las OSCs; más bien, se han recreado nuevas y variadas formas de articulación entre agencias estatales y organizaciones. Desde los inicios del gobierno kirchnerista, referentes de ciertas organizaciones ocuparon cargos en diferentes niveles de la administración estatal⁶⁷. Asimismo, la gestión de las políticas a nivel local cuenta frecuentemente con la mediación de integrantes de organizaciones territoriales; al mismo tiempo, existen programas de desarrollo socio-productivo que requieren la participación de los destinatarios mediante emprendimientos asociativos⁶⁸. Estas líneas comparten el encuadre conceptual en términos de *inclusión/exclusión* así como el énfasis en la *participación* que analizaré más adelante en relación con el TAE⁶⁹.

En el mismo período, han surgido nuevos posicionamientos y espacios que dan indicios de mayor o menor afinidad con la línea política del gobierno nacional, espacios que se proyectan como referencias para la participación en el campo político y que movilizan recursos significativos en los procesos de producción de hegemonía. Estos realineamientos han sido interpretados desde distintas perspectivas de análisis desplegando ciertas tensiones:

⁶⁶ Se alerta también sobre un déficit de accountability, ya que el Tercer Sector suele rendir cuentas de sus intenciones más que de sus resultados (Rossell Odriozola, 2010: 13).

⁶⁷ Retomaré esta cuestión en relación con el TAE en el apartado VI.1.

⁶⁸ Las organizaciones pueden ser convocadas para participar de la gestión de un programa o bien, pueden conformarse para dar cumplimiento a los requisitos de incorporación de los beneficiarios. El Programa Argentina Trabaja, por caso, tiene como modelo de gestión el *trabajo organizado y comunitario para incentivar la formación de organizaciones sociales de trabajadores* en la conformación de cooperativas (Cappelli y Fernández, 2013). Por su parte, Malena Hopp (2010) analiza el rol asignado a la participación de los destinatarios y a las OSCs en las políticas socio-productivas. Como referente empírico toma el caso de una cooperativa de trabajo apoyada por el Plan Manos a la Obra y por el Programa Trabajo Autogestionado.

⁶⁹ Retomaré esta cuestión en relación con el TAE en el capítulo IV.

algunos investigadores ofrecen explicaciones en términos de cooptación; otros remiten al seguimiento de instancias definidas como confrontación, “ongización” e inserción. Por otra parte, algunas líneas investigativas se orientan a realizar un análisis en clave de autonomía/heteronomía de la participación en la gestión estatal⁷⁰.

Desde la perspectiva antropológica, referí previamente⁷¹ al trabajo de Laura Santillán (2011), quien indagó la articulación de sujetos colectivos de tradiciones diversas dentro del campo educativo en momentos de tercerización de ciertas funciones del Estado. En este sentido, alertó acerca de que en estas tramas de relaciones se procesaron demandas por fuera de los circuitos administrativos estatales, mediante la apelación a la *participación comunitaria*, obviando las relaciones de desigualdad. En un trabajo más reciente (Santillán, 2013) expone la vigencia de las categorías de *trabajo sociocomunitario* y de *participación social* en la atención a la infancia, las que se reactualizan en diversas intervenciones tramadas "en el territorio", recurriendo al *trabajo en red*. La modalidad territorializada de las acciones desplegadas apela a lazos de proximidad, eludiendo reconocer situaciones de conflictividad. La autora refiere a las iniciativas "comunitarias" incluidas dentro de una trama más amplia de relaciones, que abarca no sólo a los técnicos y operadores de las agencias estatales de nivel local, provincial y nacional, sino también a diversos actores que van desde la militancia social, hasta cuadros de base de la Iglesia Católica, alcanzando a representantes de la beneficencia privada, de las urbanizaciones cerradas y de ciertas iniciativas de la denominada "responsabilidad social empresaria". Algunas de estas formas de intervención -especialmente en el caso de las fundaciones y de las acciones originadas en los barrios privados- se orientan hacia prácticas de regulación y de control social sobre los destinatarios, al tiempo que requieren del trabajo de los propios pobladores. Aclara, finalmente, que en las relaciones entabladas caben decisiones que los propios pobladores asumen -ya sean acuerdos, disensos o distanciamientos- que "se inscriben y aluden a relaciones y procesos más amplios de fragmentación, asimetría y desigualdad social" (op. cit.: 46).

⁷⁰ Dentro de esta cuestión, algunas lecturas recuperan la cuestión de la autonomía de las organizaciones interpretándola como modificación de los horizontes de expectativas organizacionales (Natalucci y Schuttenberg, 2013).

⁷¹ Apartado I.3.3.

Por su parte, Virginia Manzano (2013) refiere a las relaciones de las organizaciones sociales con el Estado en torno a los programas de empleo⁷². En el proceso de demanda -a partir de procesos de movilización, negociación y concertación- las organizaciones redefinen la relación con el Estado, limitando la propia formulación de demandas, pero en un proceso en el que también se fortalecen. Así, se fue configurando un sistema de "administración" de los programas que, en tanto trama de relaciones sociales desplegadas alrededor de los procedimientos estandarizados, "producía vínculos cotidianos entre pobladores de los barrios, entre éstos y los movimientos, entre los movimientos y las dependencias gubernamentales" (op. cit.: 304). A su vez, implicó para las organizaciones la adecuación de estructuras y tareas, y la organización de un proceso de trabajo que recuperaba pautas del mundo laboral, pero insertas en tramas barriales. Se reprodujeron mecanismos básicos de la "focalización" del gasto social y se utilizaron herramientas estatales para controlar el cumplimiento de la *contraprestación*; a la vez, se generaron procesos de apropiación de saberes técnicos y se capturaron recursos para la estructura organizacional. En esta dinámica, se configuró un *campo transaccional* en el cual las relaciones de poder articulaban en tensión coerción y consenso, confrontación y negociación, resistencia y reproducción⁷³. En suma, la autora analiza el proceso de producción conjunta de políticas estatales, en una configuración *desde y contra* el Estado, que puede analizarse desde el concepto de *campo de fuerzas*⁷⁴, caracterizado por múltiples disputas y por múltiples formas de dominación⁷⁵.

En lo que hace a las políticas educativas, considero que las articulaciones promovidas desde el Estado apuntaron a una mayor vinculación con organizaciones de sectores populares y a su reconocimiento como actores en el campo educativo. En este punto, la denominación de *escuelas de gestión social* operado por la LEN habilita formas de legitimación de acciones que venían desarrollándose y reformula los sentidos de la autonomía/heteronomía desde

⁷² El trabajo de campo que da referencia empírica a su trabajo se desplegó en La Matanza entre los años 2000 y 2006.

⁷³ El concepto de *transacción* como categoría descriptiva permite dar cuenta de los modos de operatoria cotidiana de la hegemonía, y en las contradicciones de los procesos y relaciones: "...una relación de dominación/subordinación activa por parte de ambos términos. Una relación social en la que el poder se construye, se mantiene y se transforma a través de procesos económicos, políticos e ideológicos." (Grimberg, 1997: 252).

⁷⁴ El concepto de *campo de fuerzas* retoma los aportes de Thompson (1984, 1992), quien lo utilizó en un sentido descriptivo para abordar las relaciones sociales de la sociedad inglesa en el S XVIII desde una visión de hegemonía. Su propuesta fue complejizada por Roseberry (1994) y por Grimberg (1997) quienes proponen reconstruir campos de fuerzas caracterizados por múltiples disputas y formas de dominación.

⁷⁵ Retomaré los aportes de Manzano en relación con la articulación entre organizaciones y Estado al analizar el caso del TAE (apartado V.2).

articulaciones que al menos retóricamente adquieren nuevos sentidos. Por otra parte, la Ley toma en consideración a las organizaciones en cuanto a la promoción de la escolarización y en el desarrollo de sistemas locales para la protección integral de los derechos⁷⁶. Del mismo modo, se hace presente en diversas resoluciones que se abocan a la cuestión de lograr el reingreso o ingreso de adolescentes y jóvenes que han abandonado o no han ingresado a la educación secundaria, promoviendo que las escuelas realicen articulaciones con las organizaciones barriales para lograr este objetivo⁷⁷. Entre los programas que procuran la revinculación de los sujetos con procesos de escolarización, cabe citar el caso del TAE y más recientemente, del FINES⁷⁸. Otro de los objetivos para los cuales se ha recurrido a las organizaciones de diverso tipo fue desplegada en relación con la alfabetización, en el Programa Nacional de Alfabetización Encuentro⁷⁹. Por último, uno de los dispositivos de reciente creación son las Mesas Socioeducativas para la Inclusión y la Igualdad, que dan continuidad al Proyecto de Prevención del Abandono Escolar⁸⁰. En estas modalidades de implementación de programas de políticas sociales mediante la articulación de agencias estatales y OSCs encuentra formas renovadas de continuidad hasta el presente la dimensión vinculada a la territorialización característica de las últimas décadas.

En este capítulo he intentado presentar elementos para historizar y problematizar la cuestión de la articulación público/privado en las políticas sociales en general, y en las políticas educativas en particular. A partir de esta exposición, recuperaré las principales líneas de análisis que, desde los aportes teóricos expuestos hasta aquí, permitirán tomar el Programa Nacional de Inclusión Educativa *Todos a Estudiar* como un analizador de virajes y continuidades en las políticas educativas en la última década.

⁷⁶ Artículos N° 82 y 122 de la LEN.

⁷⁷ Las Resoluciones CFE N° 79/09, 84/09, 88/09, 103/10, 118/10 proponen modalidades de trabajo asociado con las OSCs.

⁷⁸ Por Res. MEN N° 917/08 se definieron las líneas de acción del Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios - FINES.

⁷⁹ Creado por Res. MECyT N° 686/04.

⁸⁰ Según la página web del Ministerio de Educación de la Nación, participan 160 municipios y 1255 escuelas (en las provincias de Salta, Jujuy, Tucumán, Catamarca, Mendoza, La Rioja, San Juan, Córdoba, Chaco, Corrientes, La Pampa, Neuquén y Río Negro, además de los distritos bonaerenses de La Matanza, San Vicente y Quilmes). Fuente: <http://portales.educacion.gov.ar/dnps/mesas-socioeducativas-para-la-inclusion-y-la-igualdad/> (Consulta: 24-08-15).

CAPÍTULO IV: El Programa Nacional de Inclusión Educativa Todos a Estudiar como analizador de las políticas educativas en transición⁸¹

En el presente capítulo abordaré el análisis del diseño del programa tomando como fuentes, en primer lugar, la normativa de creación y los documentos que fueron elaborándose a partir de esa instancia, así como las normas que ampliaron y regularon las acciones programáticas. En segundo lugar, recuperaré la perspectiva de los funcionarios del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, tomando en cuenta las intervenciones públicas de quienes tenían rol de conducción y los dichos de quienes tuvieron a cargo el diseño y la implementación del mismo. Desde estas fuentes revisaré el diagnóstico realizado y la definición inicial del problema, los sentidos asignados a la propuesta y los fundamentos de las decisiones tomadas expresados por los actores. A partir de estos elementos, procuro indagar la existencia de indicios de continuidades así como de inflexiones en las políticas educativas destinadas a sectores populares en las últimas décadas.

IV.1-EL *TODOS A ESTUDIAR*: ¿ALGO NUEVO EN EL CAMPO DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS?

IV.1.1-EL RECORTE DEL PROBLEMA. LAS PRIMERAS DEFINICIONES DEL TAE

En el primer capítulo de esta tesis he presentado someramente el Programa Nacional de Inclusión Educativa *Todos a Estudiar* en relación con la exposición del marco teórico y el enfoque metodológico elegido. En el presente apartado retomaré el análisis del diseño del programa y expondré con mayor detalle sus particularidades con la intención de analizar los modos en que fue definido el problema al cual se apuntó con esta línea de política.

El *Todos a Estudiar* se originó en el año 2004⁸² como una línea de política compensatoria que se sumaba a las ya existentes: el Programa Nacional de Becas Estudiantiles⁸³ y el Programa Integral para la Igualdad Educativa⁸⁴. El TAE estuvo destinado

⁸¹ El período en que estuvo vigente el TAE abarca tanto las discusiones previas a la sanción de la LEN como las posteriores definiciones en torno a su implementación. Entre otros cambios, destaco la obligatoriedad de la escuela secundaria, las propuestas de reformulación de este nivel plasmadas en resoluciones por el CFE, así como el retorno a la propuesta de escuela primaria, en lugar de EGB.

⁸² El TAE fue creado mediante Res. MECyT N° 605/04 con fecha 11 de junio de 2004.

⁸³ El PNBE fue creado por Res. MECyT N° 1294/97 a cargo de la DN de Programas Compensatorios (actualmente denominada DN de Políticas Socioeducativas). Estaba destinado a alumnos del tercer ciclo de la EGB y del Polimodal, trayecto equivalente a la escuela secundaria.

⁸⁴ El PIIE fue creado por Res. MECyT N° 316/04. Dependía de la DNPC y estaba destinado al nivel primario. Volveré a referir al programa en el apartado IV.5.2.

en principio al tercer ciclo de la EGB⁸⁵ y a escuelas urbanas. Abarcaba inicialmente sólo a jóvenes en la franja etaria entre 11 y 18 años; posteriormente incorporó como nuevos destinatarios a chicas y chicos que aspiraran a ingresar al segundo ciclo de EGB o Polimodal⁸⁶. Por último, en 2007 se agregaron las líneas de acción *Volver a la escuela*, destinada a alumnos de escuelas primarias (o primer y segundo ciclos de EGB), *PNIE Rural*, y la línea *Inclusión de chicos con causa judicial*⁸⁷.

Según la Resolución que le daba origen, el programa se enmarcaba en el objetivo del MECyT de

Garantizar la igualdad de posibilidades de acceso a similares niveles de calidad de competencias, saberes y valores... [así como también] desarrollar estrategias que permitan compensar las desigualdades sociales, de género y regionales (Res. MECyT N° 605/04).

El TAE procuraba intervenir en la educación de las jóvenes generaciones mediante una política concertada entre el estado nacional y los estados provinciales, entendida como un modo de *“asumir conjuntamente la responsabilidad de atender las necesidades de aquellos sectores sociales que se encuentran en situación de vulnerabilidad”*⁸⁸.

Se orientaba a apoyar estrategias destinadas a la vuelta a la escuela de jóvenes, niñas y niños que estaban por fuera de las ofertas educativas. A tal fin, proponía generar la articulación de acciones de los Ministerios de Educación provinciales y las instituciones escolares conjuntamente con *organizaciones de la comunidad*. Se apoyaba en el supuesto de que este trabajo articulado era necesario para la concreción de políticas y acciones que favorecieran la equidad y calidad educativa en el sistema educativo formal.

En los considerandos, la Resolución por la cual se creó el programa sintetizaba:

[El programa] debe articular las acciones que ya desarrolla este ministerio con otras realizadas por los ministerios provinciales, las instituciones escolares y docentes, las comunidades educativas y las organizaciones no gubernamentales cuyos objetivos se

⁸⁵ La LFE reemplazó el esquema anterior vigente -siete años de escolaridad primaria y cinco de secundaria- por otro de nueve años de EGB y tres años de Polimodal orientado.

⁸⁶ El TAE fue ampliado a través de la Res. MECyT N° 1265/04, en octubre de 2004.

⁸⁷ La incorporación de nuevas líneas de acción fue aprobada por Res. MECyT N° 677/07. Las diversas líneas apuntaban a distintos destinatarios: *Volver a la Escuela*, orientada a niños y niñas de todo el país en edad de escolaridad primaria o EGB que no hubieran cursado el año anterior a la inscripción al programa. *PNIE Rural*, para los alumnos que estuvieran finalizando su educación primaria en escuelas rurales aisladas y presentaran situación de sobredad muy avanzada, y para los alumnos que hubieran finalizado la escuela primaria en escuelas rurales aisladas y que no hubieran continuado sus estudios. Por último, la línea *Inclusión de chicos con causa judicial*, estaba destinada a niños, niñas y jóvenes de 6 a 18 años que por causas sociales o penales estuvieran bajo tutela judicial (Res. MECyT N° 677/07). Disponible en: <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/normas/12686.pdf> (Consulta: 07/01/14).

⁸⁸ Res. MECyT N° 605/04.

vinculen a la inclusión de niños y jóvenes al sistema educativo (Res. MECyT N° 605/2004: 2).

El Anexo I refería asimismo a un núcleo básico conformado por *escuela-organización social*. Finalmente, al enumerar los actores se mencionaba a OSCs de nivel nacional, organismos internacionales y organizaciones de la comunidad local, lo que daba cuenta de la intención de promover articulaciones en múltiples niveles de decisión⁸⁹.

En el caso del *Todos a Estudiar* la estrategia de focalización implicaba un triple procedimiento de selección. El primero de ellos se fundaba en la definición por parte del MECyT de la cantidad de escuelas de cada jurisdicción en las cuales podría implementarse el programa. El segundo, una vez comunicado el número de escuelas incluido en el TAE, era aplicado por cada una de las provincias o la CABA⁹⁰ al momento de seleccionar las instituciones en las cuales implementarlo. En tercer lugar, cada escuela debía seleccionar a los sujetos perceptores de la beca entre quienes estaban fuera del sistema educativo formal⁹¹. En principio, los procedimientos a cargo de las provincias y de las escuelas debían respetar los criterios establecidos por el MECyT.

En la primera etapa, se tomaban en consideración ciertos criterios para la definición del conjunto de escuelas a las cuales se les ofrecía implementar el programa, caracterizadas por ubicarse en *zonas de alta vulnerabilidad social*⁹². La Res. MECyT N° 1265/04⁹³, especificaba los criterios de selección de las instituciones educativas que podían incorporarse al programa: además de contar con EGB3, debían atender a población en situación de vulnerabilidad socioeducativa y poseer capacidad para gestionar proyectos articulados con organizaciones de la comunidad.

Al mismo tiempo, se debían priorizar aquellas escuelas que poseyeran experiencia en la ejecución de programas innovadores para la retención escolar en forma conjunta con ONGs. Otro de los criterios prioritarios consistía en contar con experiencia previa en programas de alimentación, salud o formación laboral con apoyo de organismos públicos u

⁸⁹ Según el documento *El papel de las organizaciones comunitarias en las Mesas Locales* (s/d), la articulación inicial se daba entre el MECyT y la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación. Por otra parte, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social lo presentaba entre las políticas y programas vinculadas al trabajo infantil y adolescente.

<http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/otia/politicas/verPolitica.asp?id=34> (Consulta: 15-01-15).

⁹⁰ Según la normativa, antes de dar inicio a la implementación del TAE cada jurisdicción debía firmar un convenio de adhesión.

⁹¹ Uno de los requisitos establecía que los beneficiarios debían haber permanecido al menos un año fuera de la escuela.

⁹² Anexo I de la Res. MECyT N° 605/04.

⁹³ La Res. MECyT N° 1265/04 ampliaba el ámbito de aplicación a escuelas con EGB2 y nivel Polimodal.

ONGs. Además de estas condiciones, se agregarían las escuelas vinculadas a organismos nacionales o provinciales con experiencia en el trabajo con niñas, niños y jóvenes institucionalizados, y escuelas vinculadas a Universidades e Institutos de Formación docente, las cuales podrían brindar apoyo institucional. De tal modo, se exponía que se pretendía

...apoyar de manera especial a un grupo de escuelas seleccionadas y capacitadas para constituirse en instituciones inclusoras de niños y jóvenes que están fuera del sistema educativo (...). Así, se concentran acciones y recursos en las escuelas seleccionadas para la inclusión de niños y jóvenes que tengan restringido, por diversos motivos, el acceso y la permanencia en el sistema (Res. MECyT N° 609/06: 7-8).

Una fórmula polinómica ofrecía un cariz de objetividad a la selección de las escuelas⁹⁴. El *Índice de Asignación de Becas de Reinserción* tomaba en cuenta cuatro dimensiones: *Población*, *Contexto socioeconómico*, *Proceso educativo* y *Asistencia escolar*, donde la primera variable tenía un peso del 85% y las otras tres de un 5% cada una. Las dimensiones primera y cuarta eran relevadas a partir de datos del Censo 2001, tomando como referencia el porcentaje de niños/as de 11 a 18 años *que no asiste pero asistió a la escuela*, con respecto al país en el primer caso y al total provincial en el otro. El *Contexto socioeconómico* se reflejaba en el indicador de *Porcentaje de personas debajo de la línea de pobreza*, obtenido de los datos de la Encuesta Permanente de Hogares del 2003 y el *Proceso educativo*, se construía a partir del indicador de *Tasa de sobreedad en EGB 3* del Relevamiento anual de 1999⁹⁵.

Las escuelas debían expresar su voluntad de participar en el programa debido a que implicaba un *“particular esfuerzo y compromiso de sus agentes”*⁹⁶. Esta voluntad quedaba formalizada mediante la firma de un *Acta de Participación y Compromiso*. A las escuelas seleccionadas por cada jurisdicción se les ofrecía capacitación y se les requería la elaboración de un *“diagnóstico local”* a partir del cual implementar *“estrategias contextualizadas de inclusión educativa”*⁹⁷. Una vez cumplidos estos pasos, se asignaban recursos financieros para el desarrollo del proyecto.

⁹⁴ El “Procedimiento estadístico para la distribución de becas a las distintas jurisdicciones” fue publicado en el Punto II.4 “Escuelas participantes” y en el Anexo II se expuso el Índice de Asignación de las Becas de Reinserción entre las distintas jurisdicciones del país (Res. MECyT N° 609/06).

⁹⁵ En caso de distribuir becas a posteriori, se establecía un índice que tomaba las dimensiones de *Población* y *Asistencia escolar*. Se afirmaba que a través del mismo se conseguía mayor equilibrio en la cobertura de la población objetivo y se aumentaba la cobertura de las provincias donde el problema de la exclusión resultaba más severo.

⁹⁶ Res. MECyT N° 609/06: 13.

⁹⁷ Res. MECyT N° 609/06: 42.

A nivel de las instituciones educativas, un nuevo procedimiento de selección se aplicaba a los inscriptos que postulaban para incorporarse al programa, cuestión que será expuesta en los siguientes apartados.

IV.1.2-ACERCA DE LAS INSTITUCIONES Y DEL ABANDONO ESCOLAR

En relación con la problemática de abandono de la escolaridad, el documento *Lineamientos generales* del TAE (MECyT, 2005) planteaba una perspectiva interesante. El diagnóstico elaborado apuntaba a una multicausalidad desde una mirada sobre los procesos sociales y educativos que llevaba a concluir que la exclusión educativa no era un problema que se redujera al espacio de la escuela, sino que era síntoma de una dinámica social compleja que incluía dimensiones de la vida familiar y social tales como la salud, la cultura, el trabajo y la participación ciudadana.

Antes de centrarse en el problema de la cobertura del sistema educativo y de la permanencia dentro del mismo, la fundamentación del programa presentaba una caracterización general. La exposición se iniciaba refiriendo a un contexto mundial de transformaciones económicas, políticas, sociales y culturales que habían dejado "*un elevado costo social que implica la exclusión de gran parte de la población en el mundo*" (MECyT, 2005: 9). De tal modo, atravesados por la lógica de mercado y los poderes económicos internacionales "*...hemos presenciado la potenciación de las desigualdades y la profundización de la brecha entre las condiciones de privilegio de algunos y de desventaja para otros*" (ibíd.).

En cuanto al contexto local, se afirmaba que la situación económica afectaba la vida de millones de argentinos y la fragmentación y la polarización resultaban obstáculos con miras a un futuro común debido a que las desigualdades se expresaban también "*en el plano cultural y en las posibilidades de integración y participación ciudadana*" (MECyT, 2005: 9). Junto al incremento de la pobreza se señalaba el incremento de la desigualdad en la distribución de recursos económicos y en el acceso a bienes culturales.

Se sostenía que el deterioro en las condiciones de vida de las familias más pobres, agravadas por la crisis de 2001-2002 con secuelas de desempleo y precariedad laboral, repercutía en las posibilidades de mantener una escolarización regular "*que les permita alcanzar satisfactoriamente los objetivos mínimos de aprendizaje*" (MECYT, 2005: 9). Los apremios económicos de las familias permitían explicar en muchos casos el temprano

abandono de la escuela por parte de los adolescentes, quienes se insertaban en un mercado de trabajo precario sin las competencias requeridas; al mismo tiempo, las carencias materiales podían traducirse en *baja calidad de la tarea escolar*, lo que redundaba en *logros insuficientes*.

A partir de este planteo, se recuperaba la vigencia de la escolarización en tanto obligación del Estado. La educación era presentada como

...instrumento privilegiado de integración social en la medida que forme parte de un dispositivo político democratizador que potencie la equidad y la justicia social como el que se plantea actualmente en la política nacional. Para ello, resultará clave el nivel de articulación entre las diferentes políticas orientadas a la inclusión de la infancia y la adolescencia (MECyT, 2005: 10).

Acorde a las condiciones del contexto, le cabía a la escuela ser un lugar capaz de hacer sitio a la diversidad, colocando el principio de igualdad como principio orientador. Se apuntaba al objetivo de ampliar la cobertura, garantizar la permanencia y ofrecer una educación de calidad para niñas, niños y jóvenes que aún permanecieran fuera del sistema. Además, resultaba necesario enfatizar las acciones de políticas educativas de inclusión y retención en el tercer ciclo de la EGB, dado que allí se observaba una mayor incidencia del problema de abandono. Se afirmaba que a la edad de los alumnos de ese ciclo, se agotaba la percepción familiar positiva sobre el mantenimiento de la escolarización y se deslizaba el interés hacia la inserción laboral de los jóvenes⁹⁸. En consecuencia, se requería un abordaje integral del problema que articulara asignación de becas con acciones institucionales y pedagógicas orientadas a la reinserción y retención, manteniendo un trabajo con organizaciones de la comunidad que colaboraran en la construcción de prácticas sociopedagógicas.

El documento sobre *Lineamientos generales del TAE*, en el desarrollo de *Algunos Conceptos Clave* presentados a continuación de las líneas de acción, refería a la existencia de *causas tanto externas como internas* a las instituciones que ayudaban a explicar el abandono escolar. De este modo, al tiempo que se reconocía la incidencia de las difíciles condiciones socioeconómicas en que se hallaba gran cantidad de chicas, chicos y jóvenes se señalaba también la necesidad de revisar las concepciones sobre los y las jóvenes y las prácticas de las escuelas. Esta revisión se enmarcaba en un cuestionamiento más abarcador a las formas organizativas y los contenidos de las instituciones escolares.

⁹⁸ Los datos estadísticos incluidos en este punto daban cuenta de que en el rango de edad de 13 a 15 años el 57,3% de los jóvenes eran pobres y el 42,7% indigentes, según datos del 2003 del INDEC.

Respecto de las *causas externas* por las cuales un niño o joven no concurría a la escuela, se señalaba a la pobreza por su incidencia en las carencias materiales, pero también como posible origen de “*obstáculos sociales, políticos, económicos y culturales que impiden la plena incorporación de los individuos a la sociedad*” (MECyT, 2005: 17). Se afirmaba que por su influencia desde temprana edad, la acumulación de desventajas conducía a crear situaciones de vulnerabilidad “*con alta probabilidad de devenir en trayectorias de exclusión social*” (ibíd.), reforzadas por la falta de credenciales educativas que llevaba a transitar por el circuito laboral informal, inestable e intermitente. En estas circunstancias,

El ingreso a la escuela como espacio institucional de construcción del lazo social, para muchos, además de ser la única presencia de lo estatal que aún persiste en su cotidianidad, se vuelve central (id.: 18).

De este modo, la escuela se representaba como lugar desde donde abrir espacios para la integración social, favorecer la inserción laboral, disminuir la brecha de la desigualdad y evitar la exclusión.

En cuanto a las *causas internas*, la primera característica enunciada remitía a la distancia entre la *cultura escolar* y la *cultura de los jóvenes*, particularmente en aquellas instituciones que atendían a sectores populares. Si en el pasado el rol de la escuela se orientaba a la distribución de los bienes culturales, por el contrario, en los años recientes se observaba que la escuela ya compartía con otras instituciones la función de apropiación y distribución de bienes culturales. La existencia de múltiples espacios de socialización y distribución de saberes denotaba la presencia de otras instituciones y actores sociales no tradicionales que obligaban a repensar la relación entre escuela y *comunidad*.

En respuesta a tal diagnóstico, el *Todos a Estudiar* proponía una ampliación de espacios y adaptación de los tiempos, flexibilizando las normas en tanto éstas resultaran obstáculos para la reinserción de quienes se habían alejado de las mismas. El Programa planteaba que los horarios de la jornada escolar y los criterios de evaluación de cada ciclo lectivo podían reformularse durante el lapso necesario para llegar a la *inclusión educativa* y proponía la utilización de espacios alternativos ya existentes que fueran lugares de tránsito y pertenencia de los jóvenes. De este modo, los *espacios puente* podían funcionar dentro o fuera de las escuelas.

De modo similar, se procuraba efectuar las modificaciones curriculares necesarias, afirmando que las estrategias pedagógicas podían diferenciarse en tanto se conservara el curriculum común como marco, manteniendo como horizonte la igualdad educativa. Con

respecto a la normativa, planteaba la revisión de las normas vigentes en cada jurisdicción en lo atinente a evaluación, acreditación y promoción, en cuanto a asistencia, regularidad y validación de conocimientos previos en aquellos casos en que se careciera de certificaciones.

En suma, se proponía a las escuelas

...desplegar la capacidad de innovación, movilización y apertura a la comunidad de las instituciones y sus actores sociales para renovar el sentido formativo de la escuela. En este sentido es preciso revisar profundamente e interpelar las acciones educativas ampliando y diversificando desde la acción pedagógica la concepción de inclusión educativa y social. (MECyT, 2005: 7).

Se enfatizaba particularmente que los destinatarios, concebidos como *sujetos de derecho*, debían ser percibidos como tales por los encargados de enseñarles (id.: 27). Las dificultades señaladas precedentemente fundamentaban la elección de un modelo de gestión alternativo que intentaría dar más poder a la comunidad y a la escuela en la toma de decisiones y en la administración colectiva del dinero. Profundizaré este punto en el siguiente apartado.

IV.1.3-ACERCA DE LOS RECURSOS Y LA SELECCIÓN DE BENEFICIARIOS: EL FONDO ESCOLAR DE INCLUSIÓN EDUCATIVA

Según consignaba la normativa, los recursos materiales aplicables al programa conformaban un *Fondo Escolar de Inclusión Educativa* (FEIE) destinado a apoyar a las instituciones “*en el desarrollo de acciones para promover y facilitar la inclusión de niños y jóvenes que alguna vez asistieron y actualmente no asisten a la escuela con el fin de garantizar su escolaridad*”⁹⁹.

El FEIE estaba constituido por tres componentes. El Componente I, denominado *Beca de Reinserción*, consistía para el año 2004 en un aporte financiero anual de \$ 400 para cada joven reincorporado a la escuela, distribuidos en una cuota inicial de \$ 80 y ocho cuotas mensuales de \$ 40¹⁰⁰. El Componente II, *Apoyo Financiero para el Desarrollo de Propuestas Pedagógicas Institucionales*, se conformaba con un monto de \$ 3.000 anuales para la puesta en marcha del proyecto y \$ 2.000 en concepto de aporte para el *Facilitador Pedagógico*¹⁰¹ destinado a la coordinación y ejecución de la propuesta. Por último, el Componente III,

⁹⁹ Anexo I de la Res. MECyT N° 609/06: 10.

¹⁰⁰ Los montos fueron incrementados en los años sucesivos. La normativa con la cual se aprueban transferencias y asignaciones no se encuentra públicamente disponible y he declinado su búsqueda dado que no resultaba nodal en relación con los objetivos de investigación inicialmente propuestos.

¹⁰¹ Retomaré el rol del *Facilitador pedagógico* en el apartado IV.3, referido al Espacio puente.

llamado *Apoyo Financiero para la Adquisición de Equipamiento Escolar para el Desarrollo de Actividades Complementarias*, representaba un monto anual de \$ 3.000.

En cuanto a la selección de los sujetos perceptores de la *Beca de Reinserción*, entre los requisitos excluyentes se contaban la franja etaria entre 11 y 18 años y no haber registrado inscripción en escuela alguna durante el año lectivo anterior, o durante el año en curso en caso de inscribirse a mitad del ciclo. Otro requisito inicial establecía la incompatibilidad con cualquier otro tipo de beca estudiantil, independientemente de la institución que la hubiese otorgado. La siguiente condición consistía en encontrarse en situación de vulnerabilidad socioeconómica que dificultara la asistencia a la escuela. Esta situación era informada con carácter de declaración jurada por el adulto responsable y avalada por la Mesa de Coordinación Local (MECOL). Las jurisdicciones contaban con un cupo de *Becas iniciales* para asignar, y en caso de contar con inscriptos sin asignación de beca, podían solicitar *Becas de refuerzo*.

La difusión del programa a nivel local quedaba a cargo de la escuela, en colaboración con los integrantes de la MECOL. Debían publicarse los datos sobre los requisitos a cumplir para constituirse como destinatario, el monto del aporte que se otorgaba, la forma de pago, la documentación requerida, además de las obligaciones asumidas por los jóvenes.

A los fines operativos, se diseñó un *Formulario de Inscripción y Asignación* donde se consignaban los datos de la escuela y se incluían referencias que identificaban a los Adultos Tutores Comunitarios de la MECOL, al Adulto Responsable y al Aspirante a la Beca de Reinserción. En este punto, además de describir la trayectoria de escolarización previa del adolescente y los motivos de abandono de la escuela, se detallaban las *Condiciones personales del Aspirante*. Allí se ponderaban situaciones que podían afectar negativamente a la continuidad de los estudios tales como tener hijos, estar a cargo del hogar, trabajar, entre otras, como veremos enseguida¹⁰².

Al efectuar la selección de becarios, debían tenerse en cuenta en primera instancia los criterios de priorización establecidos por la normativa: se asignaba prioridad a jóvenes que se inscribieran en el tercer ciclo de la EGB que no hubieran obtenido beca el año anterior por falta de cupo; en segundo lugar, los inscriptos al segundo ciclo de la EGB en idéntica situación. En tercer lugar, quienes se inscribían al tercer ciclo de la EGB solicitando beca por

¹⁰² El formulario fue aprobado integrando el Reglamento Operativo del programa mediante Res. MECyT N° 609/06, pero estuvo vigente ya con anterioridad según el relevamiento realizado durante un breve trabajo de campo que realicé durante 2005 en Provincia de Buenos Aires (Diez, 2006a).

primera vez. En cuarto lugar, inscriptos al segundo ciclo EGB que solicitaran beca por primera vez. En quinto y sexto lugar, se contemplaban las mismas situaciones para inscriptos al Polimodal.

A posteriori, al interior de cada categoría, se tomaban en consideración las *Condiciones sociales, de salud, familiares y económicas* señaladas en el formulario. La norma consignaba los siguientes ítems como factores a tener en cuenta: *estar a cargo del hogar; tener hijos o niños a cargo; encontrarse embarazada; padecer una enfermedad crónica; ser discapacitado/a; encontrarse institucionalizado/a; trabajar; pertenecer a una comunidad aborigen; haber solicitado beca en el período anterior sin obtenerla por falta de cupo, y continuar sin poder asistir a la escuela entre ese período y el momento de la nueva inscripción; niñas/jóvenes que trabajan en su casa, teniendo a cargo las tareas domésticas y el cuidado de hermanos o personas mayores; pertenecer a una familia numerosa (más de cuatro menores de edad, incluyendo al aspirante) o a una familia monoparental; tener padre y, madre / tutor desocupados*. Cada una de las condiciones se traducían en la asignación de un punto “*al solo efecto de facilitar la decisión para la adjudicación de la Beca*”. Correspondía a cada escuela controlar el cumplimiento de los requisitos de ingreso antes de otorgar la beca.

Las escuelas debían conformar una *Base de Inscriptos y Becados* y, según su criterio, podían realizar una preinscripción durante todo el año, con actividades concretas de integración de los aspirantes a la beca. El listado producido por la preinscripción, cuya información debía remitirse a la jurisdicción, permitiría estimar la demanda de cada escuela y establecer el cupo de becas para el siguiente período con suficiente antelación. Esta selección debía comunicarse por escrito a cada alumno becado y al adulto responsable, para lo cual se firmaban dos ejemplares del *Acta de Compromiso del Adulto Responsable*. Por último, la escuela debía elevar la base de inscriptos y becados a la Mesa de Coordinación Provincial (MECOP).

Las bases de datos eran objeto de cruces y revisión a nivel local, jurisdiccional y de la Dirección Nacional de Políticas Compensatorias. Se controlaba especialmente la no duplicidad de alumnos becados en el mismo o en diversos programas, y que un adulto responsable no concentrara más de tres becarios bajo su responsabilidad.

El Reglamento Operativo preveía que, en caso de que un alumno abandonara la escuela, debía reservarse la beca durante dos meses en el transcurso de los cuales la MECOL procuraría su reincorporación. En caso de que el alumno no retornara, debía darse de baja la

beca otorgada. Los otros motivos enumerados para proceder a la baja de una beca eran la desaparición de las causas que motivaran su otorgamiento, el falseamiento de datos, ser titular de otros fondos de carácter similar y el pase del alumno a otra escuela u otra jurisdicción. En todos los casos, debía comunicarse al becario y al adulto responsable previamente a su baja definitiva.

IV.2-LOS ACTORES EN EL TAE

IV.2.1.-DE LA MESA DE COORDINACIÓN A LOS DESTINATARIOS: DIMENSIÓN ADMINISTRATIVA Y REGULACIÓN BUROCRÁTICA

La etapa inicial de elaboración y diseño del TAE proponía la confluencia de actores provenientes de distintos espacios, “estatales” y “no estatales”. Según la Resolución que le daba origen¹⁰³, entre las primeras acciones se contaba la conformación de una Mesa de Trabajo del programa en la cual participaban funcionarios del ministerio, representantes de fundaciones de orden nacional y de UNICEF. A partir de esa instancia, se conformó en el nivel nacional la Mesa de Coordinación Nacional (MECON) integrada por la Coordinación del programa y dos fundaciones, con el acompañamiento de UNICEF. En este nivel, se apelaba a la articulación y el trabajo conjunto con otros Ministerios, Secretarías y Consejos Jurisdiccionales.

En la norma posterior que aprobó el Reglamento Operativo, al mencionar las dependencias administrativas participantes, se indicaba que la MECON estaba conformada por la Coordinación General del Programa, la Dirección Nacional de Programas Compensatorios, la Dirección General de Gestión Curricular y Formación Docente y la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE). Entre las Direcciones Nacionales, aparecía con mayor frecuencia mencionada la Dirección Nacional de Programas Compensatorios, pero se expresaba que todas ellas podían desarrollar líneas de acción a solicitud de la Coordinación General de Programa¹⁰⁴.

El siguiente nivel estaba representado por los Ministerios de Educación de las distintas jurisdicciones que hubieran aceptado la implementación del programa mediante la firma de un convenio. Posteriormente, en cada provincia se conformaba una Mesa de Coordinación Provincial (MECOP), con la participación de OSCs. La MECOP era representada ante el

¹⁰³ Res. MECyT N° 605/04.

¹⁰⁴ Res. MECyT N° 609/06.

Ministerio de Educación de Nación a través del Referente Provincial designado por la máxima autoridad educativa de la jurisdicción.

Por último, a nivel local, cada escuela incluida en el programa debía convocar a organizaciones de la comunidad para conformar una Mesa de Coordinación Local (MECOL). Al asumir el compromiso de participar del programa, cada escuela debía invitar a sumarse a

*...representantes de, al menos dos organizaciones de la comunidad, de la Asociación Cooperadora (si la tuviese), de los padres de los alumnos de la escuela, de organizaciones juveniles y de referentes comunitarios que se ofrezcan a acompañar el proceso de inclusión de niños y jóvenes*¹⁰⁵.

Una vez conformada dicha Mesa, se firmaba el *Acta de Participación y Compromiso*, en la cual se detallaban las responsabilidades asumidas por cada una de las partes.

Después de precisar quiénes integrarían los niveles de decisión y ejecución, el programa definía la *población objetivo*: el Reglamento establecía los mecanismos de inscripción y los criterios de priorización de aspirantes¹⁰⁶. Una vez decidida la asignación de la beca, algún familiar o tutor debía firmar el *Acta de compromiso del adulto responsable*. Según el Reglamento, tanto en los procedimientos de asignación como en las bajas, y en ocasión de comunicar la aprobación o pérdida de la beca, tenía responsabilidad la MECOL. A su vez, estos procedimientos y formularios que se completaban a nivel de cada escuela representaban insumos para la elaboración de planillas síntesis a nivel de cada jurisdicción. Una vez establecida la *Base provincial de inscriptos y becados* del período y verificados los datos, las planillas se elevaban a la Dirección Nacional de Políticas Compensatorias.

A título ilustrativo, enumero aquí los instrumentos que ordenaban los procedimientos administrativos y burocráticos aprobados por la Resolución MECyT N° 609/06:

- Acta de participación y compromiso.
- Formulario de inscripción y asignación.
- Acta compromiso del adulto responsable.
- Planilla de gestión escolar *Solicitud de becas de Refuerzo del período*.
- Planilla de gestión escolar *Inscriptos y becados*.
- Planilla de rendición escolar del Componente I *Beca de reinserción*.
- Planilla de rendición escolar del Componente I *Aportes sin utilizar en becas y destinados para la compra de útiles y material didáctico*.
- Planilla de rendición escolar del Componente II *Apoyo financiero para el desarrollo de Propuestas Pedagógicas Institucionales*.
- Planilla de rendición escolar del Componente II *Gastos de Coordinación y Ejecución – Facilitadores*.
- Planilla de rendición escolar del Componente III *Apoyo financiero para la adquisición de Equipamiento Escolar para el desarrollo de Actividades*

¹⁰⁵ Punto II.4 del Anexo I de la Res. MECyT N° 609/06.

¹⁰⁶ Criterios que fueron detallados con anterioridad (Punto IV.1.3).

Complementarias.

- Planilla de gestión provincial *Cupo de Becas Iniciales del período.*
- Planilla de gestión provincial *Cupo de Becas de Refuerzo del período.*
- Planilla de gestión provincial *Cierre del período.*
- Planilla de gestión provincial *Inscriptos y Becados.*
- Planilla de rendición provincial del Componente I *Beca de Reinserción.*
- Planilla resumen de rendición provincial del Componente II *Gastos de Coordinación y Ejecución – Facilitadores.*
- Planilla resumen de rendición provincial del Componente III *Apoyo financiero para la adquisición de Equipamiento Escolar para el desarrollo de Actividades Complementarias.*

Al llevar a cabo los procedimientos tal como los preveía la normativa, la MECOL -es decir, el director de la escuela junto a representantes de las organizaciones de base- tenía asignado el rol de ordenamiento y priorización de los postulantes y era la que concentraba a nivel local tanto las demandas como las comunicaciones de aceptación o rechazo en el entorno marcado por la proximidad barrial. Los aspectos regulatorios de la administración regidos por la racionalidad burocrática entraban en contradicción con la expresa voluntad de la Coordinación por definir un programa flexible a las condiciones de distintos contextos. Por otra parte, toda la gestión de la información vinculada a los postulantes, el seguimiento de los becarios en cuanto al cumplimiento de los requisitos establecidos por el programa y la gestión de los recursos materiales y financieros significaban para los actores escolares una sobrecarga de tareas importante. Paradójicamente, los acotados beneficios de la incorporación al TAE conllevaban la producción de los sujetos individualizados en la demostración de su merecimiento y controlados a posteriori por esa misma condición. Desde el nivel local, los actores de la MECOL confrontaban en el cotidiano las tensiones entre la intencionalidad de aproximar a los adolescentes a un formato más flexible que el característico de la institución escolar y las prácticas procedimentales caracterizadas por la rigidez. Estas prácticas atraviesan los sentidos construidos alrededor de una política, en tanto suponen una dimensión formativa, pedagógica y política, más allá de las fundamentaciones y las normas.

En el presente apartado referí a los actores del TAE que, al interior de las instituciones escolares y en los niveles jurisdiccionales admitían colaborar en una serie de procedimientos vinculados a la asignación y cobro de la beca por los beneficiarios. En el próximo, retomaré para su análisis la propuesta de vinculación entre actores institucionales y de las OSCs.

IV.2.2-LA ESTRATEGIA DE ARTICULACIÓN ESCUELA-COMUNIDAD

Una de las dimensiones que el programa enfatizaba consistía en la generación de un

vínculo entre las instituciones educativas y otros actores sobre el cual sustentar acciones concretas. Al respecto, el documento *Lineamientos generales*, afirmaba:

...en los nuevos escenarios sociales, generados especialmente a partir de la década de los 90, en particular en los sectores más empobrecidos, nuevos actores sociales han tomado un rol protagónico en la comunidad y por lo tanto deben ser incluidos como parte de la denominada comunidad educativa o de aprendizaje. (...) consideramos imprescindible que la comunidad organizada co-participe en los objetivos de una escuela inclusiva, que trabaje junto con la escuela en lograr reincluir a los jóvenes y niños y que forme parte responsable del diseño e implementación de los proyectos y así también ejerciendo el control social para asegurar la transparencia y el buen uso de los recursos financieros (MECyT, 2005: 21).

Tal como quedó expuesto en el anterior apartado, las escuelas incorporadas al programa debían invitar a sumarse a dos organizaciones de la comunidad como mínimo con objeto de conformar la MECOL¹⁰⁷.

Acerca de cómo debía promoverse la llamada articulación entre actores en las Mesas de Coordinación Local, el MECyT publicó un documento¹⁰⁸, cuya autoría remite a las fundaciones incluidas en la MECON. En él se destacaba la relevancia de la *gestión asociada* para propiciar “una expansión de la ciudadanía y el desarrollo humano” (MECyT, s/f b: 5), para lo cual las OSCs eran consideradas actores fundamentales por su conocimiento de la situación local y el acercamiento al territorio. Entre las funciones que podrían cumplir las OSCs en la educación, mencionaban la participación en la formulación de políticas educativas, la coparticipación en el desarrollo y ejecución de proyectos innovadores, el seguimiento del cumplimiento de metas previstas y la producción de conocimientos acerca de los procesos abordados que pudieran ser transferidos a otros actores sociales (íd.: 6).

En el documento, las organizaciones eran presentadas como actores con potencialidad para alcanzar sectores de difícil acceso para las instituciones estatales y con capacidad para complementar eficazmente sus políticas. Particularmente, en relación con los procesos de *inclusión educativa*, los aportes derivarían de sus experiencias y localización territorial a través de estrategias de inclusión y protagonismo juvenil que ya venían desarrollando. Estas acciones en el campo educativo debían guiarse por los principios de propuesta de una educación en la que *los sujetos del aprendizaje son protagonistas*, educación que *fortalece la*

¹⁰⁷ Según la Res. MECyT N° 605/04, el Dispositivo básico consistía en la articulación entre instituciones educativas y al menos dos organizaciones, a fin de llevar a cabo tutorías compartidas. Cada núcleo básico (escuela-organización social) debía elaborar un diagnóstico y elevar por lo menos tres propuestas con estrategias de inclusión educativa, indicando cantidad de jóvenes a insertar, tiempos, sistemas de acompañamiento para estudiar y recursos necesarios (Anexo I).

¹⁰⁸ *El papel de las Organizaciones Comunitarias en las Mesas Locales* (MECyT, s/f b).

identidad y la autoestima, remite a una educación para la inclusión y que promueve el desarrollo local. En relación con esto último, se afirmaba que

Dichas acciones deben, al mismo tiempo, permitir la reconstrucción de los lazos del alumno con su comunidad y fomentar las actividades de resolución cooperativa y de autogestión comunitaria (íd.: 12).

Uno de los aspectos destacados como necesarios para generar procesos de *vuelta a la escuela* con posibilidades de continuidad y *éxito* derivaba de la previa *inclusión* de los adolescentes y jóvenes en grupos u organizaciones juveniles barriales, sociales o confesionales con objetivos y contenidos diversos (íd.: 14).

Se proponía una definición de comunidad en términos de

...espacio territorial definido, con una cultura propia, una historia en común, sistemas de comunicación e interacción, una identidad compartida y algunos proyectos, valores y objetivos en común y otros que no lo son; cierta conciencia colectiva a partir del reconocimiento de necesidades, carencias y logros comunes (íd.: 15).

Enmarcada en este contexto, se inscribía la idea de *comunidad de aprendizaje*, la cual aludía a entornos educativos abiertos, grupos interactivos de aprendizaje colectivo, dando lugar a la producción de conocimientos y habilidades por parte de estudiantes, docentes, padres, vecinos, entre otros.

Las articulaciones entre escuela y organizaciones, basadas en la afinidad a partir del trabajo con la misma población, permitirían el establecimiento de relaciones de mutua cooperación incluyendo abordajes múltiples, diversificarían los roles de trabajo en *modalidades horizontales de participación*, enseñarían *conductas solidarias y participativas*, y colaborarían en la *“superación de la rigidez, las formalidades y los temores de los sistemas”* (íd.: 16). Propondrían, de tal modo, aportar a una escuela de puertas abiertas. Las acciones sugeridas que podían encararse abarcaban desde el relevamiento local hasta participar en el diseño del *espacio puente*, el trabajo con el *facilitador pedagógico* y la orientación en el trabajo con las familias; se proponía además la generación de un espacio para la *“reflexión sobre las culturas juveniles como sostén conceptual de la construcción de estrategias para el trabajo sobre la autoestima y el proyecto de vida”* (íd.: 24).

El documento incluyó un reconocimiento de las dificultades que podrían surgir en esta intención de trabajar articuladamente:

...trabajar en conjunto es, sin duda, una de las tareas más complejas, ya que muchos hablan de articulación, pero pocos logran concretarla efectivamente y muchos menos persisten en la articulación. Las complejidades externas (carencias extremas, tensiones políticas, falta de recursos) o las internas (mezquindades, cuestiones de poder, falta de

claridades institucionales, falta de recursos) dificultan la concreción de estas articulaciones (MECyT, s/f b: 18).

No obstante, se señalaba que muchas organizaciones venían trabajando en estrategias de inclusión de los jóvenes, ofreciendo soporte o complementando a la educación escolar, de formación laboral y de desarrollo integral. Desde esta perspectiva, era necesario pensar la articulación del Estado y las OSCs como un proceso en permanente construcción, no exento de resistencias y desconfianzas. Proponía para las OSCs un lugar de *incidencia*, con lo cual aludía a ejercer influencia no sólo en el momento de las decisiones iniciales, sino también a la participación en la “*determinación de prioridades, planificación de acciones, gestión asociada de las mismas y evaluación*” (í.d.: 42).

En el capítulo V abordaré la conformación y dinámica que la articulación entre escuela y comunidad tuvo en el espacio particular donde desarrollé el trabajo de campo¹⁰⁹. Pero antes, expondré brevemente en qué consistía el espacio transicional donde se incluía a los jóvenes según el diseño del programa.

IV.2.3-AL ENCUENTRO DE LOS DESTINATARIOS: EL *ESPACIO PUENTE* COMO DISPOSITIVO DE INCLUSIÓN

La convocatoria realizada por las escuelas, en la cual debían dar especial protagonismo a las OSCs asociadas a la MECOL, invitaba a chicas, chicos y jóvenes a participar en espacios transicionales que podían ofrecerse en la institución escolar o en ámbitos alternativos. A estos espacios se los denominó *Espacios puente*:

El espacio puente es una propuesta educativa en sentido amplio y se concibe como un espacio educativo individual y/o colectivo transitorio, en el sentido que sirve de puerta de entrada para la inclusión de los chicos y jóvenes en el sistema educativo en el nivel y área que se considere pertinente para su trayectoria escolar (MECyT, 2005: 6).

Un aspecto a tener en cuenta era la inserción del *espacio puente* en el marco de un proyecto institucional que contemplara la *inclusión* como uno de sus ejes. Los *espacios puente* podían tener diversos contenidos: desde aprender un oficio a desarrollar actividades expresivas o deportivas, en lo posible vinculadas a aprendizajes que pudieran ser recuperados por la escuela, pero no necesariamente debía ser así. En caso de estar destinado al trabajo con chicos y chicas que hubieran permanecido muchos años fuera de la escuela, la generación de vínculos personales podía darse en un espacio de actividades culturales, deportivas, artísticas,

¹⁰⁹ La diversidad de formatos y articulaciones que caracterizó la conformación de las MECOL no podrá reflejarse en esta tesis, ya que excede el problema de investigación planteado.

dejando para una etapa posterior el trabajo con los contenidos escolares. Por el contrario, si se tratara de chicas y chicos con una relación más cercana a la escuela, ya fuera porque había transcurrido poco tiempo desde el abandono o porque sus hermanos permanecían en ella, la tarea radicaría en diseñar espacios educativos en sentido amplio. Estos *espacios puente* podían incluir

...propuestas artístico-expresivas, deportivo-recreativas o de formación laboral, simultáneamente al desarrollo de estrategias de inclusión a espacios comunes o actividades con el resto de los alumnos de la escuela (id.: 26).

En estos casos, la propuesta debía conllevar instancias concretas de aproximación a las tareas y contenidos escolares¹¹⁰.

La mayor flexibilidad de contenidos y horarios era justificada por el propósito de incluir de forma *paulatina* y *gradual* a los jóvenes en el sistema educativo, pero sólo con intención de desplegar un proceso que permitiera definir la modalidad y el nivel más adecuados a cada destinatario. La sola participación y concurrencia al *espacio puente*, permitía dar cumplimiento a las obligaciones vinculadas al cobro de la beca de reinserción.

En estas actividades, en la medida en que se desarrollaran fuera de las instituciones tal como surgió del trabajo de campo, cobraban suma importancia las organizaciones en tanto habilitaban sus espacios y talleres para el encuentro del *facilitador* y los encargados de las actividades con los inscriptos en el programa. La figura del *facilitador pedagógico*, único docente rentado dentro del programa, remitía a un docente de la escuela designado como “*responsable de la coordinación, ejecución de las propuestas pedagógicas y conducción de los espacios-puente*”¹¹¹. Debía reunir las siguientes *condiciones personales y profesionales*: ser docente de la escuela reconocido por su trayectoria y buen desempeño profesional, además de estar dispuesto a trabajar en otros ámbitos que fueran espacios de concurrencia habitual de los jóvenes, tales como clubes u organizaciones de la comunidad. El documento *Lineamientos generales* agregaba que debía elegirse por “*su confianza en las capacidades y potencialidades de los jóvenes para aprender y construir su proyecto de vida...*” (MECyT, 2005: 27).

Estos requisitos se vinculaban con las tareas asignadas:

...participar en el relevamiento de niños y jóvenes que se encuentren fuera de la escuela; participar de las reuniones de la MECOL; participar en el diseño y desarrollo

¹¹⁰ El documento referido al papel de las organizaciones comunitarias en las Mesas Locales enumeraba entre las estrategias de intervención posibles el desarrollo de acciones de compensación económico social, acciones educativas propiamente dichas, acciones de recreación y deportes, relacionadas con el arte y la comunicación, de formación para el trabajo, de contención y resiliencia, de capacitación en temáticas de interés y de trabajo comunitario.

¹¹¹ Res. MECyT N° 609/06. Apartado IV.1.

*del proyecto de inclusión; realizar el seguimiento, apoyo y orientación de niños y jóvenes en las distintas instancias del proyecto; articular los recursos materiales y humanos con que cuentan las escuelas y las distintas organizaciones de la MECOL; conducir las estrategias pedagógicas definidas en el proyecto, entre otras*¹¹².

Sin embargo, según la normativa, el *facilitador* no podía ser considerado como único responsable de lo que aconteciera ya que el *espacio puente* era parte de la institución, y los chicos y las chicas que asistían a él, alumnos y alumnas de la escuela. Una de las funciones que debía cumplir consistía en la “*construcción, todavía pendiente, del lugar de alumno*” (MECyT, 2005: 25). Las tareas específicas, así como el rol del *facilitador* se definirían a partir de las estrategias diseñadas por cada MECOL. Las tareas serían desarrolladas como mínimo en dos encuentros de tres horas por semana más allá de la carga horaria habitual del docente designado. Se consideraba un mínimo de cinco alumnos a cargo por *facilitador*.

Nuevos sentidos sobre el rol del *facilitador pedagógico* eran referidos por la Coordinadora del programa en una entrevista del año 2008. Allí expresaba que la tarea consistía en

Recibir de 10 a 15 chicos aproximadamente tres veces a la semana durante unas horas, buscar maneras de volcar los aprendizajes necesarios para cada uno y, de esa manera, que los estudiantes puedan ingresar al grado que les correspondería por la edad. (...) Es un trabajo personalizado ya que si el facilitador observa que un chico, por ejemplo, es bueno en matemática, lo prepara para que pueda incorporarse a esas clases lo antes posible. Es casi como un tutor, pero también trabaja con organizaciones locales y promotores de inclusión nuestros. En algunos casos no necesitan tanta nivelación. A veces necesitan de un padre, entonces, este facilitador pasa a tener una figura de apoyo y acompañamiento, una figura de adulto (Mavi, Coordinadora del TAE)¹¹³.

La diversidad de tareas posibles iba desde la promoción de la revinculación de los jóvenes con la escuela -directamente o mediada por las OSCs locales-, el seguimiento de las chicas y los chicos inscriptos en el programa, la definición de las estrategias adecuadas a las distintas situaciones personales y la participación en reuniones e instancias definitorias en la MECOL. La expectativa volcada sobre el rol del *facilitador pedagógico* no se condecía con la asignación del componente del FEIE correspondiente a su designación.

A fin de evitar la configuración de un circuito escolar paralelo, se proponía que los jóvenes estuvieran en el *espacio puente* durante el lapso necesario para su incorporación a la escolaridad común, con un límite establecido de seis a doce meses como máximo.

¹¹² Apartado IV.1 del Anexo I, Res. MECyT N° 609/06.

¹¹³ Revista La tiza, Año 17, N° 41. SADOP.

IV.3.-EL TODOS A ESTUDIAR EN SU CONTEXTO DE PRODUCCIÓN

IV.3.1.-¿UNA NUEVA POLÍTICA FOCALIZADA? LA CONTRADICCIÓN IGUALDAD/ FOCALIZACIÓN

Procuró en este apartado contextualizar el proceso de producción del TAE, así como profundizar en dimensiones poco analizadas de las políticas públicas, documentando las voces de sus protagonistas. Parto del supuesto de que la definición de cada línea de política implica una toma de decisiones en escenarios complejos donde las políticas precedentes, y las prácticas y sentidos a que dieron lugar, modelan y atraviesan el análisis de problemáticas que se han vuelto más visibles e interpelan a los agentes estatales. En principio, se asume que existen nuevos y urgentes “problemas” a resolver, pero en las “nuevas” respuestas ofrecidas se presentan continuidades o sesgos marcados profundamente por procesos sociales precedentes.

Para dar cuenta del contexto de época en el proceso de definición del *Todos a Estudiar*, cabe mencionar que el programa fue presentado en unas Jornadas convocadas por el MECyT los días 23 y 24 de septiembre de 2004 ante la presencia de referentes de los Ministerios de Educación de las provincias. En la apertura, quien era por entonces Secretario de Educación, el Profesor Alberto Sileoni, expresó:

...estamos tratando de recuperar la centralidad de un Estado que por determinadas circunstancias en décadas pasadas había perdido un lugar protagónico en la sociedad, un Estado que pueda recuperar la democracia, la transparencia y la competitividad económica (MECyT, s/f a: 7).

Entre los problemas a encarar en relación con los jóvenes, el Secretario hacía referencia al incumplimiento de derechos tales como el derecho a la salud¹¹⁴, el “derecho a un proyecto de vida, a tener un futuro” y el derecho a la educación entendido como “madre y llave de otros derechos”. Al mismo tiempo, entre quienes permanecían en las instituciones, se planteaba el problema de que el aprendizaje no alcanzaba el nivel esperado.

Ahora bien, al intentar extender la cobertura de la escolarización se planteaba una tensión alrededor de la decisión de incorporar una nueva política compensatoria en un período de insistente crítica a los criterios selectivos propios de las políticas focalizadas de corte neoliberal. Por ello, el Secretario expresaba:

Para resolver de fondo este problema, tenemos que resolver el modelo económico. Pero mientras tanto, nosotros, del mismo modo que los gobiernos provinciales, creemos que

¹¹⁴ En este punto mencionaba la existencia de “petisos sociales” por la falta de alimentación, el aumento en el consumo de alcohol entre los jóvenes y el embarazo adolescente consentido como un proyecto de vida.

las políticas de equidad, las políticas compensatorias, pueden resolver la urgencia. (...) Saltamos por arriba esa discusión académica sobre si las políticas compensatorias en vez de resolver las desigualdades las legitiman. A nosotros nos parece una discusión de biblioteca. La verdad que el Estado Nacional lo que tiene que hacer es trabajar estratégicamente pero también responder a la urgencia. (...) Entendemos que las políticas compensatorias tienen límites, que tienen más puertas de entrada que puertas de salida, y también ratificamos, como educadores, que el destino de la escuela se juega en el aula y no en el comedor. Pero mientras tanto nosotros tenemos que apuntar a una cantidad de estrategias: tenemos políticas compensatorias pensadas en los sujetos y políticas compensatorias pensadas en las instituciones, como libros, equipamiento informático, programas de escuelas prioritarias y después becas (MECyT, s/f a: 9-10).

Si bien los límites de focalización resultaban claros a quienes ocupaban cargos ejecutivos con poder de decisión, se asumía la urgencia de dar una respuesta política concreta a los datos estadísticos según los cuales gran cantidad de jóvenes habían abandonado o no habían ingresado al circuito del sistema educativo ni tampoco se hallaban insertos en la estructura productiva dentro del mercado laboral formal¹¹⁵. En los noventa, las argumentaciones a favor de focalización que acompañaron las reformas de cuño neoliberal se habían basado en la retórica de la equidad. En este nuevo contexto, en el año 2004, se evidenciaba la recuperación de las referencias acerca de la *igualdad* en el sentido de apertura de oportunidades. Sin embargo, ante el compromiso de producir respuestas a aquello que se había configurado como un problema de urgente solución, se repetían algunas de las lógicas precedentes -lo que resultaba particularmente evidente en la dimensión procedimental de la implementación del programa- y la equidad aparecía como principio legitimador para tal solución.

Me he referido anteriormente a los instrumentos diseñados para la asignación y la administración de los recursos financieros y para la aplicación de los criterios de priorización entre los inscriptos para acceder a los beneficios del TAE¹¹⁶. Tanto las escuelas seleccionadas por cada jurisdicción como los alumnos incorporados al programa habían pasado el “filtro” previo de la selectividad según criterios “objetivos”, de modo tal que la operación de selección quedaba así justificada.

En el formato preestablecido para la selección de beneficiarios, cabe pensar en las continuidades con el anterior –y simultáneo- modelo de selección de beneficiarios del PNBE

¹¹⁵ Estadísticas incluidas en los *Lineamientos generales* del programa exponían que, según el INDEC, en 2004 se hallaba bajo la línea de pobreza el 40,2% de los hogares. El porcentaje se agravaba al considerar el grupo poblacional en edad de escolarización obligatoria: el 70% de los niños y adolescentes entre 5 y 18 años pertenecían a hogares pobres. La necesidad de trabajar se expresaba como uno de los motivos por los cuales sólo el 27,3% de los alumnos con menores recursos completaba su escolaridad (MECyT, 2005: 11).

¹¹⁶ En el apartado IV.2.1 referí a la Res. MECyT N° 609/06 que aprobó formalmente las planillas utilizadas.

con el cual procuraban disputar significados los nuevos funcionarios del Ministerio de Educación, según sus propios dichos¹¹⁷. Al mismo tiempo, la participación de UNICEF financiando a las Fundaciones incorporadas en la MECON en lo atinente a capacitación de facilitadores, la posicionaba como generadora de líneas de trabajo que fácilmente pueden vincularse con la valoración positiva de los procedimientos de selección. Es frecuente que los organismos transnacionales, especialmente en su rol de financiadores, refuercen líneas similares de política en distintos escenarios y regiones desde un cariz de asesoramiento “técnico”, fundándolas en orientaciones teóricas que difunden con gran influencia; dado este contexto, tanto el corpus conceptual como las líneas de acción sugeridas difícilmente sean contestadas por los funcionarios locales.

La consideración del Secretario de Educación según la cual la crítica a las políticas focalizadas en educación se reducía a una *discusión de biblioteca* eludía recuperar u objetar los análisis existentes acerca de los efectos producidos por las políticas compensatorias en un sentido de legitimación de las desigualdades. He referido anteriormente¹¹⁸ a las conclusiones surgidas de los análisis de investigadores (Duschatzky y Redondo, 2000; Montesinos, 2002; Montesinos y Sinisi, 2009; Montesinos y Pagano, 2006) vinculados a los efectos productivos en la subjetividad de los destinatarios de algunos programas de políticas educativas focalizadas, así como la necesidad de revisar los supuestos subyacentes acerca de los sujetos y de los modos de vinculación con el Estado que cada uno de ellos habilita.

Las políticas sociales no son neutras por cuanto operan creando espacios para la producción de sujetos interpelados desde distintos “lenguajes técnicos” y habilitados a responder desde distintas acciones. La histórica fundamentación de la escolarización universal en términos de derechos supo reponer tanto el interés estatal por la integración –y también por la homogeneización– como las demandas de sectores sociales que impulsaban la expansión de la oferta educativa y que en ese sentido fue significada en términos de conquista.

Por el contrario, las políticas focalizadas pueden significarse como un reconocimiento de la existencia de un problema o un vacío, que asumen tácitamente las difíciles condiciones de reproducción de la vida cotidiana, pero construyen una clasificación que establece “grados” de pobreza, de carencia o de *vulnerabilidad* de los sujetos, algunos de los cuales son “merecedores” de asistencia y otros no. Considero que esta línea de política, el TAE, daba

¹¹⁷ Por entonces, ambos programas dependían de la Dirección Nacional de Políticas Compensatorias (DNPC); a partir de 2008, Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas (DNPS).

¹¹⁸ Apartado II.2.

continuidad a formas de asistencia territorializada (Duschatzky y Redondo, 2000) y reeditaba espacios de inclusión diferenciante (Montesinos, 2002). En la distribución de recursos insuficientes para abarcar a la totalidad de los jóvenes, o más aún, a la totalidad de los sujetos señalados por las estadísticas como pobres e indigentes, la selectividad sustentada sobre un orden de mérito elaborado de acuerdo a criterios establecidos introduce mecanismos de visibilidad de sujetos aislados. Considero que tanto la definición de una *población objetivo* para cada programa focalizado como los procedimientos de selección refuerzan la atomización y pueden analizarse en términos de procesos de individuación (Holloway, 1994). Durante el proceso de selección y de renovación de las becas, mediante la aplicación de los procedimientos administrativos, los individuos son interpelados bajo condiciones que los ubican en posición de subalternidad y que permiten profundizar las prácticas estatales de regulación sobre estos sujetos "sospechados", en la medida en que se los somete a procedimientos de control como requisito para dar continuidad al beneficio.

En particular, en relación con el programa TAE, a partir del trabajo de campo en las provincias de Buenos Aires y Tucumán, Sinisi y Montesinos (2009) pudieron registrar retóricas de corte individualista así como procesos de despolitización y psicologización en las explicaciones acerca de las condiciones objetivas en que se reproducen los sujetos definidos como destinatarios. Señalaban, también, los límites del campo educativo para incidir sobre la estructura de desigualdad social, cuestión que el Secretario de Educación mencionaba remitiendo a cambios en el modelo económico. Sin embargo, paradójicamente, él mismo apuntaba que entendía a la educación como *llave de todos los derechos*, asignándole un lugar de centralidad en la mejora de las condiciones de vida de los jóvenes en situación de *vulnerabilidad*, y en la consecución de otra serie de derechos.

En el siguiente apartado abordaré desde las voces de los protagonistas algunos elementos que permiten precisar las circunstancias en que fue elaborado y se dio inicio al programa.

IV.3.2-LOS MOTIVOS DETRÁS DE LAS NORMAS

Es un infierno que tengamos que decir que todavía tenemos un 2 por ciento, 170.000 chicos, 200.000 chicos que no cursan, que abandonan, como pasó en el año 2005. (...) Tenemos mucha esperanza en este programa y soñamos que los 200.000 chicos vuelvan a la escuela, que puedan cursar y lo que está en la ley

*pueda tener un marco global con la realidad...*¹¹⁹

Néstor Kirchner

Más allá de toda presentación formal y normativa, según las voces de quienes diseñaron el programa y gestaron su implementación, el TAE “*nace concretamente con una decisión política*” en respuesta al diagnóstico que los funcionarios del Ministerio de Educación hacían por entonces. Las funcionarias del equipo de Coordinación lo explicaban en estos términos¹²⁰:

-En el 2003, entra Kirchner y Daniel [Filmus] asume de Ministro, y entonces hace un acuerdo con Roxana Perazza¹²¹, que alguna gente, poca, él se llevaba a la Nación, que entre ellas fui una de las que me fui con él¹²², y entonces por eso digo que fue decisión política (...). Las primeras investigaciones que se hicieron fueron para ver también la situación de igualdad, de desigualdad, de evaluación, de nivel... y entonces apareció y aparecía por el censo que había un nivel de deserción terrible en escuela secundaria y que había una cantidad demasiado importante de pibes que tendrían que estar en la escuela y no estaban (...). Y que tampoco trabajaban. (...) entramos como asesores de Jefatura de Gabinete especialmente para pensar políticas destinadas a... a atender la situación de vulnerabilidad social o de, de achicar la brecha de escuelas muy pobres; y el primer programa que diseñamos fue el PIIE, Programa Integral para la Igualdad Educativa, (...) y ese fue destinado a primaria¹²³, (...). Lo primero que hicimos fue toda una política de discusión con el BID para replantear lo que era el Programa Nacional de Becas y entonces, bueno... eso fue el primer trabajo en escuelas secundarias; y después de ese trabajo me acuerdo que Daniel me llamó y me dijo Kirchner quiere que trabajemos para incluir a los pibes, que diseñemos algo para incluir a los pibes que están afuera... y entonces al principio salió como bueno, que demos becas y de la mano de eso bueno, yo empecé a plantear que no, que lo de las becas era lo de menos, que la beca no iba a poder suplir la changa (...) Hicimos un estudio para entender por qué dejaba un pibe la escuela; lo que pasa es que yo digo estudio (...) al mismo tiempo tenés que diseñar la política, no es una investigación. (Mavi, Coordinadora del TAE).

-Se estaba hablando de una situación muy grave de lo que estaba pasando en Tucumán¹²⁴, se estaba hablando de una situación, o sea acá había que salir. (...) Era en el momento en el que aparecía el analfabetismo... no! la desnutrición. (Alicia, integrante del equipo del TAE).

De este modo las funcionarias a cargo del diseño del programa daban cuenta de algunas tensiones. Según sus voces, las líneas de política educativa que se iban diseñando a inicios del gobierno de Néstor Kirchner se superponían a otras precedentes y aún vigentes con

¹¹⁹ Fuente: Boletín PNIE TAE (marzo de 2006).

¹²⁰ La entrevista fue realizada en 2010, en el ámbito donde la entrevistada trabajaba por entonces.

¹²¹ Roxana Perazza ocupaba por entonces el cargo de Secretaria de Educación en la CABA. La funcionaria, había reemplazado a Daniel Filmus desde el momento en que fue convocado para ocupar el cargo de Ministro de Educación de la Nación, en el año 2003.

¹²² Hasta ese momento la funcionaria coordinaba el programa Zonas de Acción Prioritaria en la Secretaría de Educación de la CABA.

¹²³ Las características del PIIE serán abordadas en el apartado IV.5.2.

¹²⁴ Por entonces, la cuestión del hambre atravesaba los distintos medios de prensa. Uno de los disparadores, había sido el reportaje televisivo que María Julia Oliván había realizado a Bárbara Flores, en Tucumán, y que se había difundido en el programa de Jorge Lanata. La niña lloraba y al preguntársele qué había comido, respondía que nada. En la pantalla podía leerse “Los chicos que se desmayan por hambre”.

las cuales procuraban confrontar, aunque sin suprimirlas por completo. A partir de la situación relevada, manifestaban su preocupación alrededor de los datos sobre deserción escolar, particularmente en el nivel secundario. Un porcentaje significativo de adolescentes que había abandonado la escolaridad tampoco se hallaba inserto en relaciones laborales formales y resultaba uno de los focos de atención prioritaria. Otra referencia alarmante se definía en relación con la brecha en escuelas muy pobres y sobre las situaciones de *vulnerabilidad social*.

A las primeras definiciones destinadas a nivel primario mediante la propuesta del PIIE, le siguió la búsqueda de alternativas dirigidas al nivel secundario. Al precisar los contornos del problema y decidir las líneas de acción, contemplaban el otorgamiento de becas, estrategia característica de las políticas focalizadas. Sin embargo, según sus consideraciones la asignación de becas era percibida como insuficiente por cuanto la adjudicación de sumas a los beneficiarios no parecía resolver los niveles de desigualdad registrados, señalando así los límites de las políticas focalizadas.

Si, tal como quedó planteado anteriormente¹²⁵, las políticas sociales no sólo abordan un problema, sino que al mismo tiempo lo construyen, en este punto cabe señalar la dimensión subjetiva que comporta el proceso de producción de cada proyecto. Esto supone que ciertas continuidades y reformulaciones de estrategias implementadas previamente no son independientes de las problematizaciones construidas por los agentes estatales, quienes toman como especial referencia sus experiencias previas¹²⁶. En el caso del TAE, quienes fueron designados para delinear formas de intervención destinadas especialmente a chicos, chicas y jóvenes "en situación de vulnerabilidad" habían participado previamente de espacios de definición de políticas orientadas a un grupo de destinatarios con características semejantes, aunque acotado a la Ciudad de Buenos Aires. Las prácticas y sentidos con que habían participado anteriormente en programas y proyectos estatales -y no estatales- atravesaban sus posicionamientos al poner en juego algunos de los sentidos sociales con los cuales construían el problema a abordar en esta etapa¹²⁷.

Por entonces, la publicación en medios de prensa que refería a las difíciles condiciones

¹²⁵ Apartado II.1.

¹²⁶ Revisaré algunas de las continuidades entre programas al retomar en el capítulo VI la dimensión interaccional entre los actores estatales.

¹²⁷ En línea con la propuesta de Edelman (1991) entiendo la construcción del problema como un proceso durante el cual algunos de los múltiples sentidos sociales son puestos en situación de relevancia y combinados condensando sólo algunas de las posibles definiciones sobre una situación que se ha vuelto intolerable (ver apartado I.2).

de vida en que se hallaban muchos niños, niñas y jóvenes, interpelaba especialmente a los funcionarios de las agencias estatales cuyas acciones se orientaban a producir políticas y programas destinados a esa población. En situaciones emergentes como la descripta, la educación suele ser connotada como la vía de solución a las cuestiones de la integración social de niñas, niños y jóvenes¹²⁸, al tiempo que se le asigna un lugar fundamental en la generación de oportunidades de inserción laboral, cuestiones que deberían ser revisadas a la luz de la complejidad de las sociedades contemporáneas y los nuevos modos de relación en las actividades productivas¹²⁹.

Claudia Jacinto (2010) señala que las transformaciones sociales que acompañaron el fin del Estado de Bienestar y del pleno empleo conllevan un aumento de las desigualdades y la declinación del pasaje desde la educación al trabajo. Esas mediaciones institucionales de socialización e integración social permitían explicar tanto la reproducción como la movilidad social. En el contexto actual, propone pensar en términos de *transiciones* múltiples, en las cuales inciden factores estructurales, oportunidades según las características sociodemográficas individuales (origen social, nivel educativo, sexo), trayectorias formativas y laborales en las cuales pesan las estrategias individuales y los sentidos subjetivos y también las mediaciones institucionales y los actores que participan en los procesos de inserción. Se trata, entonces, de pensar en una trama compleja de condicionantes estructurales y estrategias subjetivas¹³⁰.

Poniendo la cuestión en contextos más abarcadores, Elsie Rockwell (2012) apunta que nos enfrentamos a una lógica económica que difiere de aquella que dio origen a la clase

¹²⁸ He citado previamente la exposición que el Documento *Lineamientos generales* hacía en referencia a la educación como instrumento privilegiado de integración social (apartado IV.1.2).

¹²⁹ La teoría del capital humano afirmaba que era conveniente invertir en educación para mejorar la productividad de los individuos, al mismo tiempo que incidir en el desarrollo de los países. Los organismos internacionales de crédito impulsaron la difusión de esta teoría a partir de la década del 60. Entre las diversas críticas que se han hecho, se ha señalado que al expandirse la demanda social por educación y la oferta educativa consecuente, la inserción laboral no depende tanto del nivel educativo que se ha generalizado como del contexto socioeconómico y cultural de origen de los trabajadores. De tal modo, la exigencia de credenciales educativas opera como mecanismo de selección utilizado por los empleadores y se vincula con la existencia de mercados laborales y educativos segmentados. También se ha afirmado que la educación da como resultado un “efecto paracaídas”, más que una efectiva movilidad social. Morduchowicz (2004) argumenta que aun cuando existe una correlación positiva entre educación y retribuciones, no debe esperarse que la educación influya sobre la distribución del ingreso, sino a la inversa: la solución de los problemas de redistribución del ingreso debería facilitar la resolución de los problemas educativos.

¹³⁰ Jacinto (2010) señala que, si bien entre 2003 y 2006 se verificó una disminución general de desempleo, se dio al mismo tiempo la persistencia de un desempleo juvenil comparativamente alto, además de la baja calidad del empleo de los jóvenes. En este contexto, según la autora, la ruptura de las relaciones lineales entre nivel educativo e inserción laboral condiciona las motivaciones de los jóvenes por el estudio y el trabajo al tiempo que la ilusión meritocrática pierde fuerza y en el mercado de trabajo tiene mayor peso el capital social.

obrero clásica y sugiere que los procesos actuales de acumulación del capital están generando mayor desigualdad y mayor diversidad entre la población trabajadora del mundo. Bajo nuevas condiciones, indica que el capitalismo requiere de trabajadores que reciban formación toda la vida para adquirir competencias canjeables por salario, al tiempo que desaprendan los saberes locales y regionales en el caso de los empleos formales. Por contraste,

La lógica del reciclaje es válida sobre todo para la población empleada en la cadena de empleo y re-empleo de la llamada economía formal. Para las mayorías excluidas el proceso es algo distinto; como siempre, los excluidos requieren aprendizajes múltiples y diversos de todo tipo que les permitan vivir y sobrevivir, incluyendo la reapropiación o reproducción de muchos saberes tradicionales. No hay ninguna pauta u orientación universal o necesaria; las respuestas posibles son múltiples, híbridas y "glocales" (Rockwell, 2012: 704).

Entre las nuevas condiciones, indica que los obreros han sido desplazados por la digitalización y robotización de la producción, proceso que los vuelve sustituibles. En cuanto a las tareas del sector terciario, pueden reclutarse trabajadores de todo el mundo, generando procesos de migración, al tiempo que todos han sido reclutados como consumidores.

Pensando en los procesos recientes en nuestro país, Jacinto agrega que algunas de las intervenciones estatales apuntaron a la retención o terminalidad de la escuela secundaria sustentadas sobre el supuesto de que lo mejor para favorecer la disponibilidad de buenos empleos es acceder a mayor escolaridad. Al punto de vista focalizado, le habría sucedido lo que denomina como *nuevo universalismo*, basado en un enfoque de derechos y justicia distributiva; sin embargo, las medidas específicas darían cuenta de cierto eclecticismo y, finalmente, comparten ciertos rasgos con aquellas encaradas desde la concepción neoliberal (Jacinto, 2008).

Entiendo, a partir de los dichos de quienes dieron origen al programa, que las líneas de política educativa que se iban diseñando a inicios del gobierno de Néstor Kirchner se superponían a otras precedentes aún vigentes con las cuales procuraban confrontar, aunque sin suprimirlas por completo. Tomando en cuenta ciertas acciones previstas en el diseño del TAE cabe afirmar que expresa rasgos de una transición entre distintos modelos de política educativa que, más allá de las diferencias que subrayan los dichos de sus protagonistas, ponen de manifiesto ciertas líneas de continuidad; por caso, los mecanismos de selección de un número limitado de beneficiarios. Sin embargo, hay una clara diferenciación al rechazar la reiteración de propuestas acotadas a la asignación de sumas de dinero en carácter de becas; por su parte, apostaban a renovar formas de participación de actores extraescolares, lo que da indicios de la significación que asignaban a la producción de lazos en entornos próximos

como vía de acceso o de regreso a las instituciones educativas¹³¹.

En el siguiente apartado recuperaré algunos rasgos del TAE con la intención de anticipar ciertas consideraciones a partir de su diseño.

IV.4-REFLEXIONES A PARTIR DEL DISEÑO PROGRAMÁTICO

Comenzaré el análisis de algunas dimensiones del programa haciendo foco sobre los destinatarios finales, niños, niñas y jóvenes que habían abandonado o que no habían ingresado al sistema educativo, para luego aproximarme a la articulación entre escuela y comunidad a nivel local. La articulación entre actores estatales y no estatales abordada durante el trabajo de campo, tanto a nivel de la MECOL como de la MECON, será objeto de análisis en los siguientes capítulos.

IV.4.1- LA PRODUCCIÓN ESTATAL DE LOS DESTINATARIOS

Al delinear los contornos de esta línea de política, más allá de las restricciones que implicaba la limitación presupuestaria usual en este tipo de programas, quedaba por resolver otra cuestión originada en la decisión de fijar como destinatarios a quienes estando fuera del sistema educativo, eran caracterizados por su condición de no-alumnos, además de su situación de *vulnerabilidad*. La inclusión de estos *beneficiarios* no contenidos previamente en el sistema educativo generaba algunas tensiones:

-Ya había pasado la mitad del 2003, y esto habrá sido ... en mayo de 2004, donde me dijo: Empecemos a pensar, Kirchner quiere, hay mucho pibe dando vueltas que no trabaja, que no estudia... está la decisión de que lo larguemos desde el Ministerio, y ahí estaba el quilombo de cómo... el Ministerio tenía una lógica que era que sólo se apoyaba a un pibe que era alumno... entonces el primer quilombo fue cómo apoyar con una política educativa a alguien que ya no estaba en el sistema educativo. (...) Cómo ayudar a un pibe que no tiene documento... (Mavi, Coordinadora del TAE).

-Y que no va a venir naturalmente a la escuela. (Alicia, integrante del equipo del TAE).

De tal modo, dos funcionarias del nivel nacional recordaban cómo se les solicitó la propuesta de una línea de acción que excediera los cánones sobre los que se basaban las políticas educativas previas. Algunas de las argumentaciones esbozadas quedaron expuestas en las *Manifestaciones* incluidas en el modelo de *Convenio Marco*¹³². Allí se señalaba que “*el acceso a oportunidades educativas en nuestro país es aún una deuda pendiente para un significativo número de niños, niñas y jóvenes*”. Asimismo, vinculaba la *situación económica*

¹³¹ Retomaré esta cuestión en el apartado IV.4.2.

¹³² El Convenio Marco fue establecido mediante Res. MECyT N° 1265/04 (Anexo I).

con el hecho de que un sector de la población se encontrara *excluido de los derechos universales* y planteaba la necesidad de construir una nueva propuesta acorde a los requerimientos y demandas de niñas, niños y jóvenes “*que les otorgue una nueva oportunidad a quienes vienen siendo excluidos de las instituciones sociales*”. Para ello, se requería el acompañamiento de organismos oficiales tanto como de OSCs “*que vienen desarrollando su tarea alrededor de esta temática, y que han recogido una vasta experiencia*” tal como lo desarrollé con anterioridad.

El propósito de abrir oportunidades a quienes no estaban incluidos en el formato escolar, tenía como destinatarios a chicas, chicos y jóvenes que, según el Ministro de Educación, en muchos casos provenían de sectores sociales que accedían recientemente al sistema escolar, pero que no llegaban a completar sus estudios:

-Durante la década del 90... existió una tendencia muy clara a la masificación, pero como esa masificación se extendió a sectores alejados de la escuela, también aumentó la deserción. Paradójicamente, hay más chicos en la escuela, pero también más deserción entre los miembros de la primera generación que accede a la escuela. (...) A partir de los 12 años es cuando aumenta la deserción: sólo el 60 por ciento de nuestros chicos termina la escuela media. El otro 40 por ciento queda afuera. Para nosotros es primordial y estratégico que los chicos estén dentro de la escuela. (...) Es muy difícil volver al lugar del cual uno fue expulsado, o al lugar que abandonó, si no se recrean las alternativas que lo hagan posible. Hay que elaborar estrategias para que la escuela se adapte al alumno y no el chico a la escuela. (...) No deberíamos olvidar, entonces, que una buena parte de los chicos con quienes trabajaremos en este Programa, fueron expulsados del sistema o tuvieron que abandonar. Es improbable que puedan volver en las mismas condiciones en las que ya fracasaron una vez. Todos los actores del sistema educativo deberíamos tomar conciencia de esta situación (Daniel Filmus, Ministro de Educación de la Nación)¹³³.

La exposición del Ministro aludía a una transformación necesaria para evitar la deserción, transformación mucho más profunda que la que el programa podía representar por sí. Como propuesta alternativa, en principio apelaba al recurso de la articulación con organizaciones del entorno y al pasaje de los alumnos por un espacio transicional más personalizado hasta lograr la incorporación a una institución educativa. En realidad, no era la escuela la que se adaptaba al alumno, sino que se le ofrecía una adaptación sólo en forma parcial y temporaria y, en muchos casos según registré en el campo, esto ocurría fuera del ámbito escolar.

En cuanto a las condiciones en que se habían producido los fracasos en la escolaridad que el propio programa reconocía en su diagnóstico, el TAE no lograba modificarlas en tanto

¹³³ Documento sobre las Jornadas Lanzamiento del Programa (MECyT, s/f a: 77). Disponible en: <http://www.dnpsme.net/comunicacion/pdf/pnie/conferInet2004.pdf>. Consulta: 01-11-14

asignaba una suma de dinero que no reemplazaba la inserción laboral y no articulaba desde su origen con otras políticas sociales con carácter de integralidad, sino que apelaba a la construcción de articulaciones a posteriori. De tal modo, era posible que en algunas escuelas las acciones desarrolladas en virtud del programa resultaran experiencias formativas que permitieran modificar las prácticas pedagógicas, pero en otras podía reducirse a la creación de espacios particulares completamente alejados de las actividades de los alumnos formalmente reconocidos como tales.

Si el objetivo enunciado abarcaba a la totalidad de chicas, chicos y jóvenes fuera de la escuela, el criterio de focalización que regía la asignación de una partida presupuestaria conllevaba la clasificación de los sujetos delimitando los beneficiarios y focalización de recursos, con las consecuentes restricciones a la posibilidad de expandir y generalizar esta línea de política educativa y sus propuestas en términos de estrategias y dispositivos¹³⁴. La aprobación de un monto de dinero a distribuir entre aquellas provincias que adhirieran mediante convenio, y la asignación de cupos a ciertas escuelas al interior de las mismas, imponía límites estrictos a la inscripción y a la aceptación de beneficiarios. La idea de que correspondía asistir especialmente a un cierto número de sujetos en las condiciones específicas que la norma establecía taxativamente, vinculaba al TAE con mecanismos de gerenciamiento legitimados desde supuestos sobre una “eficientización” en la inversión de recursos. En este sentido, al aprobar el *Reglamento Operativo* de la Línea de acción denominada *Fondo Escolar para la Inclusión Educativa*, se formalizaron todos los procedimientos administrativos para la rendición de la aplicación de recursos y se reconocieron los formularios que ya previamente regulaban la selección de beneficiarios¹³⁵.

Entre los requisitos de los destinatarios, además de la franja etaria y la situación de vulnerabilidad socioeconómica declarada por el adulto responsable, era exigible que el postulante no hubiera sido inscripto en ninguna escuela durante el año anterior. Éste fue uno de los aspectos controversiales que devinieron en motivo de disputa a nivel barrial, según un trabajo de campo exploratorio que realicé en 2005 en la zona sur del Gran Buenos Aires, en tanto los padres de los alumnos de la escuela recurrían a argumentos meritocráticos cuestionando que se “premiara” a quienes habían abandonado y no así a quienes habían

¹³⁴ Para el período 2004-2005, se ofrecían 20.000 becas para un total de 800 escuelas en todo el país, aun cuando se expresara que existían 450.000 chicos de entre 14 y 17 años fuera de la escuela según el Censo 2001. Fuente: <http://repositorio.educacion.gov.ar/dspace/bitstream/handle/123456789/95199/EL002561.pdf?sequence=1>

¹³⁵ Anexo III de la Res. MECyT N° 609/06.

continuado estudiando, recuperando experiencias previas.

Tal como ha señalado la sociología de la educación, la lógica que tradicionalmente atraviesa la asignación de becas combina rasgos de asistencialismo propios de la política social con rasgos de valoración del mérito individual que propician la selección y legitimación de la desigualdad social en términos personales¹³⁶. Esto se origina en sus propósitos de compensación, propios de la política social, y simultáneamente académicos, que tradicionalmente han tendido a premiar a los “mejores”, en función del esfuerzo que los hace merecedores de tal asignación.

Siguiendo a Gluz (2006), cabe recordar que en la historia de nuestro sistema educativo, las becas se instituyeron con carácter de premio a los mejores, destinadas a *pobres meritorios*. De tal modo, se sostenía la ilusión de favorecer a los talentos y se ubicaba a los resultados escolares como fuente legítima de los privilegios (Dubet. y Martucelli, 1998. En Gluz, op. cit.: 61), al tiempo que generaba la ilusión de igualdad de oportunidades y reforzaba la idea de excepcionalidad del vínculo entre inteligencia y pobreza. Históricamente, las becas habían asistido en nuestro país a los buenos alumnos que careciendo de recursos podían graduarse como maestros gracias a la asistencia estatal bajo justificaciones meritocráticas. Por este motivo fueron asociadas al mérito en términos individuales y a la idea de construcción de la Nación en términos sociales¹³⁷.

Posteriormente, una inflexión importante se produciría con la masificación escolar y la extensión de la pobreza. Puede señalarse un clivaje marcado por el proceso de pauperización en nuestro país, que incluye varios hitos: hiperinflación de fines de la década de los 80, niveles de desocupación alarmantes y pauperización en los 90, agravado dramáticamente a partir de la crisis del 2001. En este contexto, las becas tomaron nuevos significados en tanto estrategia de gestión de la pobreza entre otras líneas de políticas compensatorias. La transformación de las políticas sociales en el auge neoliberal se tradujo en el campo educativo en el discurso de la retención, que procuraba tanto la contención social como la moratoria laboral y las becas contribuían a tal retención (Tiramonti et al., 2001. En: Gluz, op. cit.: 67). Entre las críticas a las políticas asistenciales de carácter focalizado que Gluz recupera en

¹³⁶ Retomando a Bourdieu, Gluz (2006) recuerda que la meritocracia como argumentación logra la creencia en el prestigio de aquellos que ejercen el poder, a través de la ideología de los dones por la cual las desigualdades se deben a lo que la gente “es” y no a lo que se tiene o accede como resultado de un aprendizaje desigual, producto de la lucha de clases.

¹³⁷ A diferencia del PNBE, originado en el Ministerio de Educación de la Nación en 1997, el programa de Becas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires surgido como programa piloto en 2001, se planteaba como ayuda a la continuidad de los estudios sin requerimientos de desempeño académico exitoso (Decr. GCBA N° 737/2001).

relación con las becas, se destacan los rasgos de discrecionalidad propios del ejercicio de la beneficencia, el riesgo de estigmatización de la población beneficiaria, y la sospecha que se cierne sobre los sujetos de apropiarse indebidamente del beneficio (Id.: 79).

Volviendo al caso del TAE, el programa operaba una inversión en el punto de partida respecto de la modalidad histórica de asignación de becas: la población objetivo se recortaba en relación con una condición que vista desde la lógica de las becas tradicionales resultaba un demérito, esto es, el ausentismo prolongado o la ausencia de vinculación a una institución escolar en carácter de alumno. Esta producción de un destinatario originaba un nuevo sujeto que, por un lado, obligaba a las instituciones educativas implicadas en el programa a trascender los límites de la matrícula propia, abarcando a quienes se encontraran en el espacio caracterizado por la contigüidad. Por otro lado, ese nuevo sujeto-destinatario, no necesariamente estaba obligado –como en el caso de las becas tradicionales- a participar de los espacios y actividades comunes de las instituciones que los convocaban, con lo cual existía el riesgo de creación de un circuito educativo más o menos próximo al sistema escolar, pero diferenciado.

Por tratarse de una línea de política focalizada, el punto de partida implicaba una interpretación fragmentaria respecto de las condiciones de vida de los sujetos y una operación de selección que introducía clivajes en el colectivo de los jóvenes y adolescentes, incluso entre aquellos no escolarizados. A partir de un diagnóstico que vinculaba pobreza con exclusión educativa, cabía ofrecer un aporte financiero que, sin embargo, se sabía insuficiente en la resolución de las condiciones de reproducción de las familias. Al interior de la *población objetivo* recortada por el programa, se fijaban gradaciones de mayor a menor necesidad de sostenimiento económico, para lo cual se ponderaban como ítems diversos las condiciones consignadas en el formulario de solicitud de la beca¹³⁸. Si bien no aparecía esta concepción de “selectividad objetivada” en las voces del equipo de coordinación del TAE y la fundamentación general del programa parecía pretender abarcar a todos los chicos, chicas y jóvenes que se encontraban por fuera de las instituciones educativas, la idea de *derecho* entraba en contradicción con todas las operaciones de puesta en marcha y de distribución de recursos a un cupo de beneficiarios. De tal modo, los procedimientos de inscripción, priorización, la selección y el posterior control del cumplimiento de la contraprestación exigida (asistencia al *espacio puente* o a instituciones del sistema educativo) reponían los

¹³⁸ Referido en el apartado IV.1.3.

rasgos de la asistencia social clásica señalados por Grassi (2003): la asociación del destinatario con una condición vergonzante, la atención a limitar los abusos a partir de formas de ejercer la desconfianza y la estigmatización del sujeto.

Todos estos rasgos pueden verse naturalizados por la persistente presencia en las escuelas de políticas basadas en la selección de los sujetos¹³⁹, pero no lograron evitar que se desataran conflictos entre quienes no cumplían con todos los requisitos exigidos, particularmente, la no asistencia a instituciones educativas durante al menos un año. La mutua exclusión de distintas líneas de política que implicaran transferencia financiera, junto a la necesaria certificación del cumplimiento de la contraprestación, transformaba la lógica de los derechos en la racionalidad del control. Esta lógica se volvía presente en distintas instancias y podía ser puesta en acto por sujetos de las instituciones escolares o de las organizaciones comunitarias asociadas, pero muy especialmente, permeaba todas las operaciones exigidas para la administración y rendición de la utilización de los recursos.

Considero que los enunciados políticos que sustentaban el diagnóstico de partida, la normativa y los procedimientos administrativos contemplados en ella informaban significados y generaban prácticas que atravesaban los procesos educativos y restaban *flexibilidad* al programa, atributo valorado por los actores de la Coordinación del programa en el nivel nacional. En la instancia de implementación en las escuelas, en verdad se procesaba a nivel individual y se clasificaban los sujetos en escalas de mayor a menor *elegibilidad* acorde a la demostración de necesidades retraducida como mayor o menor *situación de vulnerabilidad*¹⁴⁰.

Al mismo tiempo, la inscripción de los adolescentes, la selección de los beneficiarios, la elevación de planillas que sintetizaban la información, la firma de Actas y la suma de todos los procedimientos administrativos, implicaban para los actores escolares una sobrecarga de gestión burocrática que no era compensada mediante la designación de personal de apoyo.

En los siguientes acápites, presentaré el modo en que se plantearon la estrategia de vinculación entre las instituciones educativas y las organizaciones próximas en el dispositivo transitorio para la reinserción de los jóvenes, tomando como fuentes los documentos del programa y recuperando los sentidos que cobraban en las voces de quienes participaron del diseño y de las etapas iniciales del programa.

¹³⁹ Me refiero especialmente a las líneas de otorgamiento de becas y al Plan Social Educativo (el cual ya había perdido vigencia al momento de inicio del TAE).

¹⁴⁰ Estas limitaciones serían puestas en cuestión y liberalizadas parcialmente en los años subsiguientes, antes de ser definitivamente discontinuado el programa, en tiempos en que cobraba vigencia la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (Decr. PEN N° 1602/09).

IV.4.2. LOS ACTORES EN LA ARTICULACIÓN ESCUELA-COMUNIDAD

Acorde al relato de sus protagonistas, una vez conformado el equipo de asesores y proyectado el universo de destinatarios del nuevo programa, se comenzó a definir la propuesta de acciones a llevar a cabo, enfatizando una característica particular: la convocatoria a actores no estatales, recuperando experiencias previas y en curso.

-Hay una modalidad de convocatoria, ella lo dijo al pasar, pero me parece que es fundante esto que vos decías de ZAP¹⁴¹ de diseñar una política en conjunto con los actores sociales y en terreno, ¿no?

-Sí, eso es lo que marcó ZAP.

-Que marcó ZAP y que de alguna forma se exportó al Ministerio porque fue la línea política... (Alicia, integrante del equipo del TAE y Mavi, Coordinadora del TAE).

El programa Zonas de Acción Prioritaria al cual referían las funcionarias se constituyó en el año 1996 con la intención de “atender las consecuencias de las desigualdades sociales, económicas y culturales que afectan a un amplio sector de la población de la Ciudad de Buenos Aires”¹⁴².

El ZAP procuraba no limitarse a lo educativo, sino dar lugar a una intervención que se pretendía más global y de articulación intersectorial¹⁴³:

Este programa tiene como objetivo primordial la articulación y coordinación de políticas comunitarias entre las diferentes áreas del gobierno de la ciudad. Esto remitirá a la necesaria construcción de equipos de trabajo y a una activa participación de todos los sectores de la comunidad como forma de fortalecer los lazos sociales en un marco de solidaridad (Memorias de trabajo. Proyecto Zonas de Acción Prioritaria. Marzo de 1997. En: Montesinos, 2002: 68).

Las acciones comenzaron en 1997 en áreas delimitadas de la zona sur de la ciudad. En sus primeros años, el programa articulaba varios proyectos alrededor de tres ejes de trabajo: el primero refería a *Disminución de la repitencia. Retención y Reinserción escolar*¹⁴⁴. El

¹⁴¹ Refiere al Programa *Zonas de Acción Prioritaria*, implementado en la CABA. Si bien las acciones se desarrollaban con anterioridad (1996), el primer antecedente normativo está dado por la Res. SED N° 1021/98 del 31-07-98 (no publicada) que creó la Coordinación del Programa ZAP, junto al Decr. GCBA N° 1461/98 que creó la Planta Transitoria docente. Finalmente, el programa fue formalmente creado por Res. SED N° 4656/05 del 15-12-05 (no publicada).

¹⁴² Cuadernillo de difusión, 1999. En: Montesinos, 2002.

¹⁴³ Entre los proyectos puntuales que pudieron articular con otras áreas, durante la entrevista fue mencionado un proyecto de *Autoconstrucción asistida* en el que participaron el Proyecto ZAP, la Comisión Municipal de la Vivienda y una escuela técnica.

¹⁴⁴ El primer eje abarcaba los siguientes proyectos: *Maestro + Maestro = Éxito escolar; Residencias de Profesorado en ZAP; Ver para aprender; Retención escolar de madres y alumnas embarazadas en Escuelas Medias de la Ciudad de Buenos Aires; Puentes Escolares: oportunidades educativas a los chicos y las chicas en situación de calle; Aprender ayudando; Los chicos chicos. Destinado a los niños de 0 a 6 años; Juegotecas.*

segundo apuntaba al *Acceso a bienes culturales y tecnológicos*¹⁴⁵ y el tercero remitía al *Fortalecimiento del trabajo comunitario*¹⁴⁶. En las diferentes líneas se proponía la realización de acciones fuera de la escuela, la que era señalada en tanto institución expulsora. Estas dimensiones se replicarían bajo formas renovadas al diseñar el TAE.

Volviendo al programa analizado en esta tesis, a partir de las voces de las funcionarias se evidenciaba de qué modo comenzaba a delinearse uno de los ejes que lo distinguían de otros vigentes en el nivel nacional, al tiempo que lo entroncaban con experiencias anteriores del equipo de Coordinación. La decisión de centrar las acciones alrededor de la articulación escuela-comunidad remitía a la participación de múltiples actores y a la inscripción en el espacio local. Esta exigencia configuraba *per se* una diversidad de situaciones que complejizaba y abría a múltiples opciones, al tiempo que clausuraba otras. El requisito de contar con el aval de organizaciones en los aspectos administrativos desde el momento inicial de la selección de destinatarios del programa, tensionaba al menos desde el nivel prescriptivo la posibilidad de sostener una autonomía absoluta en las decisiones por parte de la institución escolar.

Tal propuesta conllevaba una cuestión que, si bien aparecía expuesta en los documentos del programa, en el espacio de la entrevista fue cobrando nuevos rasgos y mayor precisión, esto es, quiénes podían considerarse miembros de la *comunidad* con capacidad de asociarse a la escuela. En este punto, el equipo de trabajo conformado en el Ministerio aludía como antecedentes al PIIE¹⁴⁷ de desarrollo contemporáneo, además del programa ZAP. En relación con este último, la evaluación que hacían de los resultados era altamente positiva.

¹⁴⁵ Eje que incluía los proyectos *Escuela y Cultura; Informática en la escuela primaria; Una mirada crítica y analítica sobre los textos audiovisuales; Orquestas infantiles; La radio como herramienta para hablar, leer y escribir sobre las ciencias*.

¹⁴⁶ El último eje se desarrollaba mediante los proyectos: Centros Educativos Comunitarios; Educación Ambiental en ZAP; Campamentos educativos “Una propuesta de escuela al aire libre”.

¹⁴⁷ Acorde a la normativa de origen del PIIE, dentro del Área Pedagógica, se incluía una Línea de acción denominada *Propuestas para la Reinserción Escolar, esto es, la organización de propuestas de extensión comunitaria y articulación entre organizaciones del contexto escolar para la inclusión de aquellos chicos y chicas que están fuera de la escuela, a través de la diversificación de estrategias de afiliación entre los chicos y las instituciones*. Otra línea afín y complementaria refería a *Articulación con organismos gubernamentales, no gubernamentales y organizaciones de la comunidad* (Anexo I de la Res. MECyT N° 316/04). El PIIE sostenía las Iniciativas Pedagógicas mediante la provisión de libros, útiles, recursos informáticos, mejoras de infraestructura y acompañamiento pedagógico. Las líneas de trabajo pueden sintetizarse -siguiendo el Documento Base- en: *Apoyo a las iniciativas pedagógicas escolares; Apoyo al ejercicio profesional docente; Fortalecer el vínculo con la comunidad; Proveer de recursos materiales; Mejorar la infraestructura*. Documento Base disponible en: <http://repositorio.educacion.gov.ar:8080/dspace/bitstream/handle/123456789/95439/docbase.pdf?sequence=1>. Consulta: 31-01-14.

-La línea era no repetir un Plan Social Educativo¹⁴⁸ sino tomar más el modelo de ZAP para pensar en el país porque el modelo implicaba asambleas por barrio, diagnóstico colectivo de los problemas más urgentes, diseño de la política para responder a los problemas pero con los actores. Cuando me refiero a actores no me refiero al vecino que está adentro de la casa, me refiero también a referentes o representantes de los vecinos, no en un asambleísmo, al director del hospital, al director del centro de salud, que sé yo... y de ZAP de hecho surgieron un montón de programas... Y en cada barrio ocurrieron cosas distintas. (Mavi, Coordinadora del TAE).

-Entonces, nosotros veníamos de tener toda una experiencia de trabajo en la comunidad asociadamente a la escuela, porque sentíamos en Ciudad, en nuestro paso por ZAP que sabíamos que la escuela estaba desconociendo un montón de cosas que sucedían en la comunidad, entonces nosotros creíamos que bueno, que había que trabajar mancomunadamente; después tenés el otro gran debate diciendo, no, bueno la escuela es de por sí, por definición el lugar donde se distribuyen los bienes simbólicos y es la propia escuela y su propio eje la comunidad tiene que estar por fuera, el pibe tiene que entrar a la escuela...¹⁴⁹ (Alicia, integrante del equipo del TAE).

Esta experiencia previa jugaba fuertemente a la hora de tomar decisiones. La consideración de que el éxito que le adjudicaban al programa ZAP se fundaba en la propuesta de participación extensiva a actores extra-escolares, llevaba a intentar repetir algunos de los lineamientos o rasgos generales. Otro aspecto recuperado como valioso en las líneas de política diseñadas tenía que ver con la concepción de la necesidad o conveniencia de diversificar las propuestas específicas¹⁵⁰.

Este modelo de gestión propuesto parecía asignar un protagonismo poco frecuente en el sistema educativo a organizaciones no estatales en la administración de recursos y en el diseño de diversas formas de aproximación a los jóvenes en contextos específicos. Así, el Estado parecía resignar parte de las decisiones a favor de organizaciones locales que generaban acuerdos con los docentes y directivos de las escuelas. La razón por la cual se abría el juego a actores extraescolares dentro del programa era expuesta por el Ministro de Educación Daniel Filmus en estos términos:

Es precisamente aquí donde la intervención de las OSC es fundamental, porque ellas acceden a un lugar que hasta ahora le estaba vedado a la escuela, un espacio al que todavía la escuela no ha llegado. Aunque la economía está creciendo, alrededor del 60 por ciento de los chicos sigue siendo pobre, y un 20 por ciento indigentes. En algunas provincias las cifras de pobreza trepan al 80 por ciento. Y ésa es la población con la cual debemos trabajar para que esos chicos vuelvan a estudiar. (MECyT, s/f a: 79).

Tal como fue presentada, la problemática de la falta de escolarización de un gran

¹⁴⁸ En el apartado II.2 expuse las características generales del Plan Social Educativo y las críticas realizadas por Duschatzky y Redondo (2000).

¹⁴⁹ Retomaré los argumentos sobre los posicionamientos aquí señalados al abordar la cuestión interjurisdiccional en relación con la CABA (apartado VI.3.a).

¹⁵⁰ Referí en este apartado a los diversos proyectos en que se desplegó el Programa ZAP. *Maestro más maestro* fue el más extendido y "escolar" en su formato, pero tuvieron amplio desarrollo otras líneas, algunas de las cuales tuvieron continuidad, tales como Orquestas infantiles.

número de jóvenes ofrecía indicios de un supuesto según el cual la deserción escolar encontraba su origen en la condición de pobreza. Esta perspectiva destacaba uno de los factores centrales a considerar en la búsqueda de alternativas para extender la escolarización, pero no agotaba el análisis de cuestiones vinculadas a la reproducción de la vida cotidiana de los sectores pauperizados. Quienes participaban del diseño y de la implementación del programa, tenían clara certeza acerca de lo limitado de los recursos, de la complejidad y precariedad en que los destinatarios resolvían su situación de reproducción cotidiana.

En tal sentido se expresaba la Coordinadora durante una entrevista publicada en 2008¹⁵¹, afirmando que la reinserción escolar no se resolvía con la sola asignación de becas. Del mismo modo, en el documento *Lineamientos generales* se había aludido a la fragmentación y polarización social y se consignaba que la pobreza conllevaba además de carencias materiales, “*obstáculos sociales, políticos, económicos y culturales que impiden la plena incorporación de los individuos a la sociedad*” (MECyT, 2005: 17)¹⁵². Sin embargo, a la hora de elegir dispositivos, los matices del diagnóstico se desdibujaban y la inscripción de la problemática de integración de los jóvenes resultaba definida como problemática educativa de los más pobres y conducía a líneas de acción que ofrecían aportes financieros escasos con propuestas de segunda oportunidad en espacios periféricos a la institución escolar y en muchos casos, también distanciados del trabajo con el conocimiento, buscando *recuperar* alumnos que debían a posteriori continuar sus estudios dentro del sistema.

Otro supuesto subyacente llevaba a los funcionarios a entender que los “sujetos pobres” son más accesibles desde el lugar de proximidad de las organizaciones comunitarias a nivel local que desde las instituciones y formas estatales, aún cuando éstas también se hallen situadas a nivel de proximidad. En suma, los funcionarios asumían los límites de las becas para resolver las condiciones estructurales de vastos sectores sociales, pero apostaban a la intervención de actores no escolares para lograr a mediano plazo una revinculación de los jóvenes con la institución escolar.

El análisis enfocado en la pobreza en que se sustentaban estas fundamentaciones reduce la problemática hasta suponer que el origen de la misma se halla en la inadecuada e *injusta* distribución social de bienes materiales y simbólicos, y no como formas en que se manifiestan las relaciones de desigualdad. A este enfoque, la respuesta adecuada consiste en

¹⁵¹ Disponible en: http://www.sadop.net/publicaciones/pdf/La_Tiza_41. Consulta: 20-05-2010.

¹⁵² Visiones concordantes se expresaban en los meses siguientes en las *Reflexiones* de los Boletines del TAE del año 2005.

mejorar la distribución de algunos bienes que garanticen la satisfacción de las necesidades básicas, una mayor *distribución y apropiación de la cultura*, junto a una recreación de los *vínculos y lazos sociales* que se han roto¹⁵³. En suma, siguiendo el razonamiento fundado en tales premisas, en el mejor de los casos la exitosa intervención de las políticas educativas lograría una mayor integración social y favorecería a futuro la movilidad social individual. El límite de tal perspectiva radica en el oscurecimiento del origen de las relaciones de desigualdad y en el reforzamiento de la responsabilidad de los sujetos en esforzarse por superar las situaciones sociales *injustas*.

He mencionado previamente que de acuerdo al diseño del programa la articulación entre actores estatales y no estatales daba origen a Mesas de Coordinación en tres niveles de decisión: el nivel local, provincial y nacional. Cada uno de los niveles de articulación y toma de decisiones implicaba escenarios de construcción política con tensiones de distinto orden. Resulta pertinente pensar los modos en que los perfiles propios que distinguen entre sí a las OSCs y a las organizaciones de base podían dar matices e imprimir características diversas a las acciones tanto a nivel local como jurisdiccional¹⁵⁴. Como señalé anteriormente, no sólo las características de las OSCs, sino también las experiencias previas de los sujetos a cargo de la toma de decisiones abren escenarios donde las improntas de orden personal resultan en mediaciones que traducen de modos diversos el programa. Analizaré en términos de indicios de esta impronta personal las continuidades en torno a la idea de *participación y comunidad* que en el TAE ponía en acto un equipo de funcionarios.

En relación con la propuesta de integración escuela-comunidad en proyectos educativos, en la revisión de los antecedentes resulta relevante el concepto de *comunidad de aprendizaje*. Según Torres (2004), los orígenes de esta conceptualización nos remontan hacia la producción anglosajona¹⁵⁵, donde refiere a la vez a educación escolar y no-escolar y a recursos reales y virtuales en un ámbito territorial determinado. Según la autora, para el caso de América Latina se inspira además en movimientos como la Educación Popular y retoma la *visión ampliada de la educación básica* propuesta en la *Conferencia Mundial sobre*

¹⁵³ Fuente: Las categorías sociales en cursiva fueron tomadas de las intervenciones de distintos funcionarios del MECyT en los Boletines del TAE del año 2005 (Nº 1, 3, 4, 7 y 8).

¹⁵⁴ La reflexión sobre las articulaciones interjurisdiccionales se retomará en el capítulo VI dedicado al análisis del Estado.

¹⁵⁵ Torres (2004) propone como fuente un texto elaborado por Faris y Peterson, "Learning-Based Community Development: Lessons Learned for British Columbia", consistente en un paper elevado en el año 2000 al Ministry of Community Development Cooperatives and Volunteers, en Canadá. Respecto de la perspectiva estadounidense, propone ver "Learning Communities", ERIC Digest 1999.

*Educación para Todos*¹⁵⁶. Una de sus características es la existencia de muchos locus de aprendizaje y la presencia de “instituciones, agentes y redes de enseñanza y aprendizaje operando formal e informalmente” (Torres, op. cit.: 6). Agrega que la conformación de una comunidad de aprendizaje requiere de procesos participativos en el diseño, ejecución y evaluación del plan educativo así como proyectos asociativos y construcción de alianzas.

Otro antecedente significativo, lo constituyó el documento editado en 2004 por el IPE-UNESCO, con autoría de Poggi y Neirotti, denominado *Alianzas e innovaciones en proyectos de desarrollo educativo local*. Este era sólo uno de los documentos dedicados a analizar la Iniciativa sobre Comunidad de Aprendizaje que la Fundación Kellogg¹⁵⁷ había desarrollado mediante catorce proyectos desplegados en nueve países. Allí, los autores consignaban:

El concepto de Comunidad de Aprendizaje no tiene acepciones coincidentes ni tampoco hay un desarrollo teórico significativo en torno al mismo. (...) Sin embargo, se puede inferir que su uso, cada vez más extendido, denota la utilidad práctica de la que se viene haciendo gala hasta el momento.

En el marco de la Iniciativa, la Comunidad de Aprendizaje se define como 'una comunidad organizada que construye y se involucra en un proyecto educativo propio, para educarse a sí misma, a sus niños, jóvenes y adultos, en el marco de un esfuerzo endógeno, cooperativo y solidario, basado en un diagnóstico no sólo de sus carencias y debilidades sino, sobre todo, de sus fortalezas para superar tales debilidades' (IPE-UNESCO, 2004: 148-149).

Tanto el texto de Torres como el documento de IPE-UNESCO¹⁵⁸, eran mencionados en la fundamentación teórica del documento *El entorno educativo: la escuela y su comunidad* del PIIE (MECyT, s/f c). Este programa, cuya normativa antecede en pocos meses al *Todos a Estudiar*, resulta pertinente en este análisis por cuanto según las entrevistas varios de los funcionarios e investigadores que definieron el PIIE estuvieron a cargo de la elaboración del TAE poco después, siendo ambos programas prácticamente simultáneos en su inicio. Según plantea el documento referido, el PIIE se proponía la conformación de *Comunidades de Aprendizaje* entendiéndolas como “una expansión de la propuesta escolar al desarrollar alianzas con organizaciones de la comunidad y que asume un proyecto educativo propio” (op. cit.: 5). Se alentaba tanto a mejorar las condiciones sociohistóricas de los sujetos que

¹⁵⁶ Jomtien, Tailandia, marzo de 1990.

¹⁵⁷ Fundación W. K. Kellogg, Iniciativa de Educación Básica “Comunidad de Aprendizaje”, Documento de la convocatoria, 1997. Citado en IPE-UNESCO (2004).

¹⁵⁸ Margarita Poggi, co-autora del material IPE-UNESCO, era por entonces Directora Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, MECyT.

transitaban las escuelas como a contribuir a la transformación de la comunidad, involucrando y convocando a diferentes organizaciones comunitarias.

En el documento, se proponía dejar atrás el concepto de *comunidad educativa* con el cual desde el sistema educativo se había aludido a los docentes, a los alumnos de la escuela y a sus padres. Se postulaba que este concepto debía abandonarse por cuanto enfatizaba la separación entre el *afuera* y el *adentro* de la escuela, para adoptar en cambio una idea de *comunidad educativa o de aprendizaje* más adecuada a contextos donde nuevos actores sociales habían tomado protagonismo, especialmente "*en los barrios de los sectores más empobrecidos*" (MECyT, s/f c: 15). Dado que las organizaciones comunitarias y los espacios públicos locales resultaban ámbitos donde los sujetos aprendían, desarrollaban capacidades e incorporaban valores y hábitos, estas organizaciones se configuraban como actores que debían ser incluidos en la *comunidad educativa o de aprendizaje*, en la cual la escuela se constituía como un actor más. Esta propuesta debía traducirse en una modalidad de gestión básicamente participativa y en el aprovechamiento de todos los recursos humanos disponibles en cada comunidad (íd.: 16)¹⁵⁹. El nuevo vínculo se pensaba en términos políticos, sociales y culturales, con capacidad para producir crecimiento en la escuela y en la comunidad.

Según la síntesis expuesta en el documento, se sugerían tres posibles líneas de acción para "*propiciar y optimizar la formación de Comunidad de Aprendizaje*" (op. cit.: 19). La primera de ellas refería a acciones educativas comunitarias emprendidas en conjunto y que excedieran el marco estrictamente escolar. La segunda apostaba a la construcción de redes interescolares e intersectoriales con organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. La tercera proponía definir acciones referidas a la inclusión escolar de modo tal que la institución educativa y las organizaciones sociales apoyaran con distintas estrategias la vuelta a la escuela de niños y niñas que se encontraban por fuera de las ofertas educativas, aumentando la visibilidad de aquellos que se hallaban en situación de *vulnerabilidad*. Todas las líneas de acción compartían en muchos sentidos la lógica del *Todos a Estudiar*.

Algo similar ocurría al enunciar las tareas: desde la convocatoria a organizaciones comunitarias, pasando por el relevamiento del contexto para elaborar un diagnóstico y evaluación de necesidades, el diseño de un proyecto compartido por la escuela y las

¹⁵⁹ Otro concepto que aparece redefinido es el de "educabilidad", entendido como "condiciones sociales, económicas y culturales que la escuela aporta a construir a través del establecimiento de las alianzas intersectoriales necesarias" (MECyT, s/f c: 16). Respecto de los límites del concepto de *educabilidad* puede consultarse Neufeld y Thisted (2004).

organizaciones barriales, hasta el establecimiento de alianzas y la evaluación para medir el impacto, permitían orientar acciones que se replicarían en el programa *Todos a Estudiar*, destinado a EGB3¹⁶⁰.

En síntesis, el PIIE y el TAE compartían fundamentalmente el diagnóstico de la situación de los chicos y las chicas no escolarizados y proponían la misma línea de acción, en especial la convocatoria desde la escuela a la participación de otros actores del entorno local, basándose en el supuesto de que la población objetivo era más accesible a estos actores no escolares. En el caso del *Todos a Estudiar*, se profundizaba la exigencia de formalización de estas articulaciones al plasmarse en los documentos producidos desde el inicio de la implementación. Estas concepciones compartidas se explican en parte por la participación de ciertos actores en el diseño de ambos programas con una diferencia de pocos meses, tal como lo expuse.

Si bien la articulación formalizada con organizaciones de orden local era entonces poco frecuente en las políticas educativas compensatorias, la idea de *participación* en las políticas sociales no era novedosa. He señalado anteriormente¹⁶¹ que Cardarelli y Rosenfeld (1998) refieren a la década del sesenta durante el gobierno de Onganía como el punto de inicio de la retórica acerca de la participación, enmarcada por entonces en la propuesta del *desarrollo de comunidades*. Afirman que posteriormente, en los setenta, una de las formas de militancia de los trabajadores sociales se expresó en la organización territorial del “pueblo” a través de una metodología de intervención basada en la educación popular. Finalmente, en el contexto de reformas de corte neoliberal de los noventa, se apeló a la *participación* en relación con la transferencia de responsabilidades a los niveles locales de la gestión.

La cuestión de la participación expresada en los documentos bajo la idea de *comunidad de aprendizaje*, parecía en las voces de los funcionarios recuperar prácticas y tradiciones vinculadas con la educación popular, junto con las experiencias en el diseño y la gestión de los programas ZAP y PIIE, siendo este último prácticamente simultáneo con el TAE. No obstante, aún sin enunciar una transferencia de responsabilidades al nivel local de gestión similar a las realizadas en los noventa, cabe pensar en cierta apelación al voluntarismo por la escasa asignación de recursos para financiar los *espacios puente*, cuyos docentes percibían una retribución sólo en caso de haber sido designados como facilitadores por la

¹⁶⁰ Las actividades mencionadas remiten al mismo tiempo a algunas acciones propias del programa ZAP, tal como expuse anteriormente.

¹⁶¹ Remito en este punto especialmente al apartado III.3.

escuela. Por el contrario, los talleristas voluntarios de las organizaciones no contaban con paga alguna. En esa apelación a la participación de agentes de OSCs por propia voluntad se reactualizaba una representación no conflictiva de los escenarios de sociabilidad a nivel local. Aún desde una perspectiva que intentaba despegarse de las políticas neoliberales, persistían algunos indicios de continuidades, tanto en la convocatoria a sumar acciones como en la mención de la tarea de control del uso de recursos por actores no estatales, así como en la designación de una ONG de nivel internacional para llevar a cabo tareas de asesoramiento y de evaluación del programa.

Al inicio del capítulo planteaba a modo de interrogante la posibilidad de considerar al Programa Nacional de Inclusión Educativa *Todos a Estudiar* como algo novedoso en el campo de las políticas educativas. Más allá de la expresa intencionalidad de separarse de la lógica de focalización -cuyos sentidos eran condensados en la referencia al PSE como aquello que se quería evitar-, y a la explicitación del Programa ZAP como un antecedente especialmente valorado¹⁶², de las entrevistas surgen no sólo los indicios analizados sobre ciertas continuidades con los rasgos de las políticas focalizadas precedentes, sino que cobra centralidad la reactualización de ciertas experiencias transitadas previamente por los mismos funcionarios. Así, los fundamentos y estrategias articulados, los sentidos y las prácticas con que estos actores habían sustentado al programa *Zonas de Acción Prioritaria* desde sus espacios de gestión en la CABA, eran recuperados como tradiciones, debates y experiencias que cobraban nueva proporción al tener como escenario el nivel nacional de gestión educativa. Al mismo tiempo, la definición del "problema" y las orientaciones para la acción se sustentaban sobre específicas alianzas que, entre otras dimensiones, envolvían interacciones entre sujetos que habían tenido como escenario el nivel local, y que por entonces cambiaban de escala, sustentados sobre una historia más profunda que podía reconstruirse sobre los relatos de los protagonistas. Parte de esa historia puede entenderse desde la intencionalidad de marcar un distanciamiento respecto del avance neoliberal que se producía en los noventa en el campo educativo, cuando en la Ciudad de Buenos Aires se procuraba puntear líneas distintivas en relación con el avance nacional de las políticas focalizadas. Pese a la intencionalidad de evitar su lógica, los rasgos de focalización volvían a imponerse

¹⁶² Al explicitar los orígenes de ZAP, la responsable mencionaba que había tenido como referencia teórica al programa ZEP (Zonas de Educación Prioritaria) surgido en Francia, establecido como una política de discriminación positiva.

particularmente a través de los procedimientos aplicados en la asignación y la administración de recursos que no podían universalizarse.

Por otra parte, entendiendo al programa como un analizador, postulo que en su diseño se anticiparon varias de las orientaciones que la política educativa de orden nacional plasmó posteriormente en la normativa basada en consensos alcanzados en el Consejo Federal de Educación. En relación con la educación secundaria -obligatoria a partir de la sanción de la Ley 26.206 de Educación Nacional- varias fueron las Resoluciones aprobadas durante el año 2009¹⁶³ que marcaron el sentido en que debían generar reformulaciones las instituciones de nivel medio de las diversas jurisdicciones. Según el Documento *Lineamientos Políticos y Estratégicos de la Educación Secundaria Obligatoria*¹⁶⁴, el objetivo general de superar las injusticias y desigualdades que dificultaban el acceso y ejercicio del derecho a la educación requería propiciar “*políticas que garanticen el ingreso, reingreso, la permanencia, la promoción y el egreso del nivel secundario*”¹⁶⁵, para lo cual algunas de las estrategias enunciadas remitían al establecimiento de vínculos del sector educativo con otras áreas del Estado, así como a la promoción del trabajo asociado entre el Estado y las OSCs. Fundamentalmente, se aludía a la necesidad de revisar la organización institucional y pedagógica introduciendo un cambio de sentido que permitiera interpelar el rasgo selectivo de la escuela secundaria. En este punto, se habilitaba a las instituciones a “*poner en juego diversos formatos y propuestas de trabajo para la atención a la diversidad*”¹⁶⁶.

En el siguiente capítulo me aproximaré a la implementación del *Todos a Estudiar* a nivel local, tomando como referencia a los actores institucionales y de las organizaciones comunitarias que fueron convocados a participar de la Mesa de Coordinación Local junto con la escuela secundaria donde inicié el trabajo de campo.

¹⁶³ Destaco particularmente las Resoluciones CFE N° 79/09, 84/09, 88/09, 90/09 y 93/09.

¹⁶⁴ Aprobado por Res. CFE N° 84/09.

¹⁶⁵ Punto 7 del apartado 2, “*La educación secundaria obligatoria*”, de la Res. CFE N°84/09.

¹⁶⁶ Punto 100 del apartado 4, *La organización institucional y pedagógica* de la Res. CFE N° 84/09.

CAPÍTULO V: ESTADO Y SOCIEDAD CIVIL EN LAS POLÍTICAS SOCIOEDUCATIVAS: LA TRAMA SOCIOTERRITORIAL A NIVEL LOCAL

En el presente capítulo me propongo considerar la articulación entre la institución escolar y las organizaciones de la sociedad civil próximas a nivel local. Para ello, me centraré en entrevistas realizadas al director y a la *facilitadora pedagógica* designada en el marco del programa *Todos a Estudiar* en una escuela de educación secundaria de la zona sur de la ciudad, así como en entrevistas a integrantes de las organizaciones de la comunidad asociadas al programa en este colegio¹⁶⁷. Procuero recuperar los diversos sentidos que tomó el programa en este escenario particular desde la perspectiva de los sujetos implicados. Por último, repondré las voces de otros actores que desde diferentes espacios -me refiero a la Coordinación del TAE, a las OSCs asociadas en la MECON y al área del Programa Becas en el GCBA- permiten profundizar algunas de las cuestiones enunciadas por los entrevistados en el nivel local.

La escuela donde comencé el trabajo de campo, creada en el año 2004, está ubicada en un barrio de la zona sur de la Ciudad de Buenos Aires¹⁶⁸. En el entorno próximo, la mayor parte de los predios están ocupados por galpones y fábricas, muchas de las cuales se encuentran inactivas. En los últimos años, el gobierno de la ciudad trasladó algunas de sus dependencias a la zona, pero los alrededores de la escuela continúan recordando la crisis económica de los años noventa. A unas cuadras de allí, de modo similar a lo que ocurre en tantos otros barrios de la ciudad, conviven modernos edificios y torres parquizadas junto a casas bajas; más al sur, en dirección al conurbano bonaerense, sólo un poco alejadas de las avenidas, se hallan las viviendas que los mismos pobladores fueron construyendo sobre terrenos fiscales y sobre predios ganados al trazado antiguo del ferrocarril que atravesaba la zona¹⁶⁹. Los alumnos de la escuela, en su gran mayoría, provienen de esta villa de emergencia

¹⁶⁷ La decisión de reponer únicamente las voces de los adultos responsables tiene que ver con una condición inesperada que modificó la planificación del trabajo de campo. Al momento de tomar contacto con las autoridades de la escuela con objeto de realizar observaciones en los *espacios puente*, los alumnos participantes del *Todos a Estudiar* se hallaban ya incluidos en instituciones del sistema educativo. Por entonces, una vez aprobada la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social se preveía la discontinuidad del programa a partir de 2010, dado que las becas serían reemplazadas por el subsidio de la AUH entre cuyos requisitos se incluía la certificación de la continuidad en los estudios (Resol. ANSES N° 393/2009) y se presumía que el TAE se reduciría a procedimientos de orden administrativo.

¹⁶⁸ La escuela fue creada por Decr. GCBA N° 408/04.

¹⁶⁹ La villa ocupa una superficie de más de sesenta hectáreas y encuentra su origen a fines de la década del 50 como lugar de permanencia para trabajadores del puerto de Buenos Aires. En el año 2003 se firmó un Convenio Marco entre el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos

-a la que llamaré Tavapy- distante alrededor de unas veinte cuadras, trayecto que los adolescentes suelen recorrer a pie. También al interior del barrio con diferencias marcadas entre distintos sectores, la desigualdad se patentiza entre las casitas de material de más de un piso, pintadas con colores y las precarias viviendas a la vera del espeso y contaminado Riachuelo. En Tavapy coexistían, al momento de iniciar mi trabajo de campo, una diversidad de organizaciones más o menos estructuradas que ofrecían espacios de sociabilidad y asistencia en diversos modos: se multiplicaban los comedores comunitarios de diferentes organizaciones (incluyendo a la Iglesia católica y movimientos piqueteros), se ofrecía apoyo escolar y cursos de oficios, asistencia en prevención de la violencia, talleres expresivos, juegotecas, centros culturales, además de varias capillas católicas y evangélicas. Allí existen dos centros de salud del GCBA, dos escuelas públicas primarias y dos escuelas secundarias, una pública y otra de gestión privada vinculada a una capilla de la iglesia católica construida y sostenida mediante subsidios estatales.

He intentado presentar el ámbito dentro del cual la escuela referida fue seleccionada para implementar el programa a partir en el año 2006, una vez firmado el convenio entre la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el MECyT. Desde su origen, además de ofrecer enseñanza de nivel secundario, recibe en su sede las intervenciones de distintos programas y proyectos estatales. Desde una perspectiva más abarcadora, cabe pensar a la institución escolar, concebida como aquella privilegiada en la atención a jóvenes y adolescentes propia de la modernidad, que actualmente es cuestionada en muchas dimensiones que abarcan incluso su diseño curricular y su organización témporo-espacial. Desde hace algo más de veinte años¹⁷⁰, la CABA ha resultado escenario propicio para implementar variantes participativas en las tomas de decisión¹⁷¹, al tiempo que se agregaron propuestas novedosas en sus modalidades organizativas¹⁷². Algunos de los nuevos modos de concebir los vínculos

Aires y una Asociación Mutual en representación de la villa. Siguiendo a Cravino (2006), hacia el año 2006 se había avanzado en la regularización dominial de la villa, en el marco del Programa Arraigo del nivel nacional. La construcción de viviendas propiciada por el GCBA se realizó básicamente mediante autoconstrucción, así como por empresas intermediadas por la organización barrial.

¹⁷⁰ En el caso particular de la CABA, en el año 1990 por Decr. GCBA N° 1182/90 se crearon las primeras escuelas secundarias propias, no provenientes de los procesos de transferencia desde el nivel nacional. Los actores del sistema educativo refieren a las Escuelas Municipales de Educación Media como innovadoras y pioneras en muchos de los cambios que se fueron implementando luego en otras instituciones transferidas (escuelas nacionales, comerciales, técnicas, normales). Al respecto, se remite al trabajo de Inés Cappelacci y Fernanda Jarros (2008).

¹⁷¹ Refiero, por caso, al reemplazo del modelo de amonestaciones por Consejos de Convivencia (Ley LGCBA N° 223 de creación del Sistema Escolar de Convivencia, año 1999).

¹⁷² En este caso, la referencia obligada por proponer otro formato son las Escuelas de Reingreso, creadas en el año 2004 en la CABA (Res. SED N° 814/04).

condensan en la incorporación generalizada de la figura del profesor tutor que intenta superar la fragmentación que responde a la grilla curricular, así como programas que reconocen nuevas demandas tales como el Programa “Retención escolar de alumnas/os madres/ padres y embarazadas en Escuelas Medias y Técnicas”, y el Programa de Promotores de la Educación, entre otros¹⁷³. Varios de estos programas y formas novedosas de organización caracterizaban este espacio en particular, atravesado por múltiples intervenciones; desde allí, he procurado aproximarme a la implementación del TAE a nivel local.

V.1.-LA CONSTRUCCIÓN DE UNA COMUNIDAD DE APRENDIZAJE AL IMPULSO DE UN PROGRAMA ESTATAL

Tal como quedó expuesto en el anterior capítulo, la propuesta del TAE afirmaba que eran necesarios *"la articulación y el trabajo conjunto entre la escuela y las organizaciones de la comunidad"*¹⁷⁴, recurriendo a *"la estrategia de la cogestión entre el Estado y las organizaciones de la Sociedad Civil"*¹⁷⁵. A nivel local, requería la convocatoria a *los actores sociales y en terreno*, según lo exponía la Coordinadora del programa.

En el espacio particular donde realicé trabajo de campo, esta condición fue cobrando cuerpo como una construcción que trabajosamente se llevó a cabo en los inicios, pero que fue sufriendo algunas modificaciones con el transcurso del tiempo, variando los modos de articulación en las diferentes etapas de la implementación a nivel local.

Según relataba el director, durante el año 2006 –año de apertura del programa en la CABA- se realizó una primera reunión en la escuela con la intención de conformar la MECOL y a fin de poder ofrecer actividades que funcionaran como *espacios puente* para la inscripción de los chicos. Para ello, se convocó inicialmente a varias organizaciones con origen e inserción en el campo popular, las cuales llevaban a cabo su trabajo en los barrios próximos. Participaron también organismos públicos, tales como la Defensoría¹⁷⁶ y áreas del

¹⁷³ Menciono sólo algunos de los programas vigentes en la CABA, dado que allí he desarrollado la investigación en la trama socioterritorial. En cuanto al Programa de Retención Escolar de Alumnas/os Madres/padres y embarazadas, encuentra su origen como proyecto dentro del programa ZAP desde el año 1999, siendo extendido a todas las escuelas de la CABA en el 2001 y creado posteriormente por Res. SED N° 1729/06. Por su parte, el Programa Promotores de la Educación fue creado por Res. MEGC N° 5808//07 (no publicada).

¹⁷⁴ Res. MECyT N° 605/04.

¹⁷⁵ MECyT, 2005: 5.

¹⁷⁶ La Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires es un organismo autónomo cuya misión consiste en la *"defensa, protección y promoción de los derechos humanos y demás derechos e intereses individuales, colectivos y difusos (...) frente a los actos, hechos u omisiones de la administración o de prestadores públicos"*.

Ministerio de Desarrollo Social de la ciudad que implementaban acciones en la zona. Según sus palabras la invitación abarcó a un amplio abanico de organizaciones:

-Me acuerdo de un primer encuentro, en el aula de acá al lado con no sé, treinta personas de organizaciones comunitarias, comedores, bibliotecas, juegotecas, centros culturales, Defensoría (...). Obviamente vinieron treinta, quedaron seis, cinco organizaciones. Obviamente, no tan obviamente, bueno, pero siempre esto decanta. (Víctor, director de la escuela).

A raíz de este encuentro, algunas organizaciones ofrecieron su apoyo, acordando la posibilidad de recibir en sus actividades habituales a los inscriptos en el programa, abriendo oportunidades al cumplimiento de la contraprestación exigida a partir del otorgamiento de la beca de reinserción. Así, según los folletos de difusión, en relación con el TAE en la zona se ofrecieron los siguientes talleres: escuela de circo a cargo de una organización de la villa Tavapy; talleres recreativos en un polideportivo de la zona; talleres de música, danza, títeres, teatro y periodismo para chicos de hasta quince años en un espacio cultural y talleres de arte en otro centro cultural cercano a la villa; talleres en dos comedores de la zona (uno de ellos en Tavapy y el otro en un barrio aledaño); y talleres de periodismo, música, diseño gráfico, serigrafía, radio y deportes en la misma escuela y en una radio cooperativa que operaba desde una fábrica recuperada, contigua al establecimiento.

En la conformación de la MECOL participaron, además de la escuela, el Comedor *Gurises*, el Centro Cultural *La estación*, el Movimiento Barrios de Pie, la Fundación *Plan 21*, el Comedor *Popular*, la Radio *Señal Sur*, la empresa recuperada *Nueva Gráfica* y los facilitadores zonales del plan¹⁷⁷.

Fue entonces cuando en el establecimiento escolar se imprimieron volantes con la convocatoria. Al mismo tiempo, comenzó a difundirse el *Todos a Estudiar* desde la radio cooperativa que integraba la MECOL, emitida desde una fábrica recuperada del vecindario.

Los actores escolares, que habían tomado contacto con organizaciones de barrios lindantes, difundieron la oferta de actividades a realizar en la propia sede y en otros espacios recreativos y culturales cercanos. Sin embargo, al comenzar la inscripción, surgió una evidencia frente a la cual decidieron replantearse la tarea: el ámbito desde donde provenían muchos de los alumnos no era el barrio circundante, sino la villa Tavapy, distante unas veinte cuadras de la escuela de base. A partir de entonces, reiniciaron la búsqueda de organizaciones

Su titularidad es ejercida por un Defensor y cinco Defensores adjuntos. Fuente: <http://www.defensoria.org.ar/institucional/institucional10.php>. Consulta: 18-03-14.

¹⁷⁷ Se han modificado los nombres de las organizaciones territoriales, así como los de los entrevistados, preservando sus identidades.

con las cuales asociarse, en este caso, en el marco territorial de la villa. El relato de la *facilitadora pedagógica* designada daba cuenta de las dificultades:

-Y el proceso fue nada, salir, hablar, escuchar, caminar e ir tratando de armar un mapa de las organizaciones con las cuales podrías intentar algo. Fue muy arduo, para mí fue muy arduo. Esta es una villa hiperfragmentada, intenté todo el 2006 y el 2007, no avancé demasiado con las organizaciones, finalmente, porque las organizaciones toman contacto y al mes y medio se olvidaron, están en otra cosa y entonces, ya no tenías el lugar, un día venía que estaba cerrado y te quedabas con todos los pibes afuera, esas cosas, ¿no? (Patricia, facilitadora pedagógica).

El vínculo entre actores escolares y territoriales apuntaba por entonces a “...pedirles un espacio, tratar de tomar contacto con los hijos de las familias de esa organización que no estaban yendo a la escuela”, según ella misma relataba. La exigencia hacia los alumnos inscriptos en el programa consistía en la concurrencia durante dos horas por semana a alguno de los talleres incorporados, además de una reunión mensual de los padres con la *facilitadora pedagógica*, para dar cumplimiento a las formalidades de la contraprestación.

Además de los espacios ofrecidos por las organizaciones que se habían sumado a colaborar desde la villa, se había decidido también la apertura de talleres que ya funcionaban en la escuela secundaria para los inscriptos en el TAE, según recordaba la *facilitadora pedagógica*:

-Yo traté de armar como una pequeña guía de recursos con los que podíamos contar. Entonces qué sé yo, Barrios de Pie en ese momento tenía un taller de muralismo acá, entonces asociamos al taller de muralismo como espacio puente. Había un taller de circo social allá en el fondo en el Riachuelo, en un sector de la villa, y nos hicimos amigos como para que los pibes que quisieran pasar por ese espacio, fueran a ese espacio. Y así fuimos construyendo porque el programa no pagaba talleristas para el espacio puente. También usábamos los talleres que había en la escuela.

E: -¿Esos talleres de la escuela son de otros programas?

-No, son del Proyecto Pedagógico Complementario de la escuela.

E: -¿Y cuáles recordás que hubiera allá por 2006, 2007?

-Teníamos el de muralismo, el de circo, en la escuela teníamos de periodismo, de música. ¿Qué más?...Serigrafía.

E: -¿Y acá [refiero al volante], que aparecía mencionado un comedor?

-Es un comedor medio antiguo que creció un poquito más y tiene un apoyo escolar y ciertas actividades culturales. Que ahí hicimos un taller de encuadernación en un momento (Patricia, facilitadora pedagógica).

Acorde al diseño de la política, los recursos materiales que el programa ofrecía más allá de la beca otorgada a los jóvenes, se concentraban para su administración en la institución escolar. Por este motivo los *espacios puente* que podían abrirse a los jóvenes dependían de la voluntad que las organizaciones locales manifestaran de expandir su oferta vigente, dado que el programa no contemplaba el pago a talleristas.

Sólo cobraban los referentes¹⁷⁸ y con cierta cantidad de pibes a cargo. Se planteaba la dificultad de cómo mantener muchas organizaciones tras de esto cuando exige una participación de mucha gente y poca rentada, y esa renta representa baja remuneración. Para los que viven apasionadamente la docencia era muy gratificante; para otros, el Estado te estaba tomando de pelotudo, y esto se daba entre quienes habían aceptado participar (Víctor, director de la escuela).

Los relatos de los protagonistas aportan indicios acerca del componente voluntarista implicado en la convocatoria a las organizaciones y permiten además, reconocer algunos inconvenientes del programa que se pusieron de manifiesto a poco de haber iniciado la implementación en esta escuela.

Una de las limitaciones que se encontraban al tratar de ofrecer talleres destinados a adolescentes tenía relación con la carencia de actividades para esta franja etaria, dado que los destinatarios más frecuentes de las acciones de las organizaciones barriales suelen ser los adultos y los niños y niñas. Ante mi pregunta, el director lo expresaba de este modo:

Sabés que una cosa que vimos nosotros es que rara vez se trabajaba con adolescentes. Yo creo que si hay alguien discriminado en la sociedad y de ahí que en este momento merezca un replanteo, es el adolescente (...). Ahora se están haciendo algunas cosas, ¿no?, pero yo decía, no le pidan todo a la escuela, también tiene que haber una política para la juventud. Y creo que se carecía, se carece todavía de una política para la juventud. Y vos fijate que los comedores y demás por lo general trabajan con gente adulta o con pibes chiquitos. (Víctor, director de la escuela).

Debido a estas restricciones organizativas y presupuestarias, que llevaban a limitar el abanico de los *espacios puente* a la oferta existente en las organizaciones barriales, en la práctica se procuró que se ampliaran las pautas de recepción respecto de los destinatarios, expandiendo las edades admitidas en cada una de las actividades en desarrollo.

A partir del trabajo de campo, el supuesto expresado en la fundamentación del TAE acerca del protagonismo de las OSCs en años recientes, se tensiona con el reconocimiento en el terreno de que los adolescentes no solían ser destinatarios de acciones concretas y se planteaba la necesidad de generar espacios nuevos para ellos, o bien ampliar los ya existentes hasta lograr que los admitieran.

Desde fuera de la institución escolar, en el campo de las organizaciones integradas en la MECOL y que ofrecían sus talleres a los jóvenes, la mirada sobre la participación en el programa aparecía atravesada por otros sentidos. Con la intención de recuperar esta perspectiva en relación con el trabajo territorial iniciado desde la escuela, refiero en primer término a la participación de la radio cooperativa incorporada a la MECOL desde los

¹⁷⁸ El entrevistado refiere al cargo de *facilitador pedagógico* ocupado por una docente de la escuela.

inicios¹⁷⁹. Al remontarse a los momentos de la convocatoria a los chicos y chicas, uno de los protagonistas recordaba y reconstruía los sentidos asignados al vínculo con la escuela en pos del trabajo con los adolescentes:

El vínculo con la escuela pasó por distintas instancias. Yo creo, analizándolo a la distancia ¿no? En el 2006 nos metimos de lleno, sobre todo yo con otro compañero, compañera de acá de la radio en el Programa de Inclusión Educativa. También respondía, aunque en ese momento no lo pensamos de esa manera -uno lo puede analizar ahora a la distancia, distancia temporal- que era en parte una necesidad de la radio de reconectarse con la vida, con el afuera. Por otro lado la radio siempre fue de puertas abiertas y de incorporar, la estrategia de la radio fue incorporar a las organizaciones de la comunidad a la radio (Javier, integrante de la radio cooperativa).

Al mencionar los talleres que se ofrecían a los inscriptos, evocaba la participación en la difusión y en la inscripción en las cuales la radio tuvo un rol protagónico.

Yo me acuerdo que fue un 5 de agosto de 2006 que hicimos la inscripción, fue un sábado, la hicimos acá y en el Centro Cultural La estación ...difundimos, la radio difundió. Vinieron a inscribirse acá, a la escuela y allá. No me acuerdo cuántos se inscribieron pero fueron no sé, cerca de cincuenta. (...) Venían muchos acompañados por los padres, con timidez, no sabiendo bien qué, y bueno y después los talleres se empezaron a desplegar (Javier, integrante de la radio cooperativa).

En su relato, la participación de esta OSC en el TAE era reapropiada desde un sentido próximo a la lógica socioterritorial que la radio sostenía y se pensaba como una más de las estrategias por las cuales la organización se *reconectaba* con el *afuera*, como un modo de incorporar a la radio a otras organizaciones de la comunidad.

Por su parte, quien participó de la inscripción inicial y de los talleres desde el Centro Cultural *La estación*, ubicado en las proximidades de la villa Tavapy, rescataba la clara definición de los objetivos del programa. En su relato señalaba que con el transcurso del tiempo surgieron diferencias entre las organizaciones respecto de cómo participar, motivo por el cual sostuvieron su continuidad sólo aquellos actores que *tenían claro* cuál era el fundamento para el armado del trabajo en común. Por entonces, habrían tomado distancia las organizaciones cuyos objetivos prioritarios eran *más políticos* que educativos o culturales; este distanciamiento aludía a posicionamientos diversos dentro del complejo campo de las organizaciones territoriales respecto de su participación en programas estatales. Desde la mirada de este protagonista de los primeros talleres e integrante de la MECOL, la dimensión educativa resultaba el eje de la articulación y pensaba la participación del Centro Cultural en

¹⁷⁹ La radio fue creada en 2005, por iniciativa de los trabajadores de una fábrica recuperada, a partir de encontrar un estudio de radio en el predio. Decidieron entonces ponerlo en funcionamiento al servicio de un proyecto de comunicación. La radio requirió varios meses de trabajo y de aportes solidarios hasta comenzar a funcionar. Fuente: web.

el sentido de una colaboración con los actores escolares, al tiempo que como una oportunidad de desplegar sus propias acciones.

Respecto de ese proceso inicial y de la generación de acuerdos, el director de la escuela enfatizaba el sentido político asignado a las reuniones sostenidas y a las acciones desarrolladas. De este modo presentaba la experiencia transitada contrastándola con las opciones realizadas por otras instituciones educativas:

En el principio tuvo un empuje porque considerábamos que el programa este permitía un entramado político comunitario, por así decirlo, interesante. Era: 'Muchachos miren, hacemos que las organizaciones barriales participen en la escolarización de los chicos y está esto. O sea financiamos determinadas actividades, ¿ustedes lo quieren?' Y cada uno armaba el entramado de redes como creía que lo tenía que armar. Algunos lo hacían de la escuela para adentro, muchos lo hicieron de la escuela para adentro y otros lo hicimos de la escuela para afuera. En su momento nosotros habíamos abierto esto a muchas organizaciones de la comunidad. (Victor, director de la escuela).

El director de la escuela incorporaba en su relato el sentido *político comunitario* con que era apropiado en este espacio el trabajo con las organizaciones. En este sentido, se aproximaba a las aserciones de los documentos del TAE y a la apropiación del mismo desde los actores de la radio comunitaria: se trataba de configurar un entramado sociocomunitario que sostuviera el sentido político del trabajo con los jóvenes. Esta apropiación fue presentada como una definición local acerca de modalidades y objetivos de la articulación, la cual no necesariamente revestía el mismo carácter y sentido en las particulares formas definidas por otras instituciones educativas.

Retomando lo expuesto en este apartado, en relación con las enunciaciones previas del TAE en sus documentos¹⁸⁰, cabe referir a distintos niveles de concreción del programa y a los sentidos que fue cobrando en cada uno de ellos. Al iniciar el análisis, recordemos que la propuesta de participación del TAE afirmaba la precedencia de las OSCs en el territorio próximo a las instituciones escolares y su presencia en el trabajo con los jóvenes y adolescentes, proponiendo recuperar esas acciones y capitalizarlas para el retorno a la escuela. En la articulación expuesta en la fundamentación del programa se apuntaba a la conformación de una *comunidad de aprendizaje* conjuntamente con los actores significativos en terreno y la institución escolar.

Otra dimensión de análisis se despliega a partir del proceso en que desde la escuela se procuró la búsqueda de actores y organizaciones de la comunidad con los cuales articular en la estrategia de *gestión asociada*. En esta etapa, los actores escolares se inclinaron por

¹⁸⁰ Los documentos fueron presentados y analizados en el capítulo IV.

multiplicar las vinculaciones con organismos estatales y organizaciones no estatales presentes en el espacio próximo. En este proceso, la evidencia de la ausencia de acciones específicamente dirigidas a los adolescentes se configuró como un obstáculo a superar mediante el recurso a la expansión de las acciones preexistentes de las OSCs. La ampliación de los talleres que aceptaban incorporar destinatarios de otra franja etaria no podía acompañarse desde el programa con recursos materiales ni humanos adicionales. De la exploración en el espacio del barrio Tavapy, surgía para la *facilitadora pedagógica* la evidencia de la escasez de recursos y la fragmentación entre múltiples organizaciones con las cuales sólo de modo temporario e incierto podía contarse para apoyar el programa. En tal sentido, he afirmado que el TAE apelaba a cierto nivel de voluntarismo, basado en el supuesto de una fuerte representación de organizaciones sólidamente configuradas en los espacios socioterritoriales próximos a las escuelas.

Por último, desde de lo expuesto en este apartado, procuro recuperar la forma particular en que fue apropiado localmente el programa y cuáles fueron las formas de *articulación y participación* en terreno. La dimensión política de las acciones y el despliegue de la inserción territorial fueron los sentidos que con mayor incidencia orientaron la construcción de un entramado social dentro del cual conformar la MECOL, convocar a los jóvenes y adolescentes, desplegar las acciones en talleres diversos y profundizar el recurso a líneas de acción de organismos estatales también presentes. Aún dentro del marco de las múltiples limitaciones y la insuficiencia de los recursos, las organizaciones que aceptaban colaborar compartían en mayor o menor medida con los actores escolares (director y *facilitadora pedagógica*) la intencionalidad política y educativa del trabajo con los jóvenes en el espacio socioterritorial.

Si bien las modalidades propuestas de *articulación y participación* parecían limitar a las organizaciones a un rol de oferentes de recursos materiales y humanos, complementando a aquellos efectivamente aportados por el Estado, no resultaba indiferente su inclusión en la experiencia relevada en espacios de discusión y planificación por cuanto pasaban a formar parte del conjunto de partícipes legitimados en el espacio educativo. Al mismo tiempo, desde la perspectiva de alguna de las OSCs, la inserción en el TAE podía interpretarse como una oportunidad para desplegar sus propias iniciativas.

En el próximo apartado veremos cómo algunas tomas de posición alrededor de los vínculos con el Estado y las distintas concepciones acerca de la dimensión política de las

acciones se expresaron como confluencias, pero también como disputas en el campo educativo a nivel local.

V.2-APORTES Y TENSIONES DE LA ARTICULACIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS ACTORES

Luego de aquella primera reunión en la que participaron organizaciones con trabajo territorial, algunas de las convocadas manifestaron su voluntad de preservar su autonomía respecto de proyectos procedentes del Estado, expresión de un posicionamiento político que procuraba mantener independencia respecto de la injerencia de los distintos niveles de gobierno, por lo cual decidieron no participar de la implementación del TAE¹⁸¹. Otro grupo, por el contrario, decidió involucrarse activamente en la implementación de este programa estatal.

Por su parte, las organizaciones que no rechazan trabajar en vinculación con el Estado suelen desarrollar sus acciones acorde a las propuestas de los diversos proyectos o programas vigentes en los que deciden participar y esto incide, a su vez, en las perspectivas y opciones para la acción que se vuelven significativas al interior de la propia organización¹⁸².

Por caso, presentaré aquí algunos indicios acerca de la mirada de los actores de la radio comunitaria sobre la articulación con agencias estatales respecto del trabajo con adolescentes. Un integrante de la radio cooperativa relataba una experiencia valorada positivamente, originada en la aceptación de pasantes a quienes daban formación laboral en operación de radio y como *movileros*, todo ello en función de su relación con otros programas dependientes de distintas áreas del gobierno de la ciudad. De este modo explicaba su tarea:

Nosotros tenemos un trabajo fuerte con los adolescentes desde distintos lugares, por ejemplo (...) hay un grupo de adolescentes coordinados por adultos que hacen programas en la radio acá por ejemplo, La casa del niño¹⁸³ (...). Tenemos los pibes

¹⁸¹ Respecto de las discusiones sostenidas en las organizaciones alrededor del "autonomismo" remitimos al caso analizado por Felisa Cura (en prensa).

¹⁸² Virginia Manzano (2003; 2008) refiere a las tensiones que para las organizaciones de desocupados implicó protagonizar la gestión de programas estatales. En estos procesos, la categoría de *transacción* permitía interpretar que, aún desde un lugar subordinado, se pueden generar nuevas estrategias de acción, bajo formas complejas de articulación de procesos de consentimiento y resistencia dentro de un campo de fuerzas social. Por otra parte, el análisis de la gestión de programas por parte de las organizaciones ha develado la difusa frontera entre Estado y movimientos sociales, en lo que puede interpretarse como producción conjunta de políticas y formas de acción. Si bien en el TAE las organizaciones no tuvieron a su cargo la gestión y administración, no dejaban de estar atravesadas por la necesidad de generar nuevos proyectos y sostener sus acciones en un contexto de incertidumbre respecto de la obtención de recursos estatales y no estatales.

¹⁸³ Las Casas de los Niños y de los Adolescentes son espacios dependientes del Ministerio de Desarrollo Social de la CABA. Tienen por objetivos "Crear espacios significativos para niños, niñas y adolescentes fortaleciendo el ejercicio y la promoción de sus derechos. Brindar diferentes modalidades de talleres y proyectos

*coordinados por adultos, adolescentes del PAEBYT, el Programa de Alfabetización, Educación Básica y Trabajo*¹⁸⁴. Y también otro lugar son las pasantías, porque acá tenemos pasantes. (...) Yo en particular soy el responsable de la radio ante el Programa Lazos que es un programa de pasantías¹⁸⁵. (...) Nosotros trabajamos mucho con el adolescente. Ahora resulta que hay que encuadrarlos, hay que sostenerlo, hay que mantener el encuadre, ¿no? (Javier, integrante de la radio cooperativa).

En relación con la participación de la radio en otros programas estatales, considero que las rutinas implicadas por las pasantías involucran un compromiso horario durante varios días a la semana, con una lógica más próxima a la inserción laboral a la cual de algún modo anticipan. Vinculados con más de una institución o programa, quienes que realizaban sus pasantías en la radio cooperativa alternaban su dependencia y circulación entre los distintos ámbitos que tenían injerencia en la articulación¹⁸⁶. Con experiencias previas como ésta, las organizaciones que se sumaron al programa portaban consigo expectativas, prácticas, sentidos que se sustentaban sobre sus propias historias de vinculación con otros programas y otras áreas de la gestión estatal.

Una vez iniciado el trabajo en el marco del TAE, la articulación entre las organizaciones y la institución escolar en los *espacios puente* a lo largo del tiempo fue presentando nuevas cuestiones a resolver. Algunas de ellas estuvieron originadas en la tensión de la relación interjurisdiccional, según los niveles de acuerdo y de oposición que iban incrementándose al calor de las pujas electorales. Si bien al momento de firmarse el convenio

participativos para niños, niñas y adolescentes en contra turno escolar. Gestionar la inclusión de los niños, niñas y adolescentes en las políticas sociales básicas.". Fueron creadas por Decr. GCBA N° 573/92.

¹⁸⁴ El Programa de Alfabetización, Educación Básica y Trabajo (PAEBYT) daba continuidad a un programa creado a nivel nacional en 1990 (Programa Federal de Alfabetización y Educación Básica de Adultos, Decr. PEN N° 410/90). Al transferirse los servicios educativos al nivel jurisdiccional, fue renovándose a nivel de la CABA periódicamente, hasta su formalización como PAEBYT en 2002 (Decr. GCBA N° 277/02). Tiene por objetivo "*Favorecer procesos de alfabetización y finalización de los estudios de nivel primario por parte de jóvenes y adultos/as pertenecientes a sectores sociales desfavorecidos...*".

¹⁸⁵ El proyecto *Reconstruyendo Lazos* (Res. SDSOC N° 1818/05) tenía como destinatarios a adolescentes y jóvenes de entre 17 y 22 años en situación de vulnerabilidad psico-social. Su objetivo general consistía en "*promover la inclusión de los/as beneficiarios/as en trayectos laborales de capacitación y práctica, promoviendo la promoción de un proyecto de autonomía singular y colectivo, con acompañamiento profesional, garantizando sus derechos y fomentando la cultura del trabajo, tanto desde las representaciones sociales tradicionales, cuanto de la que surgen de nuevos colectivos sociales*". De la implementación del proyecto participaban, por entonces, las Direcciones Generales de Niñez y Adolescencia y de la Juventud de la Secretaría de Desarrollo Social. Los y las jóvenes debían incorporarse en un espacio productivo como potenciales trabajadores, buscando incentivar el "*desarrollo de capacidades y habilidades propias de cada adolescente*". Se les asignaba una beca de \$ 370 durante cuatro meses. El año siguiente, el proyecto pasó a depender de la D.G. de Niñez y Adolescencia de la Subsecretaría de Promoción Social del Ministerio de Desarrollo Social. Se ofrece a jóvenes de 18 a 21 años, quienes deben ser derivados por alguna institución o programa gubernamental, ONGs y organizaciones sociales y comunitarias de las que participen.

¹⁸⁶ El integrante de la radio cooperativa refería a la existencia de tensiones entre los educadores de los ámbitos institucionales de los cuales provenían los pasantes y los responsables de la radio, organización donde cumplían con los compromisos asumidos acorde al programa o proyecto en el cual se hallaban inscriptos.

de adhesión de la Ciudad de Buenos Aires al *Todos a Estudiar* el signo político del gobierno local era afín al del gobierno nacional, esta situación se invirtió por completo a partir de las elecciones de 2007 que concluyeron por ubicar al PRO al frente del gobierno en la Capital Federal, mientras el Frente para la Victoria continuó gobernando a nivel nacional.

Un primer obstáculo se manifestó en la demora en el cobro de subsidios, lo que condujo a los actores de la escuela y de las organizaciones participantes a replantearse la estrategia de trabajo. El director sintetizaba las respuestas en estos términos:

Y el primer año se sostuvo bastante todo. (...) Pero hubo algo importante en ese momento [2008] que lo destaco, es que en un momento ante estas deficiencias del Estado y esta rivalidad que nos terminaba ocasionando problemas a nosotros entre Ciudad y Nación, dijimos: 'Esto lo podemos hacer sin necesidad de recibir subsidio. ¿Por qué nosotros como organizaciones comunitarias no llevamos esto adelante y blanqueamos con los pibes que no hay más subsidio y lo llevamos adelante?' Y habíamos quedado en eso (...); dado que había un montón de cosas que perjudicaban el funcionamiento de todas las organizaciones que participaban del TAE se llegó a esto, si no hay plata nos separamos del Estado y seguimos como organización' (Víctor, director de la escuela).

Sin embargo, desde la perspectiva de los actores escolares, la intención de seguir adelante con los *espacios puente* expresaba una voluntad que no siempre se corroboraba en los hechos debido a la incertidumbre sobre la presencia de los responsables de los talleres que funcionaban en las organizaciones. Según el relato de la *facilitadora pedagógica*, la efectiva apertura y continuidad de los talleres dependía casi totalmente de la voluntad de los integrantes de las organizaciones, sin contar con un aporte regular y suficiente de recursos. Ciertas tensiones relacionadas con las características propias de las organizaciones, sus propios intereses y los atravesamientos del contexto, particularmente en los casos en que estaban ubicadas en las inmediaciones de la villa, fueron apareciendo en su relato:

Hicimos seis meses ahí [en el Centro Cultural La Estación] y después se puso complicado porque fue el momento de la toma de tierras en la zona, el desalojo posterior, una interna feroz entre los que estaban más los que llegaron. Fue muy complejo, y además el centro cultural tenía como unas ciertas características de su propia institucionalidad que eran complejas para trabajar. (...) En general hay un montón de organizaciones bien intencionadas que no tienen una estructura fija, que no tienen recursos para subsistir. Digo, cuando vos planteas algún programa que pueda aportar algún recurso que la organización considera que le va a venir bien... (...) Porque cuando vos laburás fuera de una institución estás ahí navegando en la realidad con lo que la realidad tiene y con el perfil que en cada territorio asume esa situación. (Patricia, facilitadora pedagógica).

Por este motivo, pese al posicionamiento y el compromiso expresados a favor de continuar con el proceso iniciado, en los años sucesivos fueron expresándose nuevos obstáculos.

La continuidad del trabajo desde la escuela con las organizaciones no resultó simple debido a tensiones que, según los relatos de distintos actores, encuentran diversas explicaciones. En la voz de la *facilitadora pedagógica*, quien fue la responsable de buscar contactos a partir de los cuales se ofrecieron talleres en el espacio territorial de la villa, la dimensión que tuvo mayor incidencia deriva de que las organizaciones padecen sus propias condiciones de precariedad y dependencia de recursos inciertos e insuficientes, frecuentemente provenientes del Estado. Otra cuestión significativa proviene de los diferentes perfiles que cada una de ellas mantiene, los cuales no siempre se ajustaban a las necesidades del programa:

Esa dificultad para sobrevivir y para poder organizarse que tiene que ver con los recursos económicos, también tiene que ver con dificultades de organización intrínsecas en este lugar, ¿no? e históricas por otra parte. Muy cruzadas por la situación política, muy cruzadas por el desarrollo organizativo del barrio. (...) A la institución que recibe a los pibes la tenés que construir (...) porque cada organización es distinta, tiene distinta especificidad, tiene distinto perfil, tiene... Vos pensá que esas organizaciones, aún hoy, se siguen manejando con niveles de informalidad muy altos, no son organizaciones estructuradas. Por ahí las organizaciones políticas están más estructuradas, pero las organizaciones barriales no están muy estructuradas. Siempre dependen de algún recurso del Estado que no se sabe ni cuál va a ser ni por dónde va a venir. Digo, es una tensión importante. (...) El obstáculo mayor es la fragmentación, la discontinuidad, el perfil muy difuso de las organizaciones, que tiene que ver con un altísimo nivel de los recursos del Estado, de con quién están vinculados, (...) cómo llegan a obtener los recursos. Y entre sí un nivel de competencia sangriento. (Patricia, facilitadora pedagógica).

Desde su perspectiva, las dinámicas de funcionamiento de las organizaciones sociales no ofrecían sustento adecuado para desarrollar procesos de reinserción escolar.

El incremento de la cantidad de inscriptos en el TAE implicó la necesidad de movilizar otros recursos, superando las condiciones adversas que ya habían experimentado en las etapas iniciales del proceso. El relato de la *facilitadora pedagógica* sobre las acciones refirió inmediatamente a las posteriores instancias de trabajo con las chicas y los chicos inscriptos, ya no en vinculación con las organizaciones barriales, sino en espacios compartidos con otras instituciones educativas del ámbito local, más precisamente, el patio de una escuela primaria y posteriormente un Centro de Formación Profesional:

-En 2006, 2007 y 2008 yo trabajé en el barrio sin escuela. En 2008 no estaba la escuela [del barrio Tavapy] tampoco y habían cambiado las organizaciones con las que trabajaban para entonces. (...) Ya no existían algunas, otras sí pero bueno yo había logrado hacer pie en lo de Norberto [Director del CFP] que me había dado un lugar y entonces podía trabajar con los pibes adentro...

E: -¿En el Centro de Formación Profesional?

-Sí, porque yo en el 2008 trabajé en la calle.

E: -¿Cómo en la calle?

-Y sí porque no tenía ningún lugar.

E: -¿Ninguna organización ya prestaba un espacio para estar con los pibes?

-No, porque además eran muchos pibes. Además se me habían hecho muchos. Entonces hice un acuerdo y el Club de Jóvenes que estaba en el patio de la escuela primaria me dejaba entrar al patio con los pibes. Ese invierno tuve neumonía tres veces. Y para octubre de ese año Norberto se enteró que yo estaba trabajando en el patio y me dio un lugar adentro, bajo techo.

E: -¿Y en el 2008 estabas vos sola, había otros facilitadores?

-No, había tres facilitadores más, porque teníamos doscientos pibes acá, porque la mayoría cuando tuvo la opción de venir acá... [por el barrio Tavapy] (...) Es más yo en el 2008 después alquilé un localcito, doscientos mangos por mes para poder tener un lugar donde poder citar a las madres (Patricia, facilitadora pedagógica).

Dada su mirada sobre las OSCs y sus experiencias en terreno es entendible que volcara sus esfuerzos en pos de acuerdos asociativos con instituciones educativas estatales, dejando atrás escenarios que, a partir de sus palabras, caracterizo como de mayor *informalidad* por contraste con recursos institucionalizados del sistema educativo estatal. Aún en estos nuevos casos, los acuerdos se lograban de modo informal, a partir de vínculos interpersonales que facilitaban el acceso a mejores "soportes" para dar continuidad y expandir la inscripción de adolescentes en el programa.

Volviendo al análisis del vínculo con las organizaciones barriales, otras disrupciones cobraban visibilidad en la voz del director de la escuela. Al referir la incidencia del plano de las relaciones personales, exponía:

Hay cuestiones (...) que hacen a cuestiones humanas, y cuando digo humanas, a debilidades humanas y digo, me acuerdo de haber tenido que intervenir en alguna circunstancia como mediador... pero boludeces que después deterioran las relaciones. Yo soy mejor que vos, una cosa así de vedetismo en alguna circunstancia (...). Y ese tipo de cosas en un momento resultaron desgastantes porque si vos pensás que también te estás reuniendo (...). Después yo no caigo en una idealización de las organizaciones. Las organizaciones comunitarias y barriales tienen sus cuitas, tienen sus cosas. Entonces, digo, hay ciertas cosas que se caen a partir de ciertas lecturas y ciertas debilidades y se cayeron. Bueno, listo, borrón y cuenta nueva y seguimos trabajando. (Víctor, director de la escuela).

La perspectiva de los actores escolares a partir de su experiencia a lo largo del proceso de desarrollo del TAE en el ámbito próximo a la escuela revela ciertas líneas de tensión que surgían de los vínculos interpersonales que mediaban los proyectos en común. Pero al mismo tiempo, aporta a una mirada compleja sobre las OSCs que contrasta con los supuestos expresados desde los documentos que dieron inicio al programa. La idea de que la articulación entre instituciones educativas y organizaciones en la construcción de una *comunidad de aprendizaje* permitiría reinsertar a los jóvenes en procesos de escolarización por la mediación de las organizaciones con trabajo previo en el territorio, se contraponía con

la incertidumbre e incluso la discontinuidad en los talleres ofrecidos, la insuficiencia de espacios y recursos en relación con la cantidad de inscriptos y con los conflictos interpersonales que obstaculizaban el trabajo en común.

Por su parte, desde la perspectiva de los integrantes de las OSCs, la continuidad o discontinuidad del programa no sólo dependía de los actores a nivel local, sino que afirmaban la incidencia de los cambios de funcionarios en distintos niveles de gobierno.

De las dos organizaciones que participaron activamente en la inscripción de chicas, chicos y adolescentes en la oferta de talleres, el Centro Cultural *La estación* presentaba un perfil muy distinto al de la radio cooperativa, tanto por la localización más próxima a la villa Tavapy como por los objetivos y actividades llevados a cabo. Recupero aquí el relato del coordinador de los talleres en este ámbito, quien refería a su participación en el TAE integrando la MECOL como una experiencia valorada positivamente. Sin embargo, señalaba el alejamiento del Ministro de Educación de la Nación Daniel Filmus y de su equipo como un momento que marcó un quiebre:

Después los pibes pasaron a estar escolarizados y se pudo lograr con el programa. (...) Pero aparte justo vino el cambio que Kirchner lo pone como candidato a Filmus y ahí hubo un cambio que me acuerdo¹⁸⁷. Yo creo que era más el equipo de Filmus que tenía una visión que los que siguieron después, porque después no se siguió más. La coalición, lo que logramos fue la coalición con las provincias (...) fuimos todos conectados, hubo encuentros¹⁸⁸ (...) cuando realmente profundizan un puente para poder trabajar y después no, se abandona, es muy difícil sostenerlo... Lo más difícil es concretar la unión de pensamientos, que tengan un objetivo en común; estaba todo servido como para decir 'hicimos el equipo', pero no. (Adrián, director del Centro Cultural La estación).

Entre los relatos que pude recuperar en el trabajo de campo a nivel local, éste fue el único actor social que otorgó un lugar de protagonismo al equipo de asesoramiento de nivel nacional y a las acciones de capacitación y asistencia técnica que el programa preveía,

¹⁸⁷ Daniel Filmus, participó del ciclo electoral en el año 2007 en dos instancias. En el mes de junio, compitió por la Jefatura de Gobierno en la CABA (imponiéndose M. Macri en la segunda vuelta), y en el mes de octubre en las elecciones de nivel nacional, cuando resultó electo para el cargo de Senador por la ciudad de Buenos Aires.

¹⁸⁸ Dentro del marco del TAE, se organizaron Encuentros Nacionales de Jóvenes en los años 2005, 2006 y 2007. en Chapadmalal, Córdoba y Embalse Río III. Los viajes educativos convocaban a parte de los inscriptos en torno a una Propuesta Pedagógica cuyos objetivos generales eran "construir un gran espacio puente, que coadyuve con las experiencias escolares de inclusión, otorgar una propuesta educativa de calidad que los ayude en su reinserción escolar, apropiarse de un espacio de intercambio educativo que estimule la creatividad, el protagonismo juvenil y que interpele a las prácticas escolares excluyentes propiciando un espacio de inclusión para todos los participantes" (Noticias del Programa, Año 3, N° 1, setiembre de 2007: 6).

señalando momentos de inflexión determinados por cambios de sujetos en la gestión de la política educativa a ese nivel¹⁸⁹.

En las voces de los distintos actores -escolares y de las organizaciones representadas en la MECOL- se evidencian algunas de las tensiones que, en distintos momentos de la implementación del TAE fueron surgiendo en este espacio socioterritorial en particular. Después de configurar los entendimientos iniciales, el trabajo articulado suponía y exigía la generación de nuevos acuerdos, y se planteaba la necesidad de resolver cuestiones organizativas sobre la marcha. Así, los relatos ofrecían indicios acerca de la dificultad para sostener en el tiempo las acciones compartidas. Según expresaba el director de la escuela, el trabajo fuerte de los comienzos fue decayendo, y no sólo por las demoras administrativas que limitaban la disponibilidad de los recursos materiales, sino también porque las organizaciones hacían prevalecer sus propios objetivos, al tiempo que el programa perdía impulso durante la gestión de un nuevo Ministro de Educación a nivel nacional.

Se trabajó con mucha fuerza con estas organizaciones durante el primer año y después se fueron, eh... a ver. Quizás las organizaciones retomaron lo que consideraban que era prioritario, ¿no? Y también el programa empezó de alguna manera a desdibujarse. No obstante eso, digo, nosotros pasamos, ya no te puedo hablar con mucha propiedad, pero creo que de sesenta chicos u ochenta chicos, a llegar a tener ciento ochenta pibes en el programa TAE lo que representa toda una escuela. (Víctor, director de la escuela).

Con el transcurso del tiempo, una vez superadas las instancias de articulación con las OSCs, surgió otro tipo de tensiones vinculadas con el pasaje a instancias de escolarización plena de los adolescentes. Desde el diseño del TAE, se suponía que la inserción en el sistema educativo no debía demorarse más allá de los seis meses a un año a partir del ingreso en los *espacios puente*. Cumplido ese lapso, una nueva tensión se presentó al no encontrar vacantes para estos chicos y chicas en el sistema educativo formal, ya fuera por falta de vacantes como así también por prácticas discriminatorias de los docentes y los equipos de conducción. En la voz de la *facilitadora pedagógica* se expresaba de este modo:

*-Yo recorrí todas las escuelas secundarias de este distrito y de todas me sacaron matando, me echaron.
E: -Ibas pidiendo un lugar...
-Vacantes para estos pibes. "No, 15 años para primer año no... Y, llevalo a un nocturno" (Patricia, facilitadora pedagógica).*

¹⁸⁹ No obstante, cabe recordar que quien estuvo a cargo del Ministerio de Educación de la Nación entre el 10 de diciembre de 2007 y julio de 2009, Juan Carlos Tedesco, fue Secretario de Educación durante la gestión de Daniel Filmus. Poco antes de transcurridos dos años, Tedesco fue reemplazado por Alberto Sileoni, quien fuera su Secretario de Educación. Este último fue quien en 2006, durante su gestión como Ministro de Educación en la Ciudad (entre marzo de 2006 y febrero de 2007) de Buenos Aires suscribió el convenio para dar inicio al programa *Todos a Estudiar* en la CABA.

Este grave obstáculo fue motivo suficiente para que los agentes del sistema educativo decidieran concentrar esfuerzos para incluir en la agenda gubernamental la necesidad de apertura de una escuela secundaria en las proximidades del barrio Tavapy. En este punto, cabe destacar cómo los actores referían a los límites que plantea el diseño de una política focalizada cuando la afluencia de destinatarios supera las posibilidades del dispositivo pedagógico propuesto.

Con el transcurso del tiempo, a medida que el programa iba dando paso a la incorporación de los las y los adolescentes en los establecimientos del sistema educativo, el lugar de las organizaciones se fue volviendo menos significativo. Entonces, las instituciones escolares concentraron aún más la toma de decisiones y la gestión del programa en los hechos.

En el siguiente apartado retomaré los sentidos enunciados por los protagonistas del TAE, revisando las líneas de coincidencia, pero también de diferenciación que ellos mismos reconstruyeron desde una mirada retrospectiva en el momento en que fueron entrevistados, tres años después del inicio del programa en la escuela.

V.3-LOS SENTIDOS ASIGNADOS

V.3.1-VARIACIONES ALREDEDOR DE LA MILITANCIA Y LA CONTENCIÓN

En relación con los sentidos que fue adquiriendo el TAE a lo largo del proceso de implementación en el espacio local en que realicé trabajo de campo, resulta pertinente recuperar las perspectivas de los actores que desde posiciones diversas acompañaron la aproximación de chicas y chicos a los *espacios puente* y posteriormente a las instituciones educativas. Retomaré aquí las miradas de los actores escolares, así como las de los integrantes de organizaciones implicadas en la MECOL, para ponerlas luego en relación.

Los relatos de los actores del nivel local permiten distinguir de algún modo “etapas” donde el eje del trabajo iniciado desde la escuela, y encarado junto con las organizaciones que desde los inicios participaron, fue pasando por distintos desafíos. Los inicios se caracterizaron por la búsqueda de organizaciones con las cuales asociarse y por la recepción de las y los adolescentes en los *espacios puente*; más adelante, las acciones se orientaron hacia la inscripción de los adolescentes en las distintas opciones del sistema educativo, lo que los condujo a disputar en otros ámbitos por la apertura de una escuela en el espacio próximo a su

lugar de residencia. Sin procurar establecer una periodización, intento tomar de los relatos de los protagonistas algunos indicios respecto de los sentidos asignados a las acciones llevadas a cabo. Desde allí, entiendo que pueden documentarse las formas de apropiación local del programa y reconocer algunos de los motivos por los cuales fue virando el eje de las intervenciones gestadas desde la escuela.

Respecto de las frecuentes reuniones sostenidas con las organizaciones en la configuración inicial del programa a nivel local, comentaba el director de la escuela:

En lo personal me gusta, creo que siempre fui militante desde la educación. No sé, capaz que me queda grande dicho así. Pero me refiero al entramado político educativo. Quizás el Estado tiene que tener otro tipo de participación, aportar mayores recursos y cierta estructura (Víctor, director de la escuela).

En este sentido, es desde una concepción de la tarea educativa como forma de *militancia* que el director aceptó la participación en el TAE. Desde este lugar, fue posible desplegar todo el trabajo de generación de acuerdos y compromisos en la articulación con las OSCs requerida por el programa, a pesar del reconocimiento de la insuficiencia de los recursos y soportes para llevarlos a cabo.

Si en los inicios hubo buena predisposición para encarar encuentros y tomar decisiones, la continuidad de las reuniones se planteó como un verdadero obstáculo a superar:

Yo tengo este trabajo a la mañana, otro trabajo a la tarde y reunirme un miércoles hasta las once de la noche, vos decís: Bueno, compañeros de militancia, pero (...) seamos concretos en lo que discutimos y tratemos de avanzar (Víctor, director de la escuela).

Desde la perspectiva del director de la escuela, el sentido que cobraban las acciones remitía expresamente a la dimensión política de la tarea en el campo educativo; pero al mismo tiempo, parecía entrar en contradicción con la dedicación horaria no contemplada en la situación laboral. Así lo relataba:

En el primer año para instalar esto hubo mucho trabajo yo te diría militante. (...) Pero esto me implicaba reunirme un viernes, un miércoles hasta las once, doce de la noche. Un sábado a la mañana estar reunidos cuatro horas para ver cómo implementábamos (...). Y fue un año así, reuniéndonos miércoles, reuniéndonos sábado, reuniéndonos lunes, reuniéndonos por esto, por el otro. Acompañando actividades que se hacían en los distintos lugares. Fue muy desgastante y lo que uno a veces pretende es que se instalen cosas y que después sigan porque si no, siempre... Y bueno, algunas cosas siguieron lo que pasa es que capaz que este año sirvió para que se conozca el programa y tengan todos conciencia de sus virtudes y sus limitaciones y después se siguió con algunos que valoraron que ameritaba seguir y no todas las organizaciones quedaron. (Víctor, director de la escuela).

Por su parte, la *facilitadora pedagógica*, aún sin referir específicamente al caso del TAE, planteaba los sentidos con que había decidido aproximarse al campo educativo, sin ser

docente y contando con una formación universitaria infrecuente entre quienes trabajan en escuelas secundarias:

Yo soy arquitecta. Lo que pasa es que siempre, soy arquitecta y vieja, digamos, entonces yo me formé en una época en la que el planeamiento territorial era un problema social y donde te formabas para trabajar en esos ámbitos. Yo además tengo cuarenta y dos años de militancia y lo territorial lo conocí también desde la militancia y yo en realidad me cuelo en el sistema educativo (...) porque viste que meterte en el sistema educativo sin el título docente es una tarea. (...) Fui haciendo vínculo con algunas escuelas de lugares muy pobres a partir de arrimar algo en un momento que había escuelas desesperadas. (...) Y entré laburando gratis para acercar algunos talleres que permitieran alguna orientación laboral para los pibes. (...) Entonces, pero yo entré a la escuela porque a partir del 95 yo empecé a trabajar con pibes en situación de calle y me quedé ahí, digo. Dentro de la marginalidad urbana me quedé con los adolescentes. Y en realidad yo empecé a tratar de colarme en el sistema educativo para ver qué es lo que había que hacer para que estos pibes pudieran entrar. (Patricia, facilitadora pedagógica).

En este sentido, como una más de las instancias de trabajo territorial con adolescentes de sectores subalternizados en zonas de *marginalidad urbana*, Patricia se incorporó activamente en la implementación del TAE desde la escuela donde trabajaba como tutora y como referente de becas, además de articular con programas del área de salud. En su caso, la articulación con las organizaciones no revestía interés por las acciones existentes en el territorio que facilitarían la reinserción escolar, sino más bien se trataba de recrear el sentido de la propia escolaridad para los alumnos:

...esto de salir y tomar vínculos con el contexto nosotros no lo usamos para conseguir recursos puntuales (...). Los que necesitamos tratamos de conseguirlos y si nos ofrecen no decimos que no. Pero el objetivo es encontrar la manera de que la escuela pueda explicarles a los pibes su propia realidad y que el pibe pueda ser crítico de su propia realidad. (...) La vinculación con el territorio lo que te permite es esto y eso es lo que le devuelve a los pibes el sentido de la escuela. (Patricia, facilitadora pedagógica).

Por su parte, quienes desde la radio trabajaron acompañando fuertemente a la escuela en la implementación del TAE, ubicaban el espacio de su propia militancia en otro escenario. Según afirmaba un integrante de la radio cooperativa, quien además se hallaba a cargo de los talleres de producción de radio y la enseñanza a adolescentes, el objetivo consistía en dar una pelea contrahegemónica a través de los contenidos de los programas.

La radio es aire, aire hacia afuera. Pero una cosa es hacer aire y otra cosa es tener una estrategia para poder captar audiencia, para desarrollar una batalla cultural ideológica que a nosotros nos parece es la gran deuda pendiente que tienen los sectores nacionales en este país, ¿no? Es decir, a medida, bueno, creo está claro por el propio contexto mediático que hay quién tiene la hegemonía. Así y todo hemos logrado cosas. (Javier, integrante de la radio cooperativa).

Al mismo tiempo, apostaban a la *recuperación del espacio público* como lugar del encuentro, dejando atrás la *construcción* operada en los medios de comunicación controlados por grupos empresarios¹⁹⁰.

En cuanto al trabajo con adolescentes, desde una perspectiva que recuperaba las experiencias en los talleres del TAE y en las pasantías de otros programas, el énfasis recaía sobre la necesidad de brindarles acompañamiento:

Fuimos digamos conociendo, comprendiendo cuál era la realidad, que de alguna manera los pibes no están afuera de la escuela por elección sino que el contexto, llámese los lugares de pertenencia, la familia, el grupo de pertenencia más cercano operan en contra. (...) La verdad que todos los días uno ve adultos que no entienden, que no comprenden los derechos de los pibes y (...) sobre todo cuando aparece un discurso psicótico de siempre echarle la culpa a los demás, echarle la culpa al Estado y al gobierno, (...) y no hacemos cargo de la parte que nos corresponde. (Javier, integrante de la radio cooperativa).

Los adolescentes, particularmente quienes eran constituidos como destinatarios de los programas de políticas focalizadas, eran percibidos como sujetos cuyas trayectorias afectaban la construcción de subjetividad, y en este punto, las organizaciones tendrían mucho que aportar, ofreciéndoles un espacio de *contención*, de *encuadre* y de *sostén*:

Nosotros trabajamos mucho con el adolescente. Ahora resulta que hay que encuadrarlos, hay que sostenerlo, hay que mantener el encuadre, ¿no? Las condiciones de tiempo y trabajo para que puedan laburar, justamente lo que necesitan es contención. Es la condición para que puedan recuperar las palabras, que puedan recuperar el sentido de las palabras. Elevar su autoestima, o construirla, no la tienen. Muchos de los pibes que trabajan acá estaban hace un año y medio tirados en la plaza y hoy sostienen. (Javier, integrante de la radio cooperativa).

La referencia a la *recuperación de la autoestima* y a la *contención* enfatizada por este integrante de la radio asociada a la escuela, fue anteriormente señalada por Montesinos y Sinisi (2009) a partir del trabajo de campo realizado en otras jurisdicciones. Las autoras alertaban sobre los modos en que estas interpretaciones producían sentidos de psicologización y despolitización de los efectos de la pobreza, en línea con ciertos diagnósticos subyacentes a los programas socioeducativos que implicaban de algún modo la individualización de sus causas.

Tomando como referencia la enseñanza en el taller de radio para adolescentes, el entrevistado enfatizaba los procesos de formación enfocados en la inserción en prácticas laborales. Estos espacios y las prácticas de formación que desplegaban se inscribían en

¹⁹⁰ Este comentario se vincula con el fuerte debate político y social instalado al momento del trabajo de campo alrededor de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (Ley 26.522, promulgada el 10/10/2009), conocida como "Ley de Medios".

lógicas que no coincidían plenamente con la que sustentaban por entonces los actores de la institución educativa, donde además de atender a la subjetividad, el trabajo con el conocimiento cobraba un lugar relevante ya que se trataba de que pudieran incorporarse al sistema educativo.

No obstante, escuela y organizaciones compartieron los momentos iniciales del TAE hasta cierto punto de inflexión en su implementación a nivel local. Con el transcurso del tiempo, y con una mayor difusión del programa, la inscripción para los *espacios puente* en esta escuela superó ampliamente las expectativas, hasta llegar en su pico máximo a un total de ciento ochenta adolescentes, lo que generó nuevos desafíos. Por entonces, la oferta de talleres no era el principal obstáculo a resolver. En aquel momento, la dificultad para obtener vacantes en las escuelas secundarias de la zona llevó a los actores escolares a transitar otros espacios, tales como la Legislatura porteña y la Defensoría del Pueblo de la CABA mediante la presentación de demandas y reclamando la apertura de una nueva institución educativa en el espacio territorial del barrio Tavapy. La *facilitadora pedagógica* analizaba las dificultades en estos términos:

Es una realidad que todas las escuelas que existen no tendrían que poner ningún obstáculo para tomar a los pibes y los ponen y eso no depende del gobierno sino de la corporación docente (...). Les dicen que no, que con quince años tienen que ir a la noche. No los quieren. Cuando vas a una escuela común, yo lo vi montones de veces, encontrás que los pibes que viven en la villa están marcados con resaltador amarillo y entonces ellos siempre apuntan a una cosa que es no poner más de dos o tres pibes de la villa para que no les 'ocupen' su territorio... Aprovechan para dejarlos libres lo antes posible (...). Yo me empecé a replantear esto de así no tiene más sentido hacer esto, ahí empecé a juntar voluntades de otros actores sociales allá en la villa, porque nosotros sí trabajamos con las organizaciones y entonces yo con todos esos empezamos a reclamar la creación de una escuela allá en la villa. (Patricia, facilitadora pedagógica).

Desde esta perspectiva, el desarrollo del *Todos a Estudiar* en este escenario local, habría profundizado y puesto de manifiesto las tensiones preexistentes en el sistema educativo: por un lado, la falta de vacantes en relación con la cantidad de adolescentes del lugar; por otro, las dinámicas discriminatorias en ciertas escuelas secundarias. Las tensiones develadas los llevaron incluso a debatir en el ámbito de un *Foro por la Educación* desarrollado en el barrio en el año 2008, acerca de la conveniencia o no de la apertura de una escuela en el entorno inmediato. Algunos actores en ese debate apuntaban al riesgo de

reforzar la condición de *ghetto* de la vida cotidiana en los barrios habitados por sectores subalternizados¹⁹¹.

Los pasos dados en pos de la apertura de una escuela y esta inflexión en la orientación de los esfuerzos, en simultáneo con una reducción de la oferta de talleres fuera de la institución escolar, permiten aproximarnos a los sentidos que con el transcurso del tiempo fue cobrando el TAE en la articulación entre escuela y organizaciones:

El espacio puente para mí fue simplemente una excusa (...). A mí me parece que en nuestra experiencia nosotros apuntamos más a ver cómo la escuela establecía vínculos con el contexto territorial inmediato, ésta era nuestra hipótesis de trabajo. Por eso este año no le estamos dando bola a los espacios puente porque queremos hacer un proyecto de retención (...). Nosotros lo que venimos trabajando ahora es tratar de sistematizar o de hacer un proyecto donde podamos presentar cuál es el cambio de sentido que tiene que tomar la escuela media para que a los pibes les importe la escuela. Hoy la escuela media no tiene absolutamente nada que ver con la vida de ninguno de estos pibes. (...) En nuestro proyecto TAE de este año [2009] nosotros estamos apuntando a hacer un proyecto que apunte a que las escuelas despierten y no seguir presionando a los pibes para que vuelvan a la escuela. Digo, es como cambiar un poco el eje del trabajo. (...) Estamos apuntando hacia la escuela y no hacia el pibe excluido (...) porque ya los pusimos en la escuela y porque además seguir poniendo el eje en victimizar a los pibes y castigar a los pibes no tiene sentido porque los que tenemos que cambiar somos los adultos. Entonces como este año tenemos a casi todos los pibes en la escuela, ponemos el esfuerzo y el eje en poder explicar lo que nosotros creemos que le da sentido a la escuela para los pibes. (Patricia, facilitadora pedagógica).

De este modo, la *facilitadora pedagógica* sintetizaba el nuevo sentido asignado a las actividades del programa en este espacio en particular. Después de la convocatoria a las chicas y los chicos, y una vez que muchos de ellos se hubieron incorporado a las escuelas, parecía haber quedado atrás el tiempo del trabajo articulado con las organizaciones para dejar paso a esfuerzos en pos de lograr la permanencia escolar de los adolescentes dentro de las instituciones educativas. No obstante, para lograrla, se volvía urgente e imprescindible dar curso a una “transformación” de la escuela media¹⁹².

¹⁹¹ Desde la perspectiva de la *facilitadora* entrevistada, esa posición había sido avalada incluso por el grupo de DDHH de la villa, sosteniendo una explicación que suponía se originaba en organizaciones de izquierda con trayectoria histórica, cuyo trabajo en la villa “*ha sido siempre oponerse a la política pública*”. En el ámbito del debate, habrían participado proponiendo la creación de una escuela varios actores del sistema educativo local, apoyados por el gremio de los docentes, quienes intentaban turnarse por el “*nivel de maltrato*” al cual eran sometidos. Finalmente, “*la escuela se abre, digo, porque en el macrismo se dieron cuenta que iban a poner dos mangos con cincuenta e iban a usar la apertura de la escuela. Abrieron la escuela, nos dejaron sin cloacas, sin agua, sin luz, sin internet, inundándonos cada vez que llovía*”, según relataba la *facilitadora* del TAE.

¹⁹² La sanción de la Ley de Educación Nacional propone, entre otras cuestiones, algunas reorientaciones en la dinámica y la configuración de la escuela secundaria. Por caso, se contempla la revisión de la estructura curricular, la generalización de figuras de acompañamiento, la creación de espacios extracurriculares y la inclusión de adolescentes y jóvenes en espacios escolares no formales como tránsito hacia la reinserción escolar plena, así como la conformación de gabinetes interdisciplinarios en las escuelas (Art. 32, Ley N° 26.206).

En el marco de esta resignificación del TAE, el ámbito territorial inmediato fue considerado como objeto al cual aproximarse en el proceso de construcción del conocimiento al interior de la escuela, procurando abordar la realidad en términos de problemas desde las distintas asignaturas. La *facilitadora pedagógica* lo expresaba de este modo:

Me parece que hay dos maneras de articular o de vincularse con la sociedad. Es desde una posición de neto corte asistencialista o para generar otro tipo de lazos. Y ese otro tipo de lazos lo que te da es la posibilidad de poner a la escuela produciendo conocimiento a partir de sus vínculos territoriales (...) para generar conocimiento hacia adentro de la escuela, conocimiento que la escuela le va a devolver a los pibes. (...) Pero el objetivo es encontrar la manera de que la escuela pueda explicarles a los pibes su propia realidad y que el pibe pueda ser crítico de su propia realidad. (...) Nosotros, la escuela, necesita demostrarle a los pibes que les va a dar elementos para comprender su realidad, para poder desenvolverse en su vida y su vida está lejos de lo que hoy dice la escuela. (Patricia, facilitadora pedagógica).

Desde la perspectiva de la entrevistada, encarar el trabajo con los jóvenes desde el conocimiento, cobraba un sentido político, ya que la apropiación crítica era pensada sólo como un primer paso en pos de transformar esa realidad. Desde este posicionamiento se explica el esfuerzo volcado en conseguir la apertura de la nueva escuela, algo que resultó posible -según Patricia- gracias a una concepción del campo educativo como terreno de disputa. La articulación interjurisdiccional¹⁹³ era una de las dimensiones donde esta condición se volvía evidente por entonces:

El Ministerio de Nación lleva a adelante una línea clara. El Ministerio de Ciudad lleva adelante una línea exactamente contraria. Nosotros orgánicamente dependemos del Ministerio de Educación de la Ciudad, padecemos mucho y nos metemos en todas las rendijas, pero ¿por qué, por ejemplo en esta escuela, o en la otra? Porque es gente con un pensamiento político claro, con una cuestión ideológica bien clara y que además tiene experiencia, y sabe cómo la remás adentro del sistema (Patricia, facilitadora pedagógica).

Estas expresiones confirmaban que, lejos de consolidarse la apertura a un trabajo articulado con los actores del entorno próximo como surgía de la normativa, el proceso de implementación fue conduciendo hacia un refuerzo de las acciones al interior del sistema educativo.

Esta reorientación de las intervenciones era vista de diversos modos por los referentes de las organizaciones que se habían asociado a la escuela en la MECOL y en la oferta de talleres. Para el director del Centro Cultural *La Estación*, la discontinuidad de los talleres era entendible:

¹⁹³ La dimensión de la articulación interjurisdiccional en la implementación de este programa será abordada en el apartado VI.3.

Se reemplazaron por el sistema educativo, que tiene la formación que tiene que tener, que tiene que seguir (...). Porque también son momentos y [la facilitadora] su objetivo es la educación de dentro y me parece fantástico y respetable. Yo tengo otros pensamientos (...) yo tenía claro cuál era el objetivo de ella, ella tiene claro cuáles son mis objetivos (Adrián, director del C.C. La Estación).

Se enfatizaba así que, una vez concluida la primera etapa de búsqueda de los chicos y las chicas para su inserción en los talleres, cabía dar continuidad a las acciones en ámbitos del sistema escolar.

Si los actores institucionales planteaban un proceso que fue llevando hacia cierto “repliegue”, en que los esfuerzos se concentraron al interior de las escuelas, el relato de una propuesta del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación cuya intermediación fue asignada a la radio cooperativa, permite recuperar una mirada crítica sobre las decisiones de los actores escolares. Al consultarle sobre los cambios surgidos en la articulación con la escuela a Javier, quien participó de la MECOL desde la radio cooperativa, expresó su punto de vista enfatizando otras posibilidades de apertura y participación:

Desde mi punto de vista la escuela debería tener un vínculo más sólido con el afuera. Hicimos ahora una jornada solidaria este año [2009] que le proveímos a dos escuelas a través de la gestión de la radio con el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación de pintura, de cosas, y salió más o menos, podía haber salido mucho mejor (...). Nos falta mucho, nos falta mucho... Nosotros recibimos una propuesta de una Dirección: (...) 'No hace falta buscar presupuesto, nada, listo. Nosotros les bajamos las cosas. Tenemos para bajar pintura, tenemos material deportivo, y tenemos materiales para murga', no sé si había algo más. 'Hagan los pedidos'. Entonces nosotros hicimos una reunión, fuimos hablando con directores de las escuelas. La mayoría de las escuelas se borró, quedamos con dos escuelas, hicimos, pero fue floja la actividad. Los materiales los llevaron todos, en tiempo y forma. (Javier, integrante de la radio cooperativa).

Las dos escuelas de la zona que participaron del proyecto del Ministerio de Desarrollo Social de Nación son precisamente las mismas instituciones en que funcionó en la zona el programa *Todos a Estudiar* y que compartían a la misma *facilitadora pedagógica*. Si bien ambas instituciones escolares retiraron los materiales solicitados, no pudo concretarse al mismo tiempo una jornada de festejo prevista, para la cual el Ministerio había suministrado todo lo necesario. Esta aceptación de provisión de insumos materiales, por un lado, y por el otro, la no participación en el festejo era leída desde quienes convocaron a la actividad como expresión de la “despolitización” de los actores del sistema educativo:

Es mi interpretación, es la renuncia a la dimensión política de las cosas, si vos no querés trabajar políticamente y seguís pensando que lo tuyo, tu mundo, que el espacio donde vos estás es 'el mundo'. (Javier, integrante de la radio cooperativa).

En esta producción de sentidos, no es indiferente la vinculación privilegiada con uno u otro Ministerio, y al interior de cada uno de ellos, la inserción en determinados proyectos que

ofrecen estrategias o recursos en la atención de sectores sociales que desde los clásicos criterios de focalización neoliberal han sido denominados frecuentemente como *población objetivo*.

V.3.2- LOS DIVERSOS SENTIDOS DE LA MILITANCIA Y LOS LÍMITES DE LA PARTICIPACIÓN

Abordaré aquí la pregunta acerca de las formas de la *participación* y los diversos sentidos alrededor de la *militancia* que se dieron a partir de la convocatoria de esta institución educativa a las organizaciones locales a fin de compartir espacios de trabajo destinados a promover la escolarización de los jóvenes. Procuro presentar una síntesis de las posibilidades y las tensiones que fueron surgiendo en los inicios y al intentar dar continuidad al trabajo compartido en el ámbito del trabajo de campo¹⁹⁴.

Tal como quedó expuesto en el anterior apartado, los distintos protagonistas, ya fueran actores escolares o de las organizaciones, relataron su experiencia dándole un sentido expreso o implícito en términos de *militancia*. Entiendo que esta significación fue la que otorgó a las acciones en torno al programa, paradójicamente, su dinamismo inicial y su reorientación posterior en sentidos divergentes. Al relatar los momentos iniciales de fuerte trabajo compartido, los sujetos abrieron espacios de reflexividad sobre la politicidad de sus acciones en la convocatoria a los jóvenes para la posterior inserción en el sistema educativo formal. Sin embargo, la continuidad en el tiempo resultó insostenible, y esto puede vincularse con las distintas perspectivas y modos en que concebían la praxis unos y otros. Sostengo que el compromiso *militante* aludido por los actores se expandía y profundizaba en distintos campos de la vida social según se tratara de instituciones escolares u organizaciones sociales, y por tal motivo se enmarcaba en sus propios objetivos mediatos y sus tramas de relaciones en lo cotidiano.

Para Javier y para quienes llevaban adelante la radio, el foco estaba puesto en revertir los procesos políticos y sociales que habían conducido a la pérdida de *sentido*, motivo por el cual se orientaban a propuestas mediadas por el recurso a la palabra y a la estrategia comunicacional.

¹⁹⁴ La propuesta de articulación continúa vigente entre los lineamientos previstos para la escuela secundaria, esbozada como una de las estrategias destinadas a garantizar la continuidad de las trayectorias escolares de niños y adolescentes, tendiendo a facilitar el acceso de los jóvenes a la escuela (Res. CFE N° 84/09, Lineamientos políticos y estratégicos de la educación secundaria obligatoria).

Necesitamos desarrollar la intersubjetividad; hace falta indagar, hace falta estar afuera, hacen falta un montón de cosas que nosotros no las podemos desplegar porque esta actividad nos consume en el adentro. (...) No deja de ser la construcción de la instancia de producción. (...) En un contexto donde, bueno, hay una pérdida de espesor de las cosas sociales. Ahora digamos hay una pelea por volver a dotar de sentido a las palabras, las cosas, los fenómenos, porque bueno, hubo un profundo avance de la insignificancia, si se quiere. (...) Acá los procesos son lentos porque de alguna manera es una radio comunitaria, no tiene fin de lucro. (Javier, integrante de la radio cooperativa).

Por tratarse de una radio *comunitaria*, sostenida desde una sociedad civil sin fines de lucro, señalaba las dificultades del sostenimiento económico de esta radio del *campo de lo popular* según sus palabras, sometida a la tensión de obtener recursos para mantenerse en el transcurso del tiempo. Ese esfuerzo para dar continuidad a los proyectos y fortalecer las condiciones de posibilidad de crecimiento, generaban una concentración hacia tareas específicas de fin comunicativo y marcaban un distanciamiento respecto de otras instancias como la del trabajo compartido con la escuela en los inicios del TAE.

Respecto del trabajo con adolescentes, desde su experiencia prevalecía la orientación a *recuperar la autoestima*, o bien *contener, encuadrar* y con este sentido habrían participado del *Todos a Estudiar*. Al recordar las instancias de incorporación de los jóvenes al programa, enfatizaba este sentido desde el cual había participado en las acciones llevadas a cabo:

Se había formado un grupo y la estrategia era desde la escuela conformar talleres que operaran digamos, que tuvieran la función de contener a los pibes que estaban fuera de la escuela como un primer paso para reingresarlos al sistema educativo. Era como una estrategia de algunas escuelas, como aquí, para armar talleres y con esos talleres que se diagramaban de acuerdo también a lo que los chicos y chicas que estaban fuera del sistema escolar querían hacer y operaban como contenedores, como contenedores, como un primer paso del reingreso, del reingreso escolar. Y bueno, se constituyó una Red de organizaciones sociales para poder desplegar los talleres en las sedes de las organizaciones (Javier, integrante de la radio cooperativa).

He referido previamente que esta cuestión ha sido abordada por Montesinos y Sinisi (2009), quienes señalaron el sentido misional que imprimían en sus relatos las OSCs participantes en las denominadas políticas educativas compensatorias¹⁹⁵.

Por su parte, para los actores escolares, la apropiación local del programa tenía como sustento la centralidad del Estado y sus múltiples agencias en su concepción de la responsabilidad por los jóvenes. Es por ello que, además de enfatizar el trabajo al interior de la escuela una vez superada la etapa de inserción en el *espacio puente*, decidieron movilizarse en el reclamo por la creación de oferta suficiente de vacantes para resolver la paradoja de

¹⁹⁵ Montesinos y Sinisi (2009) fue referido previamente en II.2 y IV.3.1.

convocar a los jóvenes sin poder ofrecer oportunidades de continuidad. Desde esta perspectiva, los educadores encararon la politicidad de sus acciones desde su posicionamiento como docentes, *facilitadores pedagógicos*, directivos, en todos los casos desde su carácter de agentes del campo educativo; desde allí, proponían seguir articulando con otras áreas que participaban en la prestación pública de políticas sociales y de derechos, tales como Centros de Salud y Defensorías Zonales¹⁹⁶. No obstante, expresaban que las organizaciones que desearan trabajar al interior de la escuela, podían hacerlo.

Respecto de los sentidos construidos en torno a los adolescentes y sus necesidades en tanto destinatarios de múltiples programas de políticas focalizadas, los distintos actores entrevistados planteaban cursos de acción divergentes, los cuales remitían a representaciones no coincidentes sobre los jóvenes. Para los actores del campo educativo el eje de trabajo pasaba por recrear una institución escolar donde trabajar contenidos significativos, formando jóvenes críticos capaces de analizar su propia realidad y encarar su transformación, tal como señalé anteriormente. El énfasis en la generación de vínculos interpersonales que permitiera ubicar a los adultos como referentes, remitía a la figura del *alumno*, así como al *ciudadano* a quien se debe la prestación educativa en tanto derecho social¹⁹⁷. Tal como señala Carli (1991, 2005), en relación con los procesos de escolarización se configuró una idea de *niño* que alternaba su tiempo entre el cuidado familiar y el aprendizaje en la escuela; por fuera de esta dinámica, quedaban los chicos que eran objeto de la asistencia pública. En tiempos más recientes, alternando entre la escuela y los centros educativos barriales, estos chicos frecuentemente son tratados como *sujetos de cuidado* desde otras organizaciones y espacios diversos que actúan dentro del campo educativo (Santillán, 2011). En relación con los adolescentes, considero que en los años recientes la prolongación de la obligatoriedad escolar hasta completar el nivel secundario, interpela a los actores de instituciones escolares que

¹⁹⁶ Las Defensorías Zonales son organismos descentralizados del Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (Art. 60 de la Ley LGCABA N° 114) que tienen por objeto diseñar y desarrollar un sistema articulado de efectivización, defensa y resguardo de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Entre sus funciones, se cuenta la de brindar asesoramiento, orientación y atención ante situaciones de amenaza o violación de derechos de niños, niñas y adolescentes, así como recibir y canalizar los reclamos e inquietudes que formulen niños, niñas, adolescentes con relación a los derechos contemplados por la ley de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de la CABA. Están integradas por un Consejo Consultivo con representación de organismos oficiales de la Comuna y de organizaciones barriales intermedias, por un Equipo Técnico interdisciplinario y por una Unidad Administrativa.

¹⁹⁷ Carli (2005) refiere que la imposición de la obligatoriedad de asistencia a la escuela para todos los menores de 6 a 14 años, incidió en la constitución de los niños como sujetos. A partir de entonces, en nuestro país, fueron interpelados por discursos que oscilaron entre la protección, la represión y la educación. Visualizados como colectivo, la educación fue considerada como el mejor espacio para su inclusión.

trabajan con aquellos sectores subalternizados que históricamente encontraron mayores dificultades para sostener trayectorias de escolarización prolongadas. La categoría de *alumno* se tensiona en estos escenarios, combinando prácticas centradas en la producción y transmisión de conocimiento, pero revistiendo también facetas de acompañamiento y atención personalizada menos marcadas en otras instituciones de nivel secundario.

El trabajo en la radio, en cambio, se centraba en la formación dentro del campo laboral y se hallaba atravesado por esa racionalidad. La gestión de programas originados en otras áreas de las políticas sociales abría un escenario donde la apelación a la organización suponía formas de *recuperación* de los jóvenes mediante el ordenamiento de tiempos y espacios, próximos a la lógica del trabajo. Estos posicionamientos y perspectivas divergentes no pueden entenderse por fuera de procesos en los que el Estado y sus agencias cobran un lugar primordial al apelar a la participación desde diferentes dinámicas, dispositivos y lógicas que fundamentan los diversos programas en ejecución en un mismo contexto territorial.

A partir del trabajo de campo, he recuperado la mención de algunas de las tensiones que se evidenciaban en la articulación interjurisdiccional, en razón de la sucesión de momentos de alianza y de oposición según las estrategias político-partidarias vigentes¹⁹⁸. Al mismo tiempo, en el espacio socioterritorial existían formas de interpelación por parte de diversas agencias estatales que se expresaban en los diversos formatos y canales propuestos para la satisfacción de demandas, y que plasmaban en la presentación de proyectos ante distintos Ministerios –o distintas Direcciones- de una misma jurisdicción. Todas estas acciones, encaradas en el marco de múltiples programas estatales, resultaban de este modo experiencias formativas que podrían en lo sucesivo facilitar u obstaculizar las articulaciones propiciando confluencias o divergencias entre las distintas organizaciones con inserción barrial. Estas consideraciones no implican afirmar que, en tanto sujetos colectivos situados, las organizaciones respondan a las interpelaciones producidas desde el Estado reproduciendo la lógica impuesta; sin embargo, estas formas de relación no son indiferentes en tanto delimitan espacios de acción, al tiempo que modelan y orientan las demandas de las organizaciones. Los procesos de producción de sentidos y la generación de acciones tienen lugar dentro del campo de fuerzas donde algunas de estas relaciones pueden ser leídas en

¹⁹⁸ Cuestión que será abordada en el capítulo VI (apartado VI.3).

términos de *transacción* en tanto suponen formas complejas de articulación de procesos de resistencia y consentimiento¹⁹⁹.

Por otra parte, si bien la propuesta del TAE apuntaba a configurar la modalidad de *cogestión* y a conformar una *comunidad de aprendizaje* en los escenarios locales, basándose en supuestos de no conflictividad y simetría en la participación, lo relevado en el campo permite dar indicios acerca de diversos niveles de implicación de las organizaciones y de ciertos límites a la generación de consensos. Una de las notas características en este contexto en particular ha sido la centralidad indiscutida de la institución educativa en la puesta en acto de un programa que desde su diseño tomaba como punto de partida –y también de llegada– a la escuela. A su vez, las poblaciones que concurrían a las instituciones escolares seleccionadas por cada jurisdicción para participar en este tipo de programas se encontraban atravesadas por procesos de desigualdad de tal complejidad que en modo alguno podían resolverse desde la mera intervención educativa. En este contexto, los sectores sociales que fueron constituidos como sus *destinatarios* reproducían su vida cotidiana marcados por procesos que tienen profundidad histórica y en tanto sujetos eran interpelados por otras políticas sectoriales que confluían sobre ellos con sus propias lógicas.

V.4.-OTRAS MIRADAS, OTROS ESPACIOS

El programa había llegado a su fin cuando pude entrevistar a quien había estado a cargo de la Coordinación y a quienes conformaban el equipo de responsables en el Ministerio de Educación de la Nación. Desde su perspectiva, la finalización del programa no significaba necesariamente la desvinculación de las escuelas respecto de las organizaciones de orden local. De los tres niveles en que debían haberse conformado, la Mesa de Coordinación que recibía una evaluación francamente positiva era, precisamente, la del nivel local:

-En realidad la mesa local era una réplica de las reuniones barriales que teníamos en ZAP, en las villas si vos te pones a pensar, eran los referentes barriales, la escuela, que todos se ponían a pensar y a trabajar... qué pasa con los pibes que no van a la escuela (Alicia, integrante del equipo del TAE).

-Esta idea de que, para que la escuela entre [en el programa] tenía que conformar su MECOL yo te diría que en el 80% de los casos fue lo que mejor funcionó. (...) Quizás no funcionó con el modelo que yo quería o que armamos nosotras, pero que funcionar funcionó. Funcionó porque en todas nosotros para poder mandarles la plata exigíamos que firmen dos organizaciones del barrio junto a la escuela. Y bien o mal, obligó a la

¹⁹⁹ Previamente, en el apartado V.2 referí a la categoría de *transacción*, la cual aporta a la interpretación de la generación de nuevas estrategias de acción aún desde lugares subordinados. (Manzano, 2003, Grimberg, 1997).

escuela a tener que abrir sus puertas y hacer... con alguien se tenía que amigar, o sea, no importa con quién; de hecho tenía que averiguar (...). A mí como modelo, me parece que es un modelo a repetir (Mavi, Coordinadora del TAE).

Existen, sin embargo, otras voces que permiten señalar algunas limitaciones que desde el nivel de Coordinación general quizás no fueron tan ostensibles. En la MECON se incluían tres OSCs, dos de las cuales brindaron indicios acerca de las condiciones necesarias y de las dificultades para poder generar una verdadera articulación con resultados positivos. Según referían sus protagonistas, la experiencia previa en el trabajo asociado parecía ser un rasgo característico de aquellos espacios donde se lograba alcanzar articulaciones fértiles e interesantes:

E: -En estos lugares donde vos decís que se pudieron hacer experiencias valiosas, ¿ya venían trabajando desde antes en articulación con las instituciones?

-Ya se venía trabajando antes. Ya había un vínculo a través del trabajo territorial o había autoridades educativas que eran más afines desde lo político-ideológico a ese tipo de trabajo con las organizaciones territoriales. (...) En principio hay una parte de las instituciones que, como decía antes, tienen prejuicios, no tienen apertura a trabajar con organizaciones barriales, territoriales o sociales. (Leticia, referente de Barrios de Pie).

En idéntico sentido, la integrante de otra organización afirmaba:

En algunos casos no es tan sencillo generar la articulación; de toda la política pública debe ser de lo más difícil de conseguir: que todos los sectores se pongan de acuerdo, que todos visualicen que el problema es ése y no es otro ¿no? (...) sobre todo depende en muchos casos de si la organización que está fomentando el programa o llevándolo a cabo en ese lugar haciéndose cargo del espacio puente digamos tiene mucho trabajo con la escuela, anterior, es probable que esa Mesa [MECOL] funcione te diría que exitosamente. (Emilia, integrante de FOC).

Las miradas de las entrevistadas, quienes intervinieron en la implementación del TAE desde espacios de inserción diversos, permiten hallar indicios sobre los límites que encontraba al momento de su concreción la propuesta de articulación entre las organizaciones sociales y las instituciones educativas, dificultades que van desde la falta de recursos institucionales hasta el atravesamiento de lógicas por las cuales se evidenciaban grietas en la asignación de legitimidad al otro polo de la gestión asociada por parte de las escuelas. En este sentido, la voz de Emilia (FOC) tensionaba algunos de los supuestos de los funcionarios del Ministerio de Educación de Nación en lo que hace a la aceptación y a la disposición a la generación de este tipo de vínculos. Desde su punto de vista, las escuelas y las organizaciones sustentaban distintas lógicas en relación con la gestión, lo que podía convertirse en un obstáculo a la hora de encarar acciones conjuntas y previamente acordadas:

No en todos los casos es tan sencillo generar una articulación pareja. (...) Fundamentalmente porque la escuela que es una institución pública reconocida,

reconoce a esa organización como parte de la solución entonces ahí ya tenés una vinculación exitosa. Lo que ha ocurrido en términos generales, no puedo puntualizarte en el caso del Todos a Estudiar, pero en la experiencia de la fundación es que las instituciones, la escuela o la unidad sanitaria, cualquier efector público, no legitima la acción de las organizaciones sociales porque son desprolijas, porque son informales, porque no te escriben una nota, porque no tienen logo, porque no tienen sello, por lo que sea, porque a veces ni con la personería jurídica alcanza ¿no? (Emilia, integrante de FOC).

De tal modo, según relataba Emilia, las instituciones educativas podían aceptar de buen grado o asumir como una obligación exigida por el programa la articulación con las organizaciones; en cada caso, la mayor o menor disposición institucional a la apertura tenía gran incidencia en el éxito o fracaso de las acciones conjuntas.

No obstante las diversas metas, formas organizativas y lógicas sustentadas por las escuelas y las OSCs, en ciertas instituciones habían surgido algunas formas de articulación previamente a la llegada del programa. En tales casos, algunas interpretaciones sobre los orígenes del vínculo remitían al contexto en que las escuelas vieron dificultada su posibilidad de resolver problemáticas originadas en las condiciones de vida de los alumnos. En este sentido, una de las personas entrevistadas, integrante de FOC, apuntaba a escenarios de complejidad surgidos por la exacerbación de la crisis económica e institucional del 2001:

-A mí me parece que la crisis del 2001 definió una nueva manera de vincularse de las instituciones públicas hacia afuera porque en general las instituciones públicas han tenido siempre todo resuelto.

E: - ¿En qué sentido todo resuelto?

Tienen una jerarquía a la que responder, tienen una estructura de la que dependen, digamos; cuando hubieron problemas de presupuesto siempre tienen alguien para arriba a quien referenciarse. A las organizaciones sociales eso no les pasa, las organizaciones sociales, digamos, viven la cotidianeidad con incertidumbre si querés ¿sí? A veces más, a veces menos, pero con incertidumbre. Y me parece que la crisis del 2001 dejó en soledad un montón de instituciones en los territorios, a las escuelas fundamentalmente; (...) y me da la impresión que se fueron quedando en soledad y no les quedó más opción que salir al mundo y darse cuenta que había otras organizaciones que estaban en la misma y ahí, en algunos casos, con más o menos lucidez se organizaron. (Emilia, integrante de FOC).

Coincidiendo con este diagnóstico, en referencia al caso puntual de la Ciudad de Buenos Aires, una de las asistentes técnicas del TAE, interpretaba la articulación de las escuelas con otras agencias del Estado como respuesta a una necesidad surgida frente a las dificultades para resolver las demandas existentes en los nuevos contextos sociohistóricos.

La sensación para mí es que estas escuelas laburan con poblaciones extremadamente vulnerables por ponerle un titulito, es más complejo que eso. No pueden laburar si no es articulando con otras instituciones porque los pibes tienen problemas familiares, problemas de violencia, problemas con la ley si se quiere, problemas de salud. (...) Sostener la función educativa de la escuela tiene que ver con poder drenar y derivar y

ubicar a los problemas que no tienen que ver con la escolaridad de los pibes, para eso necesitás articular. (...) Hay escuelas que son más nuevas entonces están en esa construcción. Hay escuelas que históricamente trabajaron con las mismas organizaciones y así funciona bien (Mariela, asistente técnica del Programa Becas en la CABA).

Bajo las múltiples posibles formas de articulación, tanto la institución escolar como los talleres ofrecidos por las organizaciones podían resultar espacios de interés que implicaran en sí mismos experiencias significativas en la convocatoria a los adolescentes. Emilia, integrante de FOC, agregaba un dato que no aparecía en las voces de los funcionarios: la escuela como institución estatal local conservaba legitimidad entre los destinatarios de sectores populares. Desde su perspectiva, la valoración positiva y la significación de la institución escolar para los adolescentes encontraba sustento en la apreciación de sus acciones en contextos de extrema dificultad, tal el caso de la crisis de inicios de siglo XXI. De este modo, la reinscripción de los adolescentes en las escuelas no sería explicable únicamente a partir de la confluencia de actores a nivel local producida por el TAE, sino que incidía significativamente la disposición de los potenciales destinatarios hacia las instituciones próximas:

Nosotros fomentamos que la organización pudiera entrar en la escuela, no en todos los casos se pudo dar así ¿no? Pero en el TAE la idea era que la organización pudiera entrar en la escuela y que el espacio puente funcionara adentro de la escuela porque si no ¿cómo hacemos que el pibe quiera volver? Si no, es ir a otro curso más, a otro taller más, a otra cosa más a la organización.(...) Y los pibes, en general, había una alta proporción de pibes que sí querían volver a la escuela porque (...) la escuela era la única institución que había quedado en las comunidades más o menos levantada... Algunas escuelas estaban en las últimas, la infraestructura, docente, o sea era todo un lío.(...) Aparte era la única institución que había quedado, al menos para ir a comer, era la única institución que tenían que estaba siempre abierta. (Emilia, integrante de FOC).

De tal modo, desde la perspectiva de esta entrevistada, la valoración positiva de las instituciones escolares por parte de los chicos y las chicas facilitaría en un primer momento el proceso de acercamiento al programa. Esta aproximación de los beneficiarios a los *espacios puente* se veía propiciada por la oferta de actividades alternativas a realizar en pequeños grupos. Además, tal como permitía la normativa, frecuentemente los talleres se dedicaban a actividades recreativas, productivas, expresivas, y de ese modo se eludía el riesgo de enfrentar a los adolescentes con situaciones de evaluación y acreditación que posiblemente habían obstaculizado su trayectoria previa en instituciones del sistema educativo.

No obstante, una vez transcurrida la primera instancia de revinculación con agentes de la institución educativa -particularmente el *docente facilitador*-, la incorporación a la

educación formal parecía encontrar inconvenientes que ponían en tensión las prácticas y los limitados recursos del propio sistema. La falta de vacantes era uno de los obstáculos que señalaba la referente de Barrios de Pie que participaba de la MECON:

[Se planteaban] ...un montón de dificultades para encontrar vacante. Es increíble o demora tanto que... o está tan lejos, o es tan de difícil acceso o demora tanto la respuesta que ya todo ese trabajo que se hizo para volver a entusiasmar, para que pudiera reinsertarse en la escuela se cae. Eso es un problema muy grave y que genera muchísima decepción en los propios facilitadores y enorme cuestionamiento del programa. (...) Nosotros mandábamos listados, los hacíamos llegar a los ministerios provinciales y acá [Ministerio de Educación de Nación] de todos los lugares donde no estaba habiendo respuesta con la inclusión de los chicos respecto de las vacantes. En algunos casos se daba respuesta, en otros no se daba respuesta, en otros se daba tarde. Ese fue un problema muy grande. (Leticia, referente de Barrios de Pie).

Sin embargo, la falta de vacantes no era la única dificultad que se planteaba: según la asistente técnica del TAE en la CABA, otras cuestiones de significativa importancia se ponían en juego al incorporar a los establecimientos educativos a quienes habían transitado por los espacios transicionales. Tal como había referido la *facilitadora pedagógica*, los jóvenes de sectores populares que regresaban a la escuela eran objeto de prácticas discriminatorias que limitaban sus posibilidades de ser inscriptos en la escuela y el turno que resultaban más adecuados a la continuidad de los estudios. Otra de las tensiones se relacionaba con el número más elevado de adolescentes con que se conforman los grupos en las instituciones escolares. Más aún, en relación con los diversos actores escolares con los cuales habrían de vincularse, cabía esperar respuestas muy disímiles a la incorporación de chicas y chicos que habían pasado como mínimo dos años fuera de las instituciones educativas. Esto requería un esfuerzo adicional que algunos docentes y directivos no deseaban asumir, o bien no sabían cómo hacerlo:

Más allá de las posibilidades de armar redes y demás, la escuela no puede dejar de pensarse a sí misma recibiendo lo que invita a participar. (...) No hay recursos en términos de vacantes, de oferta para estos pibes. Yo lo invito a la escuela y no tengo escuela donde meterlo, ¿no? En parte la escuela [del barrio Tavapy] también surgió por esta demanda. La implementación de este programa hizo bien evidente que el sistema no está preparado para recibir a estos pibes. (...) También después está el tema de que en el espacio puente trabajan tres o cuatro personas y después tenés esos cincuenta, sesenta, ochenta pibes que vos tenés en el espacio puente, meterlos a la escuela y ahí hay que ver las resistencias que eso genera también. Porque facilitadores son tres, cuatro, que quisieron hacer ese laburo. (...) Hay profes que claramente no quieren, pero hay otros que no saben cómo, no es que no quieran laburar con estos pibes, no saben cómo. (Mariela, asistente técnica del Programa Becas en la CABA).

Desde su perspectiva, la etapa posterior al tránsito por los *espacios puente* requería que las instituciones educativas repensaran sus modos de incorporar a estos alumnos que

anteriormente habían pasado por experiencias de discontinuidad en los estudios y que debían volver a participar de ciertas prácticas propias de los ámbitos escolares.

La presentación de las voces de quienes se encontraban más allá del espacio puntual de la institución donde realicé trabajo de campo, nos permite aproximarnos a ciertos matices en relación con la articulación entre las instituciones educativas y las organizaciones próximas en la conformación de las MECOL. Surge así un primer señalamiento respecto de que la existencia de trabajo compartido previamente a la llegada del TAE y la coincidencia en el posicionamiento político-ideológico resultaban el fundamento sobre el cual podían configurarse formas de colaboración fructíferas. Otro de los indicios aportados tensiona el supuesto de la Coordinación acerca de que la vinculación de las escuelas con las OSCs facilitaba el acceso de chicos, chicas y jóvenes a la escolarización, en tanto los actores consultados apuntan la permanencia de una valoración positiva de la escuela por parte de los sectores populares, la persistente legitimidad y el deseo de retorno a las instituciones educativas. Esta voluntad, sin embargo, encontraba un primer obstáculo en la falta de vacantes, pero que se combinaba, además, con la dificultad de los docentes para recibir a quienes habían participado de pequeños grupos con horarios acotados en el tránsito por los *espacios puente*, y que planteaban nuevos desafíos al incorporarse a las escuelas que los recibían formando parte de grupos más numerosos. Estas voces permiten recuperar experiencias que entran en diálogo con aquella referida en los anteriores apartados de este capítulo, sobre la producción de un entramado socioterritorial a nivel local para la implementación del programa, con todas las dificultades y potencialidades que implicó en el caso analizado.

A lo largo del presente capítulo intenté recuperar los relatos de las intervenciones desarrolladas por los actores de la institución educativa a fin de articular sus acciones con las OSCs de nivel local, así como las modificaciones que en el transcurso de la implementación del TAE fueron introduciendo al tiempo que se concretaba el pasaje de los y las adolescentes de los espacios puente al sistema de escolarización. En relación con esas acciones, presenté la compleja diversidad de sentidos que cobró el programa para los actores del nivel local, sentidos que fueron cambiando a lo largo del proceso, así como la posterior decisión de encarar iniciativas en otros escenarios con capacidad de incidir sobre la política educativa en el nivel jurisdiccional. Las miradas sobre la significación política de las propias acciones, que

permitieron la confluencia inicial en el despliegue del programa, revelaron diferentes sentidos que profundizaron el distanciamiento de las OSCs respecto de la perspectiva sostenida por los protagonistas desde la institución educativa, especialmente en el período en que se iba efectivizando la reinserción de los jóvenes en el sistema educativo, objetivo fundamental del TAE.

La dificultad implicada en este espacio particular en la construcción del entramado que el TAE exigía para cumplir con el requisito de la *gestión asociada* en la conformación de la MECOL, se contrapone con los supuestos expresados en los *Lineamientos Generales* del programa al referir a la precedencia de las organizaciones en el trabajo con los jóvenes. La valoración positiva sobre la *participación* social sostenida por los funcionarios encargados de diseñar el programa encuentra límites en las experiencias relatadas por los actores de nivel local, tanto en los señalamientos sobre la fragmentación y la competencia entre organizaciones territoriales en la voz de la *facilitadora pedagógica*, como en los conflictos de orden personal y los intereses divergentes de los miembros de las OSCs ubicadas en el entorno próximo a la escuela, según comentaba el director de la escuela. Tal como señala Menéndez (2006), la participación social constituye un medio que puede tener distintas consecuencias según los sujetos y grupos que se hagan cargo de los procesos implicados. Dentro de un marco de relaciones entre actores, puede suceder que compartan objetivos, pero frecuentemente "*tienen proyectos, necesidades, intereses o metas diferentes, que pueden ser a la larga antagónicos*" (op. cit.: 77). Comparto su perspectiva en cuanto afirma que parte de los proyectos sociales o políticos que operan a través de la participación refieren a un componente imaginario el cual aparece como propuestas ideológicas que sólo excepcionalmente se realizan, de forma parcial y por corto tiempo. En el caso analizado, la *comunidad educativa o de aprendizaje* opera en ese sentido, orientando hacia la unificación las acciones de actores posicionados de muy diverso modo en el campo educativo. Así, los protagonistas del nivel local coinciden en afirmar que al cabo de la primera etapa compartida, donde la institución escolar y varias OSCs confluyeron en el diseño y configuración de actividades que funcionaron en el marco del TAE como *espacios puente*, retomaron sus objetivos y fue desdibujándose la convergencia de intereses en las acciones.

En el siguiente capítulo abordaré los procesos estatales desde la perspectiva de los sujetos que, entramados bajo distintos tipos de relación, protagonizaron la toma de decisiones

en los niveles nacional y jurisdiccional. Luego, consideraré una de las dimensiones frecuentemente naturalizadas en relación con la cuestión Estado, esto es, la materialización de los programas mediante procesos administrativos, recuperándolos desde las acciones y los sentidos que les imprimen sus responsables. Por último, retomaré la dimensión relacional y los sentidos subjetivos que aportan a desburocratizar y a cuestionar los límites teóricos que portan las categorías *Estado* y *sociedad civil* en sus usos cotidianos y estatales.

CAPÍTULO VI: SUJETOS Y RELACIONES EN LA PRODUCCIÓN DE LAS POLÍTICAS

El abordaje sobre el Estado y los actores no estatales en las políticas educativas en clave histórica que he desarrollado en el capítulo III, será puesto aquí en tensión con los indicios surgidos durante el trabajo de campo. A partir de las voces de los actores que narran en primera persona los debates y las definiciones en torno a un programa en particular –y a través de él, en torno a las políticas sociales en general- procuro en este capítulo ofrecer indicios acerca de la complejidad de los procesos en los cuales se definen y redefinen las líneas de política educativa, con la participación de múltiples actores y en diversos escenarios.

VI.1-ACTORES ESTATALES Y NO ESTATALES: LA POLÍTICA EDUCATIVA DESDE DENTRO

En este apartado presentaré, a través de las voces de una integrante del equipo TAE, colaboradora próxima al nivel de Coordinación del TAE, y de los representantes de las tres OSCs que integraron las Mesas de Coordinación Nacional y Provinciales, indicios sobre la construcción de instancias de articulación entre agencias estatales y actores no gubernamentales. Sus relatos nos permiten recuperar los motivos por los cuales convocaron -o aceptaron la convocatoria- a participar de un programa educativo destinado a la reinserción escolar de adolescentes, así como los sentidos que asignaron a su participación.

Las miradas de la Coordinadora y de una integrante del equipo que participaba desde del nivel nacional de gestión, confluyeron en referir a la convocatoria a actores no estatales en términos de redefiniciones en el campo educativo, pero también en el campo de la política. Con una evaluación crítica hacia las políticas educativas precedentes, en su relato recuperaban datos de la coyuntura particular del año 2004, momento en que desde sus puntos de vista se generaban nuevos posicionamientos y se ponían en tensión varias dimensiones de la práctica:

Estábamos discutiendo la escuela, estábamos discutiendo qué hacer con los pibes que estaban afuera, estábamos discutiendo el rol de la sociedad civil (...) donde quizás hasta la escuela era la excusa. Frente al achicamiento del Estado la preponderancia de la organización civil, y cómo relacionar estas dos cuestiones. En realidad lo que estábamos discutiendo era un modelo de participación política.(...) Ahí está la idea de una construcción de una política diferente, que en realidad si vos te pones a pensar el Programa Todos a Estudiar en realidad, estaba discutiendo qué hacer con esos pibes pero también estaba discutiendo un modelo de hacer política, que era una política que tenía que ver más con una red, ¿sí?... porque tenías al puntero, tenías al de la sociedad de fomento, después tenías a las grandes... a la asociación, de todo, de fondo... nos

cruzaba todo UNICEF, que UNICEF era el que financiaba a las fundaciones. (Alicia, integrante del equipo del TAE).

Si desde la gestión estatal la convocatoria a actores no gubernamentales era pensada como una intervención sustentada sobre redes de participación política, se torna relevante indagar los sentidos que los integrantes de las OSCs atribuyeron a su participación directa en espacios de decisión y de difusión del programa. En el caso de las dos fundaciones asociadas desde el inicio, coincidían en afirmar la confluencia de objetivos y concepciones sobre las intervenciones en el campo educativo en relación con la gestión gubernamental:

Cuando asume esta gestión, del 2003 en adelante, se empieza a tener bastante afinidad con las políticas públicas que se empiezan a implementar, sobre todo por la línea de inclusión. No solamente en el terreno de educación sino en todos los demás terrenos. La Fundación SES tiene tres áreas: educación, trabajo y protagonismo juvenil. Pero básicamente lo que tiene que ver con educación y por la gente que estamos acá vinculados a SES, bueno, hubo mayor afinidad (...) Básicamente tuvo que ver con el crecimiento que tuvo la fundación, las cosas que le sucedían y la visibilidad que empezó a tener en esos años; hizo que desde el Estado se fijaran cómo veníamos trabajando. (...) Se dieron las dos cosas, por un lado la afinidad política y por otro lado había un cierto "saber hacer" técnico, que hizo que uno empezara a emprender este camino de apoyar las políticas que se estaban llevando adelante con el gobierno de Kirchner. A partir de esto, en el terreno de la educación, una propuesta que surge fue armar.... A ver, el proyecto Todos a Estudiar, el Proyecto Nacional de Inclusión Educativa... (Luis, referente de la Fundación SES).

Marcando cierta diferencia con el perfil más "técnico", uno de los integrantes de FOC enfatizaba la dimensión política sobre la cual fundaban su intervención en este programa, así como en otros²⁰⁰:

Nosotros venimos de otra historia que, como te contaba, era una historia político-técnica pero con una pata muy fuerte en lo territorial y con una idea estado-céntrica, con una idea de fortalecer la democracia, fortalecer el rol del Estado, coincidiendo con el presidente Kirchner en lo ideológico. (...) La llave nuestra ahí entonces es la construcción política y a eso subordinamos cuestiones técnicas porque no es que no tengamos equipos profesionales, que no hagamos la producción teórica pero sí entendemos que eso se da en el marco de una construcción política. Entonces vamos por ahí, la Fundación SES tiene una impronta diferente y nos hemos complementado bastante bien. (...) Fue muy gracioso eso porque nos dividimos el mapa diciendo donde tenía historia cada uno y no pisarse... (Gustavo, referente de FOC).

²⁰⁰ Al momento de realizar las entrevistas, una vez concluido el ciclo del PNIE TAE, las Fundaciones FOC y SES integraban la Red de Organizaciones Sociales por el Derecho a la Educación. Previamente, FOC había articulado con el Ministerio de Educación de la Provincia de Buenos Aires y con el Ministerio de Trabajo de la Nación alrededor de su Programa Desafío (abarcando finalización de estudios, aprendizaje de oficios, e inserción en el mundo del trabajo mediante pasantías laborales o emprendimientos productivos propios). Asimismo, desarrollaron actividades en articulación con el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. En cuanto a línea de acción para el otorgamiento de microcréditos, existían articulaciones con el Instituto Municipal de la Producción, el Trabajo y el Comercio Exterior de Lomas de Zamora y con el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. FOC era una de las entidades regionales integradas al Banco Popular de la Buena Fe (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación).

Ambas fundaciones desarrollan acciones vinculadas a diversos campos; de modo que coinciden en abarcar temáticas o problemas que atraviesan la fragmentación característica del ordenamiento burocrático al interior del aparato estatal. Esto se debe, según afirmaba una de las personas entrevistadas, a su trabajo en el terreno:

Las organizaciones, las que tienen muchos años sobre todo, se han desarrollado en tantas temáticas que en general hacemos casi todas las cosas parecidas. Tienen que ver con el acceso al primer empleo de los jóvenes, con educación, con economía solidaria, en general están todas enfocadas hacia cosas parecidas. Es difícil que una organización territorial pueda desentenderse de los temas que le son... sentidos a la comunidad. (Emilia, integrante de FOC).

La trama organizativa de estas dos fundaciones remite a un centro que coordina iniciativas que se desarrollan “en el terreno”, en un caso (Fundación SES), articulando la demanda mediante la gestión de organizaciones de base más pequeñas, con fuerte inserción territorial; en el otro, (FOC), además de articular a otras organizaciones, llevan a cabo sus propias iniciativas, particularmente en un municipio de la provincia de Buenos Aires. Esa inserción en el territorio era uno de los aportes que las OSCs podían ofrecer al programa, desde la perspectiva de los funcionarios nacionales.

Hacia fines de 2006 tuvo lugar la incorporación del Movimiento Barrios de Pie en las Mesas de Coordinación del programa y en las intervenciones a nivel local. Los integrantes a cargo del Área de Educación Popular tuvieron activa participación en los años 2007 y 2008, dentro del marco de un convenio con el Ministerio de Educación. En 2009, si bien se dieron algunas acciones, el movimiento planteó un distanciamiento respecto del programa en el marco de una ruptura con las políticas del gobierno nacional²⁰¹. La participación en el TAE tenía antecedentes en la asociación con áreas de gobierno en el campo de las políticas sociales:

Más o menos en el año 2004, nos vinculamos con el Programa Nacional de Alfabetización de Adultos, que hizo una apertura a trabajar con organizaciones sociales (...) y a partir de nuestro trabajo en el Programa Nacional y, de alguna manera, de la experiencia que veníamos haciendo en el movimiento como Área de Educación Popular, contactamos con Mavi, con el equipo del programa y nos invitaron

²⁰¹ El Movimiento Barrios de Pie (brazo territorial del Movimiento Libres del Sur) participó durante el gobierno de Néstor Kirchner en una alianza caracterizada como *transversalidad*, que incluía alianzas multipartidistas. Apuntaba al “objetivo último de formar una fuerza amplia de centroizquierda” (Fuente: http://es.wikipedia.org/wiki/Barrios_de_Pie. Consulta: 08-12-14). En este marco, algunos de sus dirigentes tuvieron a su cargo áreas ejecutivas tales como la Dirección Nacional de Asistencia Comunitaria, la Subsecretaría de Organizaciones y Capacitación Popular (ambas del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación), y la Dirección Provincial de Educación y Trabajo, y de Educación de Adultos (Provincia de Buenos Aires). En el año 2008 se produjo la salida de los integrantes del Movimiento de los cargos en que cumplían funciones, en un marco de cuestionamiento a la recomposición del partido Justicialista, cuya presidencia asumía N. Kirchner (Natalucci, 2010).

a sumarnos a la experiencia que justamente hasta ese momento estaba Fundación SES, FOC. Bueno y nosotros fuimos, digamos que éramos una organización distinta, nos incluimos en la experiencia en ese momento. (...) Hubo una apertura en ese momento de las autoridades educativas y había una coyuntura que lo permitía también porque era un momento de mucho impulso a la transversalidad, al rol de las organizaciones sociales, al interior del proceso político. Entonces cuando existían esas posibilidades, con más o menos acuerdo con las jurisdicciones, encarábamos la posibilidad. Porque obviamente ya ahí en la etapa de primario y secundario la voluntad nuestra era articular con la escuela pública, pero entendiendo que el aporte que se podía hacer desde la organización con el trabajo territorial era muy valioso porque había una brecha enorme entre lo que era, por ejemplo, la escuela de adultos como institución y el barrio. Inclusive yo estuve en la gestión de Adriana Puiggrós, yo estuve trabajando en la provincia de Buenos Aires. (...) Fue interesante intentar llevar esta experiencia más gestada en lo territorial a lo institucional. Fue una experiencia interesante, con muchos límites, pero interesante, bien interesante. (Leticia, referente de Barrios de Pie).

Además de ocuparse del trabajo desarrollado a nivel local, las tres organizaciones participaban en la MECON y en las MECOP, en este caso, de acuerdo a las regiones donde desarrollaban trabajo de base en forma directa o por medio de las organizaciones asociadas.

Entiendo que las organizaciones aparecen en los relatos referidos, tanto de los funcionarios como de sus integrantes, como una presencia precedente o preexistente en los escenarios de lo local en el campo educativo, desde experiencias más tempranas, pero con fuerte protagonismo en momentos de crisis profundas donde los sujetos buscan alternativas que les permitan superar sus carencias en la reproducción cotidiana y formas de acceder a los bienes y servicios en respuesta a sus necesidades a través de formas asociativas surgidas por propia iniciativa, pero que al mismo tiempo interpelan a las agencias e instituciones estatales. Tanto las formas de asociatividad como las maneras de interpelación a las diversas áreas de gobierno, varían de acuerdo al perfil de la organización -lo que tendrá relación con múltiples cuestiones tales como el tipo de inserción local, los vínculos que podrá encarar con otros actores sociales, las temáticas prioritarias, entre otras-, pero estas modalidades dependen especialmente de sus fundamentos y concepciones políticas. Pueden enfatizar su cariz de reclamo y denuncia, tal como sucede con Barrios de Pie, o su proximidad y valoración positiva del proyecto político encarado por el gobierno nacional, tal el caso de FOC o presentar un perfil más “técnico”, como Fundación SES, pero en todos estos casos se trata de organizaciones con un nivel de contacto con el cotidiano de los sectores subalternos que las diferencia notablemente de otro tipo de organizaciones vinculadas a la responsabilidad social empresaria o a una concepción más orientada a la *beneficencia*, aquellas que tuvieron mayor exposición durante la década de los noventa desde la retórica estatal sobre la asociación con el *Tercer Sector*.

Por un lado, la participación de las tres organizaciones mencionadas en el TAE era significada como una oportunidad de profundización del programa “hacia abajo”, hacia el despliegue territorial y en contacto con los destinatarios. Por el otro, la inclusión de una organización de nivel internacional como UNICEF con el fin expreso de monitorear y evaluar la marcha del programa, asumía la responsabilidad por el financiamiento de las organizaciones en lo atinente a la capacitación que debían prestar en las distintas jurisdicciones²⁰². Paradójicamente, la participación de OSCs de base territorial por un lado y de un organismo internacional por otro, responde a formas de configuración del programa que implican supuestos político ideológicos distintos y prácticas orientadas en sentidos frecuentemente divergentes. La apelación a organizaciones que trabajan *en terreno* supone una necesidad de encuentro personalizado con los destinatarios del TAE y de adecuación a contextos particulares. Por contraste, la incorporación de UNICEF conlleva cierta adhesión tácita al corpus teórico que ella produce e instala y valida procedimientos de monitoreo y evaluación que recurren a estadísticas y datos cuantitativos con mayor dificultad para ser interpretados en contextos particulares dentro de sociedades atravesadas por condiciones históricas de profunda desigualdad.

En este apartado procuré recuperar en las voces de los sujetos implicados en la MECON y las MECOP indicios sobre la construcción de instancias de articulación entre agencias estatales y actores no gubernamentales. Sus relatos nos permiten documentar los motivos por los cuales iniciaron su participación en el TAE; en todos los casos, exponen cierta proximidad o adhesión a las líneas de la política nacional por entonces. Junto a los sentidos asignados a las propias acciones dentro del marco del TAE, expusieron también los objetivos y las dimensiones diferenciales mediante las cuales buscan distanciarse de las restantes OSC con las cuales compartían las Mesas de Coordinación y acompañaban a las instituciones educativas en los territorios de las jurisdicciones asignadas.

En el siguiente apartado, retomaré las reflexiones de los sujetos, procurando exponer las cuestiones que fueron planteándose a medida que avanzaba su implementación.

VI.2- EL PROGRAMA EN TANTO PROCESO: REFLEXIONES DE LOS ACTORES

Tal como expuse en el capítulo IV, la decisión del poder ejecutivo de ofrecer alternativas a chicos, chicas y jóvenes que estaban fuera del sistema educativo fue el punto de

²⁰² Posteriormente, UNICEF se retiraría del proyecto, así como el movimiento Barrios de Pie, mientras que las fundaciones continuaron participando hasta la finalización del programa.

partida para que un equipo de funcionarios de reciente llegada al Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación –provenientes del Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires- delinea un programa que debía extenderse a todas las jurisdicciones que aceptaran implementarlo, previa firma de un convenio. Sin embargo, la Coordinadora del TAE y su colaboradora indicaban que, en origen, los recursos financieros a utilizar provenían de otro ministerio, el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos:

-Estaba Béliz [el Ministro de Justicia], ¿te acordás? con el aporte de becas...

-Justicia...

E: -¿En articulación con el Ministerio de Justicia?

-Hubo un momento, sí... hubo mucha articulación con distintos Ministerios, también se trabajó mucho con el Ministerio de Desarrollo Social, este, con el Ministerio de Justicia hay, hay mucho... se trabajó inclusive con un sector de jueces de menores... (Alicia, integrante del equipo del TAE y Mavi, Coordinadora del TAE).

Desde la perspectiva de uno de los integrantes de FOC, la definición de un programa de estas características lograba reorientar sentidos en las acciones estatales destinadas a los *menores* no escolarizados y pasar de una intencionalidad vinculada al control a otra que enfatizaba la *inclusión*:

Gustavo: Cuando el programa nace, nace como una política de seguridad, no nace como una política de inclusión. La guita para financiar esta acción de gobierno era una guita que tenía Justicia que se la capturan por ahí en el marco de un plan de seguridad. (...) Entonces yo digo mirá vos hoy estamos hablando de esto siete años después con leyes, diez, doce leyes de la puta madre, porque el 6,47 es una realidad de la inversión, la asignación es una realidad...

Emilia: La ley de educación también.

Gustavo: La reforma en la secundaria es una realidad, que eso no alcanza también es una realidad y está bueno, el “Conectar Igualdad” es una realidad, pero en ese momento el paradigma era el plan este de inclusión. El rótulo, la nómina, el sentido se lo fuimos dando nosotros, venía en otro sentido... (integrantes de FOC)

De tal modo, los integrantes de FOC entienden el proceso desarrollado al diseñar el programa como una producción conjunta de sentidos, que partía de un objetivo inicial muy acotado y vinculado a la idea de control –y por lo tanto, a supuestos sobre el adolescente y el joven como sujetos “peligrosos”- y que a lo largo del proceso fue redefinido en las acciones estatales como parte de un proyecto más abarcador, mucho más vasto, expresado en leyes sancionadas en los años subsiguientes.

Las definiciones en torno al programa habrían llevado varios meses de elaboración por parte de un equipo de funcionarios y de representantes de las organizaciones, las cuales formalizarían su incorporación al conformarse la MECON. Según la Coordinadora del TAE, además de los primeros contactos con representantes de dos OSCs, el equipo del Ministerio

que había desarrollado el programa PIIE destinado a nivel primario mantenía por entonces reuniones frecuentes:

-Entonces ahí yo empecé a tener las primeras reuniones con Esteban [Fundación SES] y con Luisa [FOC] y entonces ahí empecé a pensar qué había que hacer y le presenté, apoyada por la Subsecretaria, y con Alejandro [Coordinador del PIIE], discutiendo primero con Alejandro, y básicamente ya estábamos con Alicia y con Ricky [Sub Coordinador del TAE] en el PIIE.

E: *-O sea, los cuatro originalmente que trabajaban juntos en el PIIE.*

-Y, éramos del PIIE, entonces los primeros que discutíamos éramos Alicia, Ricky y yo, Ricky es el actual Jefe de Gabinete [en el Ministerio de Educación]. (Mavi, Coordinadora del TAE).

En la voz de Gustavo (FOC), quien representaba a una de las organizaciones mencionadas, su participación en estas reuniones tenía por objeto ir aportando propuestas al equipo conformado en el Ministerio:

Primero fueron meses, tres meses, de reuniones los lunes de 10 a 1, fue tremendo, seis personas que no nos conocíamos... Con Esteban y Miguel [ambos de Fundación SES] nos conocíamos, Luisa que es la fundadora de la organización y yo [FOC], y Mavi y Ricky eran un grupete. Y era... había que llevarle cosas a Filmus y llevarle ideas. Y estuvo bueno eso porque fue el ejercicio de diseño de política, desde buscar la información de ahí (...) hasta buscarle el nombre. (Gustavo, referente de FOC).

De este modo, la configuración de las acciones del programa se revela como un proceso de producción conjunta con protagonismo de todos los actores involucrados. Sin embargo, esta situación de implicación durante el período de definición de líneas de trabajo fue posible en el caso de las dos fundaciones que integraron la MECON desde el inicio, pero no sucedió algo semejante con el movimiento que se sumó al programa en el año 2006:

En verdad nosotros te digo no participamos en el diseño del programa para nada, cosa que es un problema. Desde mi punto de vista, para que los programas de inclusión sean exitosos y justamente para poder desandar esta experiencia de los programas focalizados en el '90 y trabajar desde otro lugar, me parece que es bien interesante que las organizaciones participen más desde adentro en el diseño. Eso no pasó... (Leticia, referente de Barrios de Pie).

Esta expresión aporta indicios acerca de las posiciones diferenciales que les cupieron a las organizaciones que, según las normas, tenían asignadas las mismas “funciones” o “tareas”. Así, de acuerdo al clima político y al momento en que se insertaban en el programa, se habilitaban distintas modalidades de participación, lo que dio origen a consideraciones divergentes:

Nos incluimos en la Mesa Nacional, no el primer año, sino el segundo. No había muchas reuniones, más bien eran reuniones de coordinación respecto de cómo venía llevándose adelante el trabajo, evaluación de dificultades de articulación en las provincias. Y bueno ahí marcábamos nosotros cuestiones que veíamos que era importante poder corregir. (Leticia, referente de Barrios de Pie).

Una vez diseñado el programa y definidas las líneas de trabajo, llegaba la etapa de generación de acuerdos con las jurisdicciones provinciales y de difusión e implementación a nivel local.

Tal como quedó definido finalmente, el programa TAE ofrecía pautas explícitas sobre objetivos, destinatarios y modos de administración de los recursos, pero dejaba al mismo tiempo un margen para tomar decisiones a nivel local. Este rasgo en particular era valorado positivamente por uno de los integrantes de FOC, quien participó en el proceso de discusión previa. El rasgo que él destacaba particularmente consistía en la no reiteración de lo que denominó *recetas universales*. Por el contrario, la posibilidad de definir la articulación a nivel local de múltiples modos, se planteaba como una apertura de adecuación a los contextos particulares. Según sus palabras, la experiencia del trabajo en distintas provincias pudo develar una diversidad que superaba los supuestos de quienes habían diseñado el programa y que caracterizó en términos de *potencialidad*:

Yo creo que un acierto que se hizo y fue político fue hacer un diseño bien flexible que pueda ser adaptado a nivel local y no evaluar el programa desde si ese diseño se daba como lo habíamos pensado porque lo habíamos pensado de una manera que podía servir si en las escuelas que había dos madres y un grupo de pibes participando armaban la idea de Mesa [de Coordinación Local] o si había directivos y docentes y alumnos también o si no había nada de eso y estaba sólo la comunidad también. O sea, no fuimos prescriptivos porque nosotros fuimos víctimas de esos enlatados. Entonces fue clara la concepción de este planteo al mismo tiempo que era necesario, como era un tema que iba a interpelar, ser preciso en el modelo de intervención entonces tiene algún rezago si vos lo mirás bien que... al modelo que plantea una mesa nacional, una mesa provincial y mesas locales, tiene también una impronta de una cosa que parece estructurada... (Gustavo, referente de FOC).

En relación con la característica que Gustavo definió en términos de *flexibilidad* y de *adaptación al nivel local* dentro de un *modelo de intervención preciso*, considero que más allá de la intención de dejar abierta a nivel local la opción a múltiples formas de articulación posibles, la interrelación entre los niveles nacional, provincial y local reinstalaba la configuración jerárquica muy frecuente en los procesos estatales. En la dinámica propia de esos procesos, se reactualizaban de modos específicos los procedimientos de control y rendición de cuentas propios de las políticas focalizadas precedentes²⁰³.

La incorporación posterior del movimiento Barrios de Pie en la MECON, se inició en una instancia completamente distinta. A tal fin, debieron cumplir con el requisito de elaboración de una propuesta que debía ser aprobada por el Ministerio de Educación de la

²⁰³ Esta cuestión fue anticipada en el capítulo IV y será retomada en el apartado VI.4..

Nación. En esta etapa, con mayor avance en la implementación, los espacios de decisión y de producción colectiva de sentidos fueron mucho más acotados. La incorporación del movimiento en este punto requería la aceptación de los materiales ya vigentes, respecto de los cuales manifestaba su acuerdo en general:

Los materiales son materiales en general bastante interesantes para ver... el Documento base, los cuadernillos que fueron circulando. Después cada una de las organizaciones participantes cuando firmábamos el convenio con el programa organizábamos lo que era nuestro plan de trabajo. Entonces presentábamos un plan de trabajo al Ministerio. (...) Nosotros lo organizábamos por regiones, y ese plan de alguna manera aprobado, sencillo, pero era aprobado por el Ministerio. El Ministerio nos entregaba los programas, facilitaba lo que era el acompañamiento de los facilitadores y se hacían capacitaciones desde el Ministerio. Y nosotros lo que hacíamos más bien era el trabajo territorial. (...) Nosotros lo que hacíamos sí, organizábamos instancias de intercambio de los facilitadores o participábamos en alguna que estuviera organizada. (Leticia, referente de Barrios de Pie).

Una dimensión más fue abordada durante las entrevistas individuales con integrantes de las OSCs. Desde una mirada retrospectiva, propuse a los participantes de la MECON compartir sus “balances” sobre las definiciones, los pasos dados y los resultados alcanzados desde el programa.

Incluyo a continuación fragmentos de una entrevista en la cual Gustavo, integrante de FOC, daba cuenta de diversas cuestiones que nos permiten recuperar su perspectiva sobre la relación entre el Estado nacional y UNICEF en distintos momentos. Uno de los aspectos clave analizados refiere a la participación del organismo internacional desde un rol de evaluador, con capacidad para sugerir orientaciones en la toma de decisiones. No obstante, según su relato, la capacidad de incidir iría menguando con el paso del tiempo. En su relato, cuestionaba los resultados de la evaluación que había sido pactada desde el origen del programa, en términos de la inadecuación de criterios aplicados por los evaluadores.

UNICEF financiaba, (...) la participación de la sociedad civil. (...) ¿Vos como entrás acá? Como financiador, donante y como organismo que dice al Estado lo que tiene que hacer, porque UNICEF tiene esa impronta. (...) Lo que empieza a pasar es que los Ministros, la comunidad, los docentes, empiezan a discutir la política educativa y se empiezan a romper las cadenas de la Ley Federal [de Educación] y se empieza a armar esto de recuperar la participación. (...) Yo creo que UNICEF es un ejemplo emblemático de un actor que estaba invitado a la mesa, que traía un lugar y un actor que se fue corriendo a medida que el Estado dio una avanzada en el diseño soberano de política ¿por qué? UNICEF estaba invitado y tomaba ese lugar de prescribir, de dar recetas, de dar una mirada de la estadística, y eso lo hacían los organismos internacionales en otro momento en el país. Eso lo está haciendo el mismo Estado; tiene política, tiene respuesta. (...) De hecho UNICEF, una de las cosas que no entendió fue la dinámica que tiene la política, los procesos, y con una mirada meramente técnica, cuando hizo la evaluación del programa (...) armó una mirada sobre el problema, sobre la intervención. Entonces dijo bueno ciento veinte mil pibes,

sobre un millón que es el diez por ciento de este programa, no hay que seguirlo apoyando. Por ahí no se daba cuenta de esto que yo te decía antes: que el Estado va tomando posición, va planteando enunciados, interpelando a la sociedad, generando un proceso de cambio y que eso también es política pública (Gustavo, referente de FOC).

En este relato, ciertas características del programa son repensadas y significadas en términos de una suerte de clivaje entre las políticas focalizadas en clave neoliberal y otra en clave de la concepción de la educación como derecho, según la retórica destacada en la LEN. Desde esta idea de derecho a la educación, Gustavo cuestionaba el criterio cuantitativo utilizado por UNICEF para medir el grado de impacto del TAE. Desde su perspectiva, correspondía abandonar la consideración de que un proyecto educativo debía arrojar resultados medibles para pensarlo, más bien, en términos de proceso político que implicaba una dimensión más amplia. Desde ese posicionamiento, los aspectos *técnicos* de la evaluación debían quedar subsumidos a la direccionalidad de las políticas públicas. Al mismo tiempo, en la reorientación de las políticas educativas tal como quedaba plasmada en el texto de la LEN, se tomaba distancia respecto de la idea de OSCs que sintetizaba en la clásica apelación neoliberal al *Tercer Sector*. En las nuevas definiciones, la participación de las OSCs en el campo educativo era recuperado en clave de un perfil que se referenciaba en organizaciones sociales de diverso tipo: organizaciones *comunitarias, barriales, sin fines de lucro, culturales, cooperativas*, entre otras²⁰⁴.

Más allá de esta mirada, otros actores sostenían una valoración más crítica respecto del programa y de la participación de las OSCs en las políticas educativas más en general. En este punto, retomo los dichos de Leticia, quien participó de la MECON como integrante del Movimiento Barrios de Pie. Dado que esta organización se incorporó al programa cuando UNICEF había perdido protagonismo, la entrevistada no hizo foco en esta articulación, sino que revisó los procesos originados en el marco del TAE al interior del área educativa de la administración gubernamental, señalando tanto potencialidades como algunos límites.

Las experiencias en sí que fueron valiosas, sirvieron en sí mismas porque los espacios que pudieron desarrollar un proyecto (...) mucho o poco, pero el cambio que significa esto para la institución de por sí me parece que es valioso. Después, más en lo macro para nosotros representó un aprendizaje y un re-posicionamiento, una mirada crítica de los límites que tenía el programa, la política educativa, el proyecto político si querés, y esos límites también me parece que se visualizaban desde los propios espacios donde las organizaciones como nosotros nos podíamos incluir. O sea que de alguna manera esto de poder incorporar a las organizaciones sociales a ser parte de un proyecto tiene que atravesar todas las instancias que implica ese proyecto: el diseño, la organización, la ejecución, el balance, la evaluación, porque si no en definitiva es un

²⁰⁴ Artículos 23, 33, 112 de la Ley de Educación Nacional (Nº 26.206).

“como si” y realmente yo creo que si la voluntad real es trascender lo que son las políticas focalizadas y avanzar en una política educativa en serio de inclusión y de transformación de la escuela pública en un sentido popular me parece que el que participen de verdad las organizaciones sociales o no es nodal porque estas mismas resistencias que dejan afuera los sujetos populares de la escuela son las que se reproducen en la estructura de los Ministerios de Educación con las organizaciones. Entonces esto hace que haya experiencias que no se puedan aprovechar, que no se puedan de alguna manera incluir en el diseño de las políticas públicas. (Leticia, referente de Barrios de Pie).

Entre los aportes, Leticia señalaba que llegaron a concretarse experiencias valiosas, y a partir de ellas, cabría esperar cambios en algunas instituciones educativas, todo ello a partir de los proyectos de nivel local desarrollados en común con actores pertenecientes al movimiento.

En cuanto a los límites, daba cuenta de una concepción política del campo educativo divergente de la propuesta original del TAE. Apuntaba, además, que la participación de las organizaciones se vio ceñida por las condiciones de articulación que el programa establecía con los distintos niveles de la administración gubernamental. Esta articulación quedaba subordinada a la aceptación por parte de los actores tanto de las escuelas como de las MECOP de las iniciativas que hubiera propuesto la organización. Uno de los cuestionamientos fundamentales remitía al lugar asignado a la organización en la implementación del programa, meramente instrumental y con escasa participación en los espacios de definición. En ese punto, desde la posición adoptada por el movimiento a partir del momento en el cual decidieron separarse del programa, sugería que el TAE no permitía avanzar mucho más allá que las anteriores políticas focalizadas, manteniendo intactas las formas de rechazo o desconfianza hacia los *sujetos populares*. Más en general, refería a un proceso de *reposicionamiento* de la organización explicable a partir de la consideración de los límites del proyecto político, incluyendo la política educativa²⁰⁵.

Además de repensar la inscripción del movimiento en el marco de las políticas instrumentadas desde el gobierno, la entrevistada reflexionaba sobre los cambios que podían esperarse en el sistema educativo a partir de la sanción de la LEN y la progresiva adopción y difusión de las nuevas orientaciones particularmente en las escuelas secundarias:

Y en general no hay demasiados cambios, por lo menos lo que nosotros percibimos es bastante dificultad de los chicos y las chicas de los barrios para poder transitar la escuela secundaria. Por ahí tienen otras cosas que los tironean para afuera pero es muy... porque en verdad la dificultad es también de acceso al trabajo. Sí por ahí puede

²⁰⁵ Entre fines de 2007 e inicios de 2008 el movimiento se distanció de las posiciones sostenidas por el gobierno, en contexto en que *“el ex presidente Néstor Kirchner decide entrar de nuevo en las filas del Partido Justicialista, abandonando el proyecto de transversalidad”* (Fuente: wikipedia. Consulta: 08-12-14). Desde una posición crítica, dejaron atrás la etapa durante la cual tuvieron participación en distintas áreas de gobierno.

haber changas, puede haber ayuda en lo familiar, pero hay dificultad de acceso al trabajo. No es tanto eso lo que hoy los está sacando de la escuela, sino que la institución no da cuenta de cuáles son sus intereses, sus espacios, sus proyectos, o de cómo poder ayudarlos a construirlos, ¿no? En Capital uno de los problemas enormes es la cantidad de escuelas secundarias.... pero las vacantes no alcanzan para todos los chicos que se inscriben y además los que se inscriben tienen que ir a la noche y hay mucha gente que no quiere que los pibes vayan a la noche porque les da miedo, mucha gente del barrio... Sobre todo en el caso de las chicas, "No, a la noche, no"; entonces es muy difícil. (Leticia, referente de Barrios de Pie).

Desde su perspectiva, al referir las dificultades para lograr la reinserción escolar de los adolescentes, se enfatizaba la idea de que se requería otro tipo de intervenciones, diferentes a las previstas en el marco del TAE. Leticia indicaba, por un lado, la necesidad de incrementar el número de vacantes ofrecidas en el nivel secundario, las que resultaban insuficientes especialmente en horario diurno; por otro lado, advertía que las características de las escuelas secundarias entraban en contradicción con los intereses y proyectos de los adolescentes.

Además de estas cuestiones, tanto Leticia como Gustavo ofrecieron un análisis más global sobre los aciertos y los obstáculos que el programa mostró en su desarrollo. Ambos, en tanto sujetos situados con posicionamientos políticos divergentes en ciertos puntos, permiten complejizar la revisión sobre diversas facetas del programa, destacando límites y potencialidades que se inscriben en la articulación entre agencias e instituciones del sistema educativo nacional, así como de agentes del sistema educativo con actores de las organizaciones en el nivel local:

Me parece importante reponer para sumar a lo conversado con vos respecto fundamentalmente de las barreras que pusieron los ministerios provinciales al Programa y al trabajo con las organizaciones sociales (...) hay experiencias muy valiosas, también por supuesto en la educación formal, pero también hay mucha resistencia, mucha resistencia [desde las instituciones educativas] a ver los propios límites y a poder mirar con apertura experiencias territoriales que tienen que ver con las organizaciones populares. (Leticia, referente de Barrios de Pie).

Algunas de las resistencias y dificultades señaladas por Leticia apuntan especialmente a los funcionarios de los gobiernos provinciales²⁰⁶, pero también a las instituciones educativas que dejan fuera de su trabajo cotidiano el reconocimiento de los intereses de los sectores populares.

²⁰⁶ A título ilustrativo, incluyo la siguiente referencia a las acciones en Educación de adultos en una provincia del noroeste del país: "Habíamos llegado a armar tres grupos de adultos en tres lugares de la [capital provincial]. Y nunca pudimos conseguir, después de haber armado incluso los listados porque nos habían pedido una cantidad de cuestiones formales, el lugar donde se podía reunir la gente. (...) Como todo lo que hacíamos y hacemos nosotros como organización no sólo teníamos instancias de negociación con el ministerio, sino que cuando alguna cuestión que se había planteado no se cumplía nos movilizábamos y reclamábamos."

En contraste, según la experiencia de Gustavo, integrante de la MECON por FOC, y desde una mayor afinidad ideológica con el gobierno, la valoración del programa excedía largamente los objetivos instrumentales propuestos. Fue interpretada como una apuesta política, contando con el aval y el compromiso de los funcionarios a cargo de altos niveles de decisión dentro del Ministerio de Educación. En el proceso de diseño y de puesta en marcha del programa, según relataba, se vieron identificados en una serie de acuerdos respecto de los objetivos, en la definición de las condiciones necesarias para alcanzarlos y en la necesidad o conveniencia de realizar una convocatoria que excediera a los agentes estatales:

El programa tenía articulaciones pero su dependencia político-técnica era ligada al Ministro. Entonces, ¿eso qué te daba? Saber que se estaba haciendo algo en virtud de esta transformación y era un discurso coincidente con el rumbo de las políticas que planteaba el Presidente, que planteaba el Ministro, que planteaba gran parte de la sociedad y que planteaba nuestro diagnóstico también de lo que había que hacer. Para nosotros había que hacer todo esto que hacía el programa cuando interpelaba a esos actores respecto de la inclusión y lo que había que instalar a nivel comunitario era un compromiso con la educación, esta idea de comunidad de aprendizaje que estaba atravesando el discurso del programa. (...) era un esfuerzo que para nosotros era la vida, para uno era más que un proyecto político, entonces nos contenía ese proyecto político y nos llevaba hacia un lugar. Entonces vos decís ¿qué fue el programa? Fue una hermosa experiencia con solidez metodológica, con apuesta, con equipos, con materiales, con muchos encuentros, con mucho debate. (Gustavo, referente de FOC).

En las expresiones de Gustavo se destacaba la confluencia de objetivos entre la organización y los funcionarios del área educativa, así como acuerdos básicos desde los cuales pensar estrategias dirigidas a la educación de sectores subalternos partiendo de la apelación a múltiples actores para la conformación de *comunidades de aprendizaje*. Al mismo tiempo, el lugar de protagonismo en la articulación entre actores estatales y no estatales parecía otorgar un sentido a la oportunidad de participación desde un compromiso que cabe calificar como “militante”.

A través de los dichos de algunos de los actores de la MECON, abordé aquí los sentidos asignados por integrantes de las OSCs a su participación en un programa de política educativa. Desde las distintas perspectivas, se enfatizaron los logros obtenidos en el marco del programa, pero también dieron cuenta de limitaciones en las instancias de implementación en las distintas jurisdicciones. Una de las dimensiones que entiendo no es independiente de la valoración del TAE, es la mayor o menor adhesión a las políticas del gobierno nacional. De este modo, Gustavo expuso el punto de vista de un acompañamiento comprometido políticamente desde una OSC que compartió todas las etapas y adhirió al marco conceptual y al encuadre general del TAE. Por contraste, Leticia dio cuenta de una mirada más crítica, que

enfaticaba los límites que impedían superar concepciones precedentes acerca de los sujetos populares.

Además de la proximidad a la línea política del gobierno nacional, las tradiciones e historias de cada una de las OSCs resultan antecedentes a considerar en relación con sus posicionamientos. Los diversos orígenes de las organizaciones, devienen en perfiles distintivos: tanto FOC como la Fundación SES, manifestaban formas de participación en distintas instancias de las políticas nacionales desde un aporte *profesional*; en contraste, el carácter del Movimiento Barrios de Pie, que remitía en sus acciones a la movilización de las bases de *sectores populares*, vuelve comprensible la profundización del sentido crítico y una relación con las agencias estatales de mayor conflicto y distanciamiento.

En este apartado procuré dar cuenta de la incorporación de las OSCs en diferentes etapas del programa, acompañada por la afirmación (o el reclamo) de formas de participación en condiciones de protagonismo en la toma de decisiones. Al mismo tiempo, las instancias valoradas positivamente y las limitaciones percibidas y expresadas por los actores en momentos de definición, implementación y evaluación del TAE, permiten entender el programa en su dimensión de construcción política. El señalamiento de potencialidades, pero también de obstáculos en la articulación entre organizaciones de base y escuelas, y entre las OSCs y los Ministerios provinciales, dan cuenta de la multiplicidad de situaciones habidas en distintos contextos, pero también reflejan diversidad de perspectivas y los sentidos contrastantes entre los participantes en carácter de representantes de la *sociedad civil*, a partir, entre otras dimensiones, de los posicionamientos políticos e ideológicos que asumen.

En el siguiente apartado abordaré, a través del análisis del TAE, algunas de las dimensiones vinculadas a la implementación de políticas educativas de orden nacional dentro de jurisdicciones que aún conservan cierta autonomía para darse sus propias definiciones en un contexto federal.

VI.3-LA CUESTIÓN INTERJURISDICCIONAL. LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS NACIONALES EN CONTEXTO FEDERAL

Una de las dimensiones a tomar en cuenta en el análisis de los programas o proyectos de política educativa refiere a la relación entre las áreas ejecutivas de los distintos niveles de gobierno. Por un lado, el nivel nacional, cuenta con atribuciones para la definición de líneas generales de política, mientras por otro lado, las diversas administraciones de nivel provincial

y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se caracterizan por gozar de cierta autonomía relativa que condiciona de múltiples modos las formas efectivas de intervención del nivel nacional en las políticas de las distintas jurisdicciones. Además de estos niveles de administración, un tercer nivel de decisión corresponde al Consejo Federal de Educación, órgano colegiado que al aprobar Resoluciones sobre temáticas que han sido previamente discutidas, produce normativa que cabe considerar como orientaciones en líneas más generales, que deben ser consideradas por las distintas jurisdicciones.

Dentro de ese marco, algunos de los ejes del Programa Nacional de Inclusión Educativa *Todos a Estudiar*, originado como una política nacional, aparecen de algún modo recuperados en la Ley de Educación Nacional y en las Resoluciones del CFE referidas al nivel secundario de educación²⁰⁷. Es en este sentido que considero al programa como un analizador de las políticas educativas de la última década. En primer lugar, referiré a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ámbito donde realicé trabajo de campo, y a su relación con el nivel nacional. Posteriormente, presentaré indicios sobre la recepción del programa en otras jurisdicciones desde las voces de los actores.

VI.3.1.-LA ARTICULACIÓN NACIÓN-CIUDAD EN LOS INICIOS DEL PROGRAMA

La jurisdicción fue invitada a firmar convenio para incorporar entre sus propuestas el *Todos a Estudiar* a partir del inicio mismo del programa, esto es, desde 2004-2005²⁰⁸. Quienes eran por entonces funcionarios del área educativa en la ciudad habían asumido la problemática de la no terminalidad escolar procurando generar alternativas propias que ya estaban siendo implementadas. Recordemos que la Ciudad de Buenos Aires, desde la efectivización de su autonomía en 1996, logró conformar líneas de política que no necesariamente adherían a las propuestas de la Nación ni del Consejo Federal de Educación²⁰⁹. Con la intención de reconocer los posicionamientos y las definiciones en torno al TAE, y las particulares circunstancias de la articulación entre el MECyT y la Secretaría de Educación de la CABA por esos años, entrevisté a Mariana, una ex funcionaria del área

²⁰⁷ Referiré previamente a las Resoluciones del CFE en las notas al pie N° 163 (pág. 113) y N° 194 (pág. 138).

²⁰⁸ Por entonces, Aníbal Ibarra estaba al frente del poder ejecutivo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por segundo período consecutivo. Antes de completar este mandato, fue destituido y reemplazado por Jorge Telesman, quien designó a Alberto Sileoni al frente del Ministerio de Educación. El mandato de este último se extendió hasta diciembre de 2007, fecha en que asumió gobierno local Mauricio Macri.

²⁰⁹ En relación con la Ley Federal de Educación, en la CABA nunca fue implementada la estructura de EGB y Polimodal, sino que se mantuvo el esquema de siete años de escolaridad primaria y cinco de escolaridad secundaria en las escuelas públicas. No obstante, otras dimensiones de la "Reforma educativa" permearon las políticas locales, tal como la implementación de programas de políticas focalizadas.

educativa de la Ciudad de Buenos Aires. La referida autonomía en las políticas educativas a nivel local surgía como uno de los motivos de la no aceptación inicial del programa, según ella recordaba:

[La Ciudad de Buenos Aires] tiene mucha tradición propia, gestiones que han tenido más claridad sobre qué hacer que la misma nación. Sí, tiene algunas condiciones institucionales y políticas que la habilitan para poder rechazar o no determinadas propuestas de la Nación, sobre todo porque tiene una agenda, ahora no, pero en general, históricamente, más, menos, ha tenido una agenda en relación a la política educativa, entonces eso también te permite... Bueno, son criterios de selección de políticas, ¿no? Y aparte tampoco es un territorio que dependa económicamente tanto de Nación, no depende ni políticamente, porque puede construir discurso propio, y económicamente tampoco...

Mariana apuntaba de este modo a la capacidad institucional que permitía responder negativamente a un ofrecimiento del Ministerio de Educación de la Nación en términos de independencia. Como resultado de esas particulares condiciones, la jurisdicción contaba con dos experiencias en curso orientadas a adolescentes que se encontraban por fuera de las instituciones escolares: las Escuelas de Reingreso²¹⁰ y el Programa Puentes Escolares²¹¹. El desarrollo de estas nuevas propuestas se planteaba como uno de los motivos por los cuales se optaba por no incorporar el programa *Todos a Estudiar*:

Nosotros con las propuestas de reingreso queríamos llegar a esa franja de pibes que todavía tenían alguna expectativa con respecto a su escolaridad pero que también sabíamos que esos pibes iban a ser de alguna manera rechazados, directa o indirectamente por las escuelas, que ese es el quid de la cuestión, volver a convocar a los chicos a una escuela secundaria que es una escuela que genera distintos mecanismos de distanciamiento y expulsión. Entonces, yo quería como dos cosas: una, convocar a esa franja, en realidad yo quería convocar a los que ya estaban afuera; y después, yo creo que teníamos que inventar otra cosa, teníamos que poner a prueba otra cosa. (...) Pero me parece que teníamos que inventar, teníamos la posibilidad de inventar algo distinto con, por supuesto, componentes de lo que es la escuela secundaria pero sobre todo me parece que estos pibes que todavía están con algún deseo de estudio, si los mandábamos a la escuela, a los tres meses estaban afuera de la escuela, y esa fue como la idea eje de reingreso. Y después, nosotros también teníamos, seguramente lo conocés, el proyecto 'Puentes' para pibes que están en situación de calle. Es decir, que por más que eran dos propuestas con una cobertura pequeña en relación al tamaño del problema, también fue una decisión, ya teníamos más o menos cubierto desde lo que nosotros pensábamos eso, la propuesta de Todos a Estudiar, digamos.

Por entonces, la ciudad había comenzado la campaña denominada Deserción Cero²¹², ofreciendo a los jóvenes que no cursaban estudios elegir entre todas las posibles instituciones

²¹⁰ Referir previamente a las Escuelas de Reingreso al inicio del capítulo V (Nota al pie N° 172, pág. 115).

²¹¹ El Proyecto Puentes Escolares fue creado por Res. SED N° 2.235/02 con la finalidad de brindar mayores oportunidades educativas a los chicos y las chicas en situación de calle.

²¹² <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-47912-2005-03-01.html>. Consulta: 09-12-14.

de educación pública. A tal fin, se habían creado las Escuelas de Reingreso, se había incrementado el número de becas y se había establecido la figura de los Promotores de Educación, quienes en los CGP informaban y asesoraban a los jóvenes acerca de la gestión de trámites vinculados con la enseñanza secundaria²¹³. Al mismo tiempo, se habían coordinado medios de difusión tales como spots publicitarios y distribución de folletos en kioscos de diarios y en edificios.

Considerando con mayor especificidad la configuración propuesta en el TAE, la ex funcionaria expresaba, además, una posición crítica a la exigencia de articulación con organizaciones sociales:

Y aparte nosotros éramos medio reacios a algún modo de manejo con las organizaciones de base. (...) Es decir, hay que trabajar con las organizaciones sociales para que se constituyan en un aliado y en un socio importante, no por el hecho de que sean organizaciones sociales van a acompañar un proceso como también hay que acompañar, hay que hacer un giro desde el Estado. Decir que no a una propuesta de Nación no es fácil, por esto que te decía de que la Ciudad es un lugar muypreciado. (...) Nosotros teníamos no una política de oposición, pero había algunas cosas que nosotros sabíamos que no funcionaban. (...) Porque aparte no es fácil incorporar a otros actores en el proceso de toma de decisiones, es necesaria una cultura institucional que a veces no está presente en las escuelas y también a veces las organizaciones... Puentes sí trabajaba con determinadas organizaciones de base, en la ciudad; bueno, pero trabajar es acordar, ponerle contenido al acuerdo, sostener y monitorear el acuerdo. Entonces inclusive con las Escuelas de Reingreso que también teníamos algún diálogo con las organizaciones sociales, y aparte las organizaciones sociales son organizaciones sumamente heterogéneas, difíciles. (...) No es que tienen un nivel de autonomía y reflexión, y los barrios tienen también un componente conservador. (...) Pero también el Estado tiene sus vacancias, sus claroscuros, y la sociedad también y las organizaciones sociales también, entonces es muy difícil trabajar seriamente. Y trabajar seriamente implica mucho esfuerzo, por eso también nosotros no queríamos seguir sumando más programas. No queríamos seguir superponiendo o poniendo. Igual hay temas que nosotros no pudimos cubrir en la medida que hubiésemos querido y a lo mejor había un programa de nación que cubría eso, pero si no lo podés sostener ni direccionar, preferíamos no firmar ningún convenio.

El cuestionamiento a la propuesta de articulación con OSCs se explicitaba en la voz de Mariana acentuando la necesidad de definir claramente el modo de instrumentación de las relaciones entre instituciones educativas y organizaciones de base. Desde ambas partes, existían riesgos de que se tomaran decisiones y se encarasen acciones que no resultaran en un impacto positivo sobre la reinserción escolar de los adolescentes. Lejos de sostener una

²¹³ Los Centros de Gestión y Participación (CGP) fueron creados por Decr. GCBA N° 1958/98. Fueron instalados como delegaciones administrativas en los barrios de la ciudad con el fin de prestar servicios de gestión desconcentrada, entre las cuales, se incluía la Información y Atención a los Vecinos. A partir de 2006 en relación con la Ley de Comunas (Ley GCBA N° 1777), fueron modificadas sus delimitaciones y pasaron a denominarse Centros de Gestión y Participación Comunal (Decr. GCBA N° 816/06)

valoración positiva previa y generalizada sobre este tipo de vínculos, afirmaba que se requería un fuerte acompañamiento desde el Ministerio de Educación jurisdiccional que sostuviera un trabajo tanto sobre la *cultura institucional* de las escuelas como sobre las acciones y los aportes proporcionados a partir de las características particulares de cada organización. Este acompañamiento debía abarcar desde la generación de acuerdos hasta el sostenimiento de los mismos, llevando a cabo un *monitoreo* de las distintas instancias.

Por entonces, según la entrevistada, el foco hacia el cual se orientaban muchas de las acciones en el nivel local ponía énfasis en un trabajo sostenido sobre las condiciones institucionales de las escuelas medias y las características particulares de la labor de los docentes en sus contextos de trabajo. Por ello, apuntaba que la sola existencia de oferta educativa alternativa –Escuelas de Reingreso y Puentes Escolares– no agotaba las acciones a desplegar desde la gestión. Una de las preocupaciones centrales se vinculaba a las prácticas de los docentes al momento de recibir a estos chicos y chicas que retomaban su proceso de escolarización y a la necesidad de sostener el trabajo con el conocimiento. Al mismo tiempo, sugería que era preciso replantearse más profundamente la escuela secundaria y la tensión producida en relación con las propuestas focalizadas:

Yo creo que ahí, me parece que han abandonado, no las Escuelas de Reingreso sino muchas escuelas en la Ciudad de Buenos Aires, en pos de la contención han abandonado el trabajo en pos del conocimiento, y creo que van de la mano necesariamente. Me parece que todavía llegamos a esa franja de chicos que para mí son admirables que todavía quieren estudiar; pero es verdad que hay que hacer un trabajo muy fuerte con los chicos en relación al oficio de estudiar, de ser estudiante. Estos chicos, en general, han perdido el oficio de ser estudiantes. Así como me parece que a los profesores, en estas situaciones, a veces han perdido el oficio de enseñar y entonces es como un encuentro medio terrible si el espacio donde se encuentran es el espacio escolar. Y... se vació de un contenido fundante del espacio escolar que tiene que ver con un vínculo con el conocimiento. (...) Bueno, tiembla la escuela media que, a la vez, las Escuelas de Reingreso o este tipo de alternativas tienen varios desafíos: no ser circuitos de segunda calidad, no hacer como si, pero, a la vez, si nosotros no pensamos estructuralmente lo que es la escuela media vamos a seguir montando Escuelas de Reingreso, escuelas puentes, escuelas esto, escuelas lo otro. Porque vamos a seguir teniendo una escuela que produce niños y jóvenes que dejan la escuela y empiezan a vagar de una escuela a otra. Y yo creo que ahí está parte del asunto en, por supuesto, en pensar alternativas pero también atacar estructuralmente la escuela media. La escuela media tiene algunos problemas significativos que hacen que la escuela media cada vez se vacíe más de contenidos.

De este modo, la ex funcionaria planteaba la importancia fundamental que cobraba la expansión y diversificación de las modalidades de cursada de la enseñanza de nivel medio, alertando sobre el riesgo de renunciar al *contenido fundante* del sistema educativo, esto es, la

aproximación al conocimiento²¹⁴. La diversificación de la oferta debía llevarse a cabo ofreciendo el acompañamiento necesario a todas las nuevas experiencias.

La revisión de ciertas características de la escuela secundaria que obstaculizan la terminalidad escolar habrían sido tomadas en cuenta de algún modo en la elaboración y sanción de la Ley de Educación Nacional, que posteriormente dio lugar a una sucesión de resoluciones aprobadas por el Consejo Federal de Educación²¹⁵. Este espacio, en tanto cuerpo colegiado integrado por los ministros de educación de las distintas jurisdicciones, se configura como escenario para las discusiones acerca de los objetivos educativos y de los dispositivos adecuados para alcanzarlos; en tanto arena de disputa, los distintos actores toman posiciones fundadas en puntos de partida, experiencias previas, diagnósticos de situación y concepciones con frecuencia divergentes.

En el período en que la entrevistada participó en la gestión de la Secretaría de Educación de la Ciudad de Buenos Aires –coincidente con el período de formulación e inicios del programa TAE- la ciudad podía marcar distancia respecto de las propuestas del nivel nacional gracias a la autonomía referida. Así explicaba esta posición que no implicaba adhesión inmediata a todas las políticas, ni tampoco una confrontación irreflexiva o infundada:

No acordaba con algunas cosas que hacía Nación, pero me imagino yo que no había una cuestión ideológica partidaria que trabara. Yo no estaba muy de acuerdo con algunas medidas que se tomaron en el Consejo Federal. Hay un modo de pensar la política nacional que no es la que a mí me gustaba, no sé si se puede hacer de otra manera ahora... en el ámbito del Consejo Federal, y aparte es un país muy desigual en términos de capacidades institucionales. Hay provincias que dependen el cien por cien de la Nación para tener una agenda política, y hay otras provincias que no. Entonces, ahí hay una... que yo creo que está bueno que esté ahí Nación interviniendo, en el sentido cabal del término, pero para las provincias que tienen algún nivel de producción es más difícil, y bueno, Córdoba, la misma provincia de Buenos Aires, Mendoza, algo de Santa Fe y Ciudad, éramos las provincias que teníamos mayor capacidad institucional para pensar otras cosas. (...) Ciudad, ahora no sé, pero tenía una tradición de sostener equipos técnicos. (...) Desde Ciudad, teníamos conflicto pero sobre todo porque no firmábamos el convenio de Todos a Estudiar, y vos decías 'No, no, ya tengo esto, no quiero agregar otro formato más si no lo puedo seguir, si no tengo capacidad', aparte a mí no me gustaba. Pero sobre todo nosotros no queríamos agregar más cosas de las que no podíamos sostener porque todos estos programas, esas ideas, estas medidas implican mucho cuerpo, mucho equipo que siga cuerpo a cuerpo, mucho equipo que esté ahí en el territorio, acompañando a los docentes, que esté viendo qué pasa. (...) como lo pensábamos nosotros, entonces era un nivel de

²¹⁴ En el período en el cual la funcionaria estuvo en el Ministerio de Educación de la CABA, se llevó a cabo un reordenamiento los planes de estudio de las diversas modalidades de enseñanza de nivel medio. Fuente: http://www.buenosaires.gob.ar/areas/educacion/luar/pdf/ley_obligatoriedad_escolar.pdf. Consulta: 09-12-14.

²¹⁵ Ver apartado IV.4.2, nota al pie N° 163 (pág. 113).

inversión, en términos de recursos y de tiempo que es así. Para que Puentes Escolares funcionara como funcionó, había que, aparte de poner mucha cabeza, ideas y un nivel de convicción fuerte, bueno, había que sostenerlo cuerpo a cuerpo.

En cuanto a los criterios con los cuales repensar la oferta educativa destinada a adolescentes de sectores populares que no ingresaron a la escuela o la abandonaron, y a quienes había que invitar a retornar al sistema educativo, la funcionaria expresaba algunas consideraciones sobre ciertas condiciones que interfieren con los procesos de escolarización efectivamente vinculados al conocimiento y enmarcados en vínculos caracterizados por un trato acorde a los requerimientos y necesidades de los alumnos:

Sí, hay mucho maltrato con los chicos. Es que hay muchas escuelas que no quieren que los chicos vuelvan porque es más trabajo, así de simple. (...) Por eso mismo a nosotros nos parecía que el puente –tomando las palabras del Todos a Estudiar– entre los pibes que están afuera y la escuela, no tenía que ser un puente transitorio. Para estos pibes no había que hacer un puente, había que tener una propuesta con un inicio y una terminalidad allí, y la mejor propuesta posible en ese momento en términos de calidad, de innovación. Pero hay mucho maltrato con los jóvenes desde estas cosas que se dicen explícitamente, desde exigirles cosas de cuidado y de higiene personal, sobre todo de vestimenta que es muy difícil para determinados sectores sostenerlo. Y sobre todo, me parece que el maltrato es no tenerlos en cuenta, es un maltrato estructural, es un maltrato de invisibilidad de las características de los pibes, estar esperando tener enfrente un pibe que no está, ya no es. (...) Y yo creo que esa es la muestra más cabal, bueno, de un... la palabra desprecio es un poco fuerte, pero sí de una desconsideración con los alumnos. Entonces, me parece que el tema es como muy estructural, está muy metido en la concepción. Pensá que hasta hace poco, hasta hace nueve años o un poco menos había escuelas que no querían tener alumnas embarazadas, y también es verdad que tener alumnas embarazadas con los bebés en las clases no era una alternativa, ahí no culpo nada más a las escuelas, también es verdad que a veces desde el Estado con tal de que estén adentro, se los mete bajo presión, y bueno, enseñar en un... es decir, se desvirtúa. Es otra cosa enseñar con un bebé, no se puede. Es decir, hay que garantizar que esos bebés, esos niños estén en otro lugar, cuidados, etc. También eso es verdad, que acá hacemos algunas cosas como a presión, que estén dentro, y el estar adentro no necesariamente quiere decir que haya una situación de aprendizaje, a veces quiere decir nada más que están adentro. (...) Yo creo que ahí es engañoso para todos, porque que estén como sea, ya a esta altura no le sirve a nadie.

El análisis realizado sintetiza una mirada que caracteriza el retorno de los y las adolescentes a la escuela como un escenario complejo, reconociendo la dificultad de recuperar el trabajo con el conocimiento; paradójicamente, ese trabajo específico es el contenido en el cual la institución escolar encuentra legitimación para reclamar la asistencia universal de las jóvenes generaciones.

Intentando hacer una breve síntesis de lo expresado por la ex funcionaria en relación con el *Todos a Estudiar*, la Ciudad de Buenos Aires no habría firmado convenio inicialmente en virtud de la decisión de continuar profundizando las experiencias previas y en curso en la jurisdicción, que disputaban sentidos alternativos al TAE. Al mismo tiempo, la incorporación

de los jóvenes a las escuelas secundarias, sin antes resolver el compromiso de los equipos docentes en la aceptación de los nuevos desafíos y la necesidad de sostener y reformular el trabajo con el conocimiento, se juzgaba como otra ocasión próxima al fracaso y a la expulsión del sistema para los adolescentes de sectores vulnerabilizados. Por otra parte, las políticas de la jurisdicción, eran por entonces definidas y financiadas con recursos propios y sostenidas por equipos técnico-políticos con trayectoria en el diseño y acompañamiento de líneas alternativas que estaban en plena implementación en la ciudad. Por último, la articulación con organizaciones sociales, genéricamente planteada, resultaba problemática sin garantizar mejor sustento ni mejores alternativas para el retorno a la escuela que aquellos sostenidos desde el propio sistema educativo. La decisión de trabajar de modo articulado entre instituciones educativas y OSCs sólo podía llevarse a cabo mediante un acompañamiento desde el propio Ministerio de Educación jurisdiccional que garantizara una orientación adecuada hacia los objetivos propuestos por el programa. Si en sus Fundamentos, el TAE proponía generar relaciones de mutua cooperación bajo modalidades horizontales de trabajo articulado²¹⁶, desde una perspectiva compleja, la entrevistada señaló una dimensión conflictiva y poco explicitada sobre las características propias de las instituciones educativas y de las organizaciones sociales: la heterogeneidad, los *claroscuros*, y cierto componente *conservador* que, lejos de acompañar a los procesos de reinserción escolar, podía dificultarlos desde las prácticas cotidianas.

Finalmente, el TAE ingresó en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el año 2006, - durante la gestión de Jorge Telerman como jefe de gobierno- con Alberto Sileoni al frente del Ministerio de Educación local, quien a partir de diciembre de 2007, al asumir la presidencia Cristina Fernández de Kirchner, pasó a dirigir el Ministerio de Educación de Nación, al tiempo que en la Ciudad de Buenos Aires se instalaba un gobierno de corte neoconservador. El programa siguió vigente a nivel nacional -y por ende en la ciudad- hasta fines de 2009.

En el siguiente apartado retomaré el punto de vista de los actores del nivel central, a fin de recuperar las reflexiones sobre la toma de decisiones y sobre algunas experiencias en otras jurisdicciones donde el programa fue aplicado desde sus inicios.

²¹⁶ Esta cuestión fue abordada previamente en el apartado IV.2.2.

VI.3.2.-LA LLEGADA DEL PROGRAMA A LAS PROVINCIAS: ACERCA DE TRADICIONES, REDES Y ACTORES

La propuesta del TAE, cuyo ingreso se había demorado en el caso de CABA, encontró rápida aceptación en otras jurisdicciones²¹⁷. Si bien el dispositivo propuesto de conformación de Mesas de Coordinación resultaba idéntico en todos los casos, las definiciones locales y los aportes de los nuevos participantes convocados diversificaban considerablemente las posibilidades concretas y las definiciones a nivel jurisdiccional. Desde el nivel nacional de la administración, al considerar la diversidad regional y provincial, se percibía como factor decisivo el grado de *descentralización* que convenía imprimir al programa. El equipo de coordinación se planteaba la necesidad de formular un esquema que diera espacio para la toma de decisiones en las distintas jurisdicciones e instituciones educativas, pero que simultáneamente limitara las *arbitrariedades* y orientara claramente las acciones. Uno de los factores que les resultaban preocupantes era la frecuente rotación de actores institucionales, tanto docentes como directivos, cuestión que responde a la normativa regulatoria del trabajo docente.

Acá el desafío mayor es cuánto descentralizás y cuánto centralizás. O sea, si vos descentralizás mucho la política y le hacés un esquema cien por cien participativo queda demasiado en manos de la arbitrariedad del sujeto que está a cargo de esa coordinación. Entonces, lamentablemente también, tantos vaivenes que hay en los equipos directivos. (...) Entonces uno la pregunta que se hace es, bueno, en todo caso, si la hacés muy concentrada y centralizada donde diseñás un programa detrás del escritorio y después no das ninguna posibilidad de que en las zonas, en las escuelas, en el territorio ocurra nada, porque vos bajaste un enlatado no funciona y uno sabe que no va a funcionar, porque el enlatado, ya sabemos, no hay que explicarle a nadie. También si lo hacés demasiado abierto y no centralizás responsabilidades, jugás más con la política central de garantizar determinadas cuestiones, te ponés muy en juego porque el problema que hay también es que no jugás con una cierta estabilidad en las escuelas que te permita decir, bueno, yo invierto y apuesto a formar treinta directores a morir y convierto a treinta directores en el mejor equipo directivo y entonces voy a hacer una experiencia anticipatoria. (...) Ponés tres tipos comprometidos en cada escuela. Al año siguiente, de ese equipo directivo no te quedó ninguno. Entonces, esto es real, son los vaivenes que ocurren en la política del sistema. Yo lo que creo es que, a esta altura, me parece que, sin desmoralizarme y siendo alguien que sigo haciendo política educativa, creo que bueno, que son las variables que se ponen en juego que por ahora no hay posibilidad de modificar hasta que no se modifiquen sustancialmente algunas otras cuestiones más estructurales (Mavi, Coordinadora del TAE).

Las reflexiones de Mavi daban cuenta de que, desde su perspectiva, ciertas dimensiones debían considerarse durante el proceso de definición de políticas educativas

²¹⁷ En el año 2004, se incorporaron tempranamente al programa las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Corrientes, Tucumán y Jujuy.

destinadas a un estado federal. Como punto de partida, expresaba la intención de distanciarse de los proyectos *enlatados*, asumiendo como tales a los característicos de la década de los noventa. En aquéllos, la intención de *maximizar* la *eficiencia* en la inversión de recursos provenientes de organismos internacionales se acompañaba de procedimientos que procuraban controlar todo el proceso de implementación, para luego evaluar el *impacto* del programa en términos cuantitativos. En el supuesto contrario, la Coordinadora sostenía que si el programa dejaba por completo la toma de decisiones a cargo del nivel local se corría el riesgo de *jugar* con la política nacional en su responsabilidad de *garantizar* cierto control sobre las acciones del TAE.

Una de las dimensiones consideradas fue condensada en términos de *compromiso* de los docentes y directivos implicados a nivel de las escuelas. La preocupación expresada refería a la imposibilidad de dar continuidad en las instituciones educativas a equipos directivos con los cuales desplegar acciones de formación que garantizaran cierto nivel de adhesión a los supuestos sobre los cuales se configuraba la formulación del programa. Según sus dichos, las condiciones del sistema en los procedimientos de designación de responsables no permitían dotar de *estabilidad* a las escuelas, estabilidad sobre la cual sustentar una reorientación de las acciones que trataban de imponerse como nuevos sentidos impulsados desde el nivel nacional. En suma, la Coordinadora sostenía el supuesto de que es posible ejercer cierto "control" sobre las interpretaciones que los sujetos hacen de las normas y sobre las decisiones que toman en cada escenario en particular; es por ello que ubicaba un obstáculo importante en la transitoriedad de las designaciones de los equipos de conducción en las instituciones educativas.

Por el contrario, siguiendo los aportes de la antropología educativa latinoamericana (Ezpeleta, 2004; Rockwell, 1996, 2007; Ezpeleta y Rockwell, 1985) considero que la puesta en acto de los distintos proyectos, programas y normativas aún cuando procuren precisar líneas de trabajo y orientaciones comunes, son necesariamente tamizados, reinterpretados y finalmente "materializados" por las acciones y decisiones de sujetos situados, quienes participan como agentes dentro del sistema educativo y, para el caso del TAE, también como integrantes de las OSCs implicadas. Referí anteriormente a la categoría de *apropiación* propuesta por Ezpeleta y Rockwell, desde la cual cabe recuperar las acciones de los sujetos y su capacidad transformadora. Más allá de toda normatividad y de la intencionalidad de control estatal, las escuelas son producto de procesos de construcción social que abarcan desde la

reproducción de relaciones sociales a formas de resistencia, desde el control hasta la apropiación. Desde estas categorías, abordo el análisis de las escuelas concibiéndolas en tanto redes de relación e interacción en el marco de relaciones estructurales. De tal modo, no pueden pensarse como escenarios donde la normatividad se imponga, sino más bien sucede que

ningún estado puede implantar un proyecto de manera total. Siempre se topa con otros actores y con lógicas distintas en el escabroso proceso de ir articulando una posición hegemónica (Rockwell, 2007: 27).

Tal posicionamiento teórico apunta a recordar el carácter contingente y construido de las relaciones sociales a partir de las cuales es posible analizar las políticas educativas pretendidamente unificadoras y las prácticas y sentidos que se despliegan en cada contexto particular.

Desde esta perspectiva, intento a través de diversas voces dar cuenta de las demandas, resistencias y apropiaciones locales frente a las propuestas del Ministerio de Educación nacional. Considero que los integrantes de las distintas Mesas de Coordinación Provinciales y Locales, los facilitadores pedagógicos, los talleristas, los inscriptos en el TAE y las personas de su entorno, junto a una amplia "constelación" de sujetos en relación -que incluye a los equipos de conducción pero no se agota en ellos- fueron quienes, retomando sus propias experiencias y prácticas, interpretaron, resignificaron y definieron formas locales de dar contenido al programa.

Cada nivel implicado en la implementación de este programa conformaba sus propios espacios de articulación y decisión. En todos ellos, la convocatoria a actores de las OSCs y del propio sistema educativo, ofrecía escenarios donde se desplegaban los procesos de apropiación que he referido²¹⁸. El análisis de estos procesos de apropiación y control debía plantearse también al nivel de las administraciones provinciales²¹⁹. Con la intención de recuperar las perspectivas de los actores en relación con las potencialidades y dificultades implicadas en esos escenarios, retomo en este punto las voces de integrantes de las OSCs que participaban de la MECON, quienes tuvieron protagonismo en el asesoramiento y construcción de vínculos con los actores de las administraciones jurisdiccionales y en los territorios provinciales:

²¹⁸ Presentados entre los aportes de Elsie Rockwell, en el apartado I.3.3.

²¹⁹ En la configuración propuesta por el programa, como mencioné anteriormente, la estructura administrativa replicaba a nivel provincial el esquema de la MECON, integrando en las Mesas de Coordinación Provinciales funcionarios de los Ministerios de Educación con actores de las organizaciones que se hacían responsables de participar en ese nivel de gestión.

Fundamentalmente el problema que nosotros vimos en el desarrollo del programa o experimentamos fue la dificultad de articular con los ministerios provinciales y desde allí con las escuelas. Porque la mayoría de los maestros, o de los profesores en el caso del Todos a Estudiar, o de los directores de las instituciones educativas, no estaban demasiado informados del programa o tenían resistencia a articular con organizaciones territoriales. Mucha dificultad en ese sentido. (...) En la época de Filmus sí había una apertura. El tema es que en el conjunto del país, los ministerios provinciales no tenían ni un poco de esa apertura. (Leticia, referente de Barrios de Pie).

De este modo, refería a las dificultades que habían encontrado al procurar concretar articulaciones con el nivel de las administraciones provinciales en las MECOP, donde no contaban con el grado necesario de *apertura*, característica que sí asignaba al equipo del Ministerio de Educación de la Nación durante la gestión del Ministro Filmus.

Los obstáculos a la implementación del programa en los niveles jurisdiccionales y locales, también aparecían en las reflexiones de un integrante de una de las fundaciones implicadas:

Yo creo que lo que se empieza a dar en las Mesas Provinciales... primero una tensión que es respecto a esta cuestión que es más de fondo [referida a la concepción meritocrática] y después una tensión que se da respecto a la participación de las organizaciones sociales en la educación. Y un segundo eje que era medio extraño, y eso yo ahí lo dividiría en dos: primero desde una cuestión de poder, de entender que de educación habla la escuela y, por lo tanto, de un lugar hegemónico, de un lugar no penetrado por otras voces; y por otro lado, una lógica de decir las organizaciones sociales en el barrio no pueden entrar en el edificio escolar porque no tienen un rol asignado por el sistema porque no está legitimado (Gustavo, referente de FOC).

La falta de legitimidad de las OSCs en los ámbitos provinciales y locales de la implementación del programa se sustentaba, según Gustavo, en la concepción según la cual la intervención sobre las jóvenes generaciones corresponde en exclusividad a las instituciones educativas²²⁰. Sin embargo, con toda clase de matices, esta dificultad podía superarse mediante el respaldo normativo del programa, producido sobre los supuestos de los integrantes del equipo de nivel nacional. Éstos eran quienes, recuperando experiencias previas, sostenían una valoración positiva acerca de la participación de actores no escolares en las políticas educativas.

En relación con los niveles de aceptación -y de rechazo- de la intervención de las OSCs, la referente de Barrios de Pie planteaba los límites de una dinámica donde las organizaciones se veían obligadas a presentarse y generar vínculos directos con las escuelas seleccionadas por cada administración provincial. A partir de la experiencia de su

²²⁰ Otra integrante de la misma fundación había referido a la falta de legitimidad de las OSCs ante las instituciones educativas, vinculándola con la *informalidad* de las organizaciones frente a la burocratización de las escuelas (apartado V.3.2).

organización, revelaba que las instituciones educativas carecían de información sobre el TAE, responsabilidad que suponía había sido asignada a los Ministerios de Educación provinciales. Al mismo tiempo, apuntaba que existían formas de resistencia en el nivel local a la propuesta asociativa.

Por otra parte, reseñando sucintamente la vinculación del Ministerio de Educación de nivel nacional con los propios de las diversas provincias, cabe recordar que desde la década del sesenta y hasta los noventa, fueron progresivamente transfiriéndose a las respectivas jurisdicciones los servicios educativos que previamente el Estado nacional prestaba en forma directa²²¹ (Perazza, 2013). Al finalizar los noventa, el área educativa del gobierno nacional era caracterizado como un "Ministerio sin escuelas", que sin embargo, había profundizado sus funciones de control y que producía intervenciones en las instituciones educativas por vía de la normativa y de las transferencias condicionadas. En ese contexto, las propuestas ministeriales eran mencionadas como "enlatados".

En la entrevista con la referente del movimiento incluido en la MECON, surgía otro planteo de suma importancia para documentar algunas de las limitaciones que tuvo la implementación del programa: afirmaba que en las jurisdicciones se continuaba asociando a los programas de orden nacional con experiencias previas caracterizadas por la imposición de modelos prefijados. El TAE no parecía superar aquellas condiciones, manteniendo las características de los proyectos que Mavi había calificado como *enlatados* al referir a una etapa anterior:

-Es que justamente yo creo que la forma de llegada que era supuestamente el Ministerio de Educación disponía cuáles eran las escuelas de la provincia que [participaban] y les bajaba la información digamos y después nosotros nos acercábamos a la escuela para articular. Esto no funcionaba. Entonces había que establecer otra modalidad, que era lo que nosotros planteábamos. Favorecer que se realizaran, por ejemplo, encuentros donde estuvieran los directores de las escuelas y/o los docentes que iban a trabajar con el programa junto con los facilitadores de las organizaciones territoriales que íbamos a trabajar con el programa. Y en ese encuentro justamente plantear cuál era el trabajo que íbamos a hacer en común, disponer de espacios de trabajo y de reflexión en conjunto, desde presentarnos, conocernos, derribar prejuicios, poder llegar a acuerdos, a consensos. Esa instancia, si no existe, el programa fracasa. Y eso es lo que pasó. Hubo algunas experiencias donde se pudo ir remando, en la experiencia nuestra, ¿no? Se pudo ir remando y llevando adelante una experiencia valiosa puntual pero después esto replicarlo en muchas otras no, quedaba absolutamente trunco. (...) y también está esta sensación de que bueno es una nueva cosa que me están bajando del Ministerio para que hagamos y no se sienten implicados ni comprometidos en eso. Entonces eso también genera resistencia porque es como una

²²¹ Una breve reseña del proceso y la referencia a la estructura del sistema educativo al año 2003 puede hallarse en <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL004000.pdf> (Consulta: 21-08-15).

obligación, un deber más, y no algo que puede ser valioso para un problema concreto que tiene la institución, para incluir a los pibes

E: - ¿Se veía como un enlatado, como algo de bajada?

-Sí, y con los límites de bajar un enlatado en el Ministerio de Educación que tenemos de los '90 para acá, porque justamente los Ministerios de Educación provinciales hacen o no hacen en razón de su propia definición. (...) Entonces por ahí si le interesan los recursos que puede haber, bueno se adhiere a un programa, pero después lo que hace o no hace también hay muy poco monitoreo, muy poco seguimiento y articulación. (Leticia, referente de Barrios de Pie).

Según la entrevistada, por la mediación de los Ministerios de Educación provinciales, en las interpretaciones de los actores escolares se reiteraban los esquemas calificados en términos de *bajar un enlatado*. Esto apuntaba a que algunas modalidades de la comunicación y la intervención en la implementación del TAE no modificaban notoriamente las formas y prácticas características de la articulación en el período previo entre el Ministerio de Educación nacional, los ministerios provinciales y las instituciones educativas. De este modo, la dimensión *participativa* del programa, precisamente, representaba "lo enlatado" para los niveles provincial y local. Según la perspectiva de esta referente de una de las organizaciones, parecía imprescindible comenzar produciendo espacios de conocimiento mutuo donde generar acuerdos como paso previo al inicio de acciones en el nivel local.

Una dimensión importante en la articulación interjurisdiccional -que fue presentada en el apartado anterior al referir a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires- remite al nivel autonomía variable que las distintas provincias pueden ejercer en la definición de sus políticas educativas. La "bajada" normativa, la asignación de recursos, la configuración administrativa en ambos niveles y las historias particulares en que se inscriben informan la producción de formas distintivas de articulación en cada uno de los casos. En relación con estas configuraciones variables en la relación, la referente de Barrios de Pie señalaba otra limitación extensiva a distintas líneas de política educativa: refería que la aceptación de un nuevo programa aparecía frecuentemente significada en las jurisdicciones como la sola recepción de recursos, los cuales aportarían al desarrollo de acciones no necesariamente enmarcadas en los lineamientos generales del proyecto al cual se adhería como una formalidad. La falta de "control" sobre las decisiones y cursos de acción de las administraciones provinciales incidía también, según la entrevistada, en la falta de orientación efectiva del TAE hacia la generación de consensos con los diferentes actores implicados.

-Te doy un ejemplo con alfabetización: dentro de lo que es la Ley de Financiamiento Educativo hay un ítem que es Alfabetización y terminalidad primaria, o sea que habría recursos de allí a las provincias que llegan. Sin embargo, en la experiencia que te contaba antes [respecto de Alfabetización], cuando había que disponer de un maestro

para la terminalidad primaria del espacio de alfabetización no había recursos. 'No, no, que los mande Nación', 'Bueno, pero hay una parte que Nación está mandando', se lo decíamos nosotros, 'a través de lo que es la Ley de Financiamiento Educativo que va a...', 'Ah no no, lo que pasa es que como no alcanza para sueldos nosotros lo que hacemos es...' porque entre los ítems hay un montón de cosas pero nadie dice...

E: - Reasignaban las partidas...

-Absolutamente, y nadie controla eso. Entonces es el "como si", figura ahí como un ítem, figura en algún lugar que se está haciendo, pero en la realidad no. (...) Yo creo que hay una dificultad muy grande en esa matriz que le pone límites a este tipo de programas, pero también yo creo que se hubiera podido derribar algunas barreras si en la forma se hubiera podido avanzar. Yo creo que para esto había que discutir con fuerza con los ministerios provinciales, y decir: 'Bueno, van los recursos para el programa pero siempre y cuando haya instancias donde los facilitadores, los docentes, los directores, lleguemos a acuerdos para un trabajo en común'. Digo, este formato donde realmente se ponía en contacto la institución con las organizaciones... Las mesas locales, las mesas provinciales, de la experiencia que nosotros hicimos hemos participado alguna vez en Córdoba, con enorme resistencia de las autoridades. No funcionaba demasiado, tal vez tenía menos resistencia el trabajo con las fundaciones... pero era bastante formal igual, porque inclusive con la gente de las fundaciones nosotros hemos conversado y también tenían dificultades de llegada. (Leticia, referente de Barrios de Pie).

Al señalamiento de las resistencias que tanto Leticia como Gustavo hicieron en relación con las acciones de las OSCs al momento de propiciar articulaciones, la referente del movimiento agregaba desde una perspectiva crítica la escasa capacidad del Estado nacional de reclamar a las jurisdicciones el cumplimiento de las acciones comprometidas dentro del marco del programa. En este punto, señalaba al nivel provincial como un espacio con pocos mecanismos establecidos para limitar la discrecionalidad o arbitrariedad de los funcionarios a cargo, nivel donde se manifestaba una escasa voluntad de sostener encuentros productivos que implicaran a todos los actores.

Esta mirada contrasta en parte con lo expuesto por el referente de la Fundación FOC, incluida también en la MECON, caracterizada por una mayor afinidad con la línea del gobierno nacional. En este caso, en relación con un caso puntual, las acciones llevadas a cabo en las MECOP fueron relatadas en términos de construcción política, con claroscuros que, pese a todo, permitían una articulación productiva:

Entonces nos tocaba... yo tenía que hacer una mesa provincial, la estrategia nueva que yo acompañé fue la de Tucumán que la armamos muy bien. (...) En Tucumán lo que se dio fue, Tucumán tenía una adhesión política muy importante al gobierno nacional, copiaba su organigrama, sus programas, decía a todo que sí a la política nacional porque el gobernador en seguida vio que si se asociaba al proyecto nacional iba a poder sacar a la provincia de un lugar que tenía que era tremendo, una provincia muy castigada por la dictadura (...). Y en el programa, cuando se arma, la provincia arma un equipo con una directora de escuela, con gente muy formada en Tucumán. Y te digo que se dio un fenómeno interesante que fue esto de que esta persona legitimada desde el Ministerio de Educación para salir a convocar a distintos actores empezó a convocar

primero a A.N.D.H.E.S [Abogados y Abogadas del Noroeste Argentino en Derechos Humanos y Estudios Sociales], que es una asociación de abogados de derechos humanos; después a la Universidad Nacional de Tucumán, a la carrera de Trabajo Social, a gente que hacía investigación. Después empezó a convocar al área de cultura de la provincia; tenía un trabajo con el SIPROSA que es el Sistema Provincial de Salud donde articulaba; tenía un trabajo con las escuelas secundarias también porque ella está dentro del sistema que empezó a construir. Y el programa se encargó de ir como a producir hechos políticos ¿viste? Ante cada cuestión de recursos o de líneas de trabajo o de capacitación o cuestiones organizativas, a generar encuentros, encuentros del sistema educativo con los directivos, con los docentes, y se empezó a implementar en la provincia el hecho de convocar a los facilitadores ¿no?, a los docentes facilitadores... Y las organizaciones que se convocó, yo tuve un rol ahí en convocar a alguna de las organizaciones que conocía de antes, porque el programa no es que empieza e inaugura algo que... ya como te decía antes ¿no? no estaba, sino que cada uno de nosotros que armó la convocatoria territorial conocía organizaciones y las invitaba de nuevo a algo, a una... a una ética en ese momento de bueno vincularse con el sistema y construir una legitimación desde ahí. (Gustavo, referente de FOC).

Según el relato de Gustavo, la conformación de la MECOP en esta jurisdicción fue particularmente atravesada por los vínculos que previamente sostenían con diversas organizaciones y agencias estatales los actores encargados de la convocatoria. De tal modo, quienes fueron designados desde el Ministerio de Educación de la provincia, lograron comprometer asociaciones y colectivos con cierta legitimidad basada en su participación en el campo político o educativo. Uno de los rasgos que destacaba era el protagonismo de una directora de escuela, quien ofreció sus vínculos dentro del sistema al servicio de la llegada del programa a las escuelas de la provincia. Además, subrayaba como estrategia fundamental para dar inicio e impulsar el programa la invitación a encuentros donde confluían directivos, docentes y facilitadores; en estos espacios se habrían abierto oportunidades para una resignificación del programa, recuperando vínculos y tradiciones de las distintas organizaciones ya presentes en el escenario provincial, a diferencia de lo relatado por Leticia en referencia a las MECOP de otras provincias.

Un dato crucial al momento de analizar las posibilidades y límites de las acciones en las distintas provincias remite a una mayor o menor proximidad de cada una de ellas respecto del gobierno nacional. Esta mayor confluencia en el caso Tucumán, expresada por Gustavo como *adhesión política al gobierno nacional*, contrasta con la conformación de la MECOP en Córdoba, a la cual hacía especial referencia Leticia. Además de la dimensión político-ideológica, la mayor o menor adhesión a las acciones propuestas por el Ministerio de Educación de la Nación se vincula al nivel de dependencia financiera de cada una de las jurisdicciones. Esta dimensión que Mariana, ex funcionaria de la Ciudad de Buenos Aires, puso de relieve al explicar la autonomía por la cual la jurisdicción pudo decidir no adherir en

los inicios al TAE²²², resulta de fundamental importancia al relevar los datos sobre cobertura escolar y al analizar las dificultades para expandir los recursos aplicados al sistema educativo en gran parte de las provincias. La llegada de aportes financieros nacionales destinados a las políticas educativas provinciales se ha materializado, particularmente a partir de la Ley de Transferencia de los Servicios Educativos (Ley N° 24.049), en montos destinados a usos específicos, regulados por los procedimientos administrativos de cada programa²²³. Así, incluso el TAE podía configurarse, para algunas jurisdicciones, como una nueva fuente de ingresos con los cuales resolver alguna de las múltiples necesidades.

El requisito de conformación de las MECOP y MECOL con actores no provenientes del sistema educativo apuntaba también a promover algunos debates sobre los sujetos destinatarios y sobre las acciones a definir conjuntamente. En este sentido, el referente de FOC, aportaba que en el proceso de presentación e implementación del programa se procuraba abrir escenarios para la discusión de concepciones que atravesaban profundamente las prácticas en el campo educativo. Distintas dimensiones aparecían revisadas en su relato, entre otras, la vigencia de la concepción meritocrática que se expresaba entre los funcionarios que participaban de la MECOP, pero también entre los actores del sistema educativo, e incluso entre los propios destinatarios de los recursos del programa, los *sectores populares*.

Nosotros íbamos mientras gestionábamos el programa y planteábamos esta discusión en los barrios dentro del imaginario colectivo como había quedado del cuarto siglo de la adhesión al neoliberalismo, también veíamos que los mismos sectores populares... esta idea de colonización pedagógica que decía Jauretche ¿no? Nos hacen creer que nos educan con los libros de ellos, nos dan la música de ellos, nos muestran su cultura, nos hacen creer que somos pobres por nuestra culpa, entonces a lo que viene el programa es a romper con eso, a plantearle a la gente la necesidad de que todos los pibes estén en la escuela. Yo participaba en muchas discusiones con los docentes, con los ministros, secretarios de Estado y todo... y estaba muy arraigada esta idea de la meritocracia, de démosle la beca al que mejor performance tiene, al que mejor promedio tiene, el que el Estado ayude al éxito individual y casi la maximización de los beneficios ¿no? Y ésa es la literatura neoliberal hecha discurso en relación al deseo que vos tenés para tus pibes. (Gustavo, referente de FOC).

Desde su perspectiva, este actor refiere a las MECOP como espacios privilegiados para dar disputa por los sentidos de las acciones educativas, como escenarios donde se expresaban tensiones con las políticas neoliberales. La vigencia de la concepción

²²² Las consideraciones de la ex funcionaria fueron presentadas en el apartado anterior (IV.3.1).

²²³ Baste aquí ejemplificar recordando algunos de los proyectos que abarcaron a cantidad limitada de instituciones y jurisdicciones: Plan Social Educativo, Programa Integral para la Igualdad Educativa, FOPIIE (Fortalecimiento Pedagógico de las escuelas del Programa Integral para la Igualdad Educativa), PROMSE (Programa de Mejoramiento del Sistema Educativo, atado a un préstamo BID), PROMEDU (Programa de Apoyo a la Política de Mejoramiento de la Equidad Educativa).

meritocrática ponía de manifiesto, según Gustavo, una forma de *colonización pedagógica*, a partir de la cual también los sectores populares sostenían premisas propias de los sectores dominantes. Esta proposición podía ponerse en cuestión al instalar la idea de que la escuela era un espacio destinado a todos los *pibes*, jóvenes y adolescentes. Afirmaba que desde el programa, no sólo se trataba de discutir con la idea de “merecimiento”, sino de debatir también con una tradición que reviste una temporalidad mucho más profunda: la asignación social de responsabilidad por la educación de niños, niñas y jóvenes exclusivamente a las instituciones escolares, en clave de la incorporación de las OSCs como protagonistas en espacios de decisión. La obligatoriedad de la escolaridad primaria, tempranamente legislada en nuestro país en comparación con otros Estados sudamericanos, junto a la expansión de la escuela pública, facilitó la extensión de procesos educativos institucionales y definió como inconvenientes o desaconsejados otros modos de socialización y educación que se despliegan en espacios y tramas de relaciones sociales por fuera de las instituciones escolares²²⁴. La vigencia de la concepción de niños, niñas y adolescentes como sujetos de cuidado-sujetos pedagogizados, reaparecía, según Gustavo, como uno de los obstáculos a la participación de las OSCs. Paradójicamente, y pese a todas las limitaciones señaladas en el diagnóstico expuesto en los *Lineamientos generales*, el TAE profundizaba esa apelación al lugar insustituible de la escuela como sitio privilegiado donde “alojar” a los jóvenes.

Por entonces, las becas del TAE se sumaban a otras líneas de becas preexistentes, basadas en criterios diametralmente opuestos a los del nuevo programa²²⁵. Esta coexistencia - hasta cierto punto contradictoria- comportaba, desde la perspectiva del referente de FOC, una disputa con la concepción meritocrática, debate que se configuraba dentro del marco de lo que él mismo denominó un *Estado en transición*. A fin de recuperar sus reflexiones acerca del contexto, repongo un fragmento de la entrevista con este actor por la significación de su protagonismo dentro del programa desde los inicios.

En realidad lo que se hizo fue romper con una lógica donde la educación era concebida un problema individual en cada pibe que “fracasaba” en el sistema y trocarla por la educación como un derecho social y responsabilidad integral del Estado, por lo tanto, un problema para el Estado, una obligación y un derecho para ese pibe. Nosotros cuando se arma el programa estábamos pisando la brasa de esa transición, viste en un Estado que se caía a pedazos, que se rompía, que no daba respuestas, muy cerca del imaginario nuestro de la crisis del 2001. La metáfora del entonces presidente que decía

²²⁴ En el apartado V.3.2, al desarrollar los sentidos con que participaron en el TAE los actores del nivel local, retomé los aportes de Carli y Santillán en relación con las representaciones sociales sobre *niño* en tanto *sujeto pedagogizado* y *sujeto de cuidado*.

²²⁵ Mencionadas en el apartado IV.3.1.

que estábamos en el infierno, a ver si salíamos al purgatorio y la presencia de política focalizada, programas asistenciales, no basado en el paradigma del derecho. Había una vieja contradicción dentro del aparato institucional del Estado en la educación que eran las políticas compensatorias, 600 mil becas, 500 mil becas del BID y 100 mil becas que se empiezan a poner ahí del Tesoro nacional. Entonces vos decís ¿cómo hago para convocar a la sociedad a incluir a los pibes si en realidad tengo, más que antes, al Estado como una respuesta totalmente contradictoria?, porque era un Estado en transición. Entonces ¿qué nos pasa a nosotros? Cuando vamos a hacer ese diálogo vemos que una práctica política a nivel territorial que era con esos acuerdos provinciales, nacionales desde una organización podíamos aportar a una política nacional con la fuerza que tiene el poder del Estado para transformar, pero entendíamos que era un camino largo. (Gustavo, referente de FOC).

En estos términos, Gustavo refería a un momento que consideraba *de transición* entre las políticas de corte neoliberal que tenían continuidad -políticas focalizadas, asistencialistas- y otras que debían crearse (o recrearse) a partir del reforzamiento de la enunciación de la educación en tanto derecho. Era entonces, en las condiciones creadas por un contexto que definió como *Estado en transición*, que cabían simultáneamente líneas de política de muy diversos sentidos, conformando una *respuesta contradictoria*. Entonces, las instituciones estatales podían proponer explícitamente la incorporación de otros sujetos no estatales, desde una reorientación que se distanciaba de los arreglos institucionales a los cuales puede aludirse bajo denominaciones tales como “tercerización”, “responsabilidad social empresaria” o “beneficencia”²²⁶. Según Gustavo, el espacio asignado a las organizaciones apuntaba, en medio de la heterogeneidad que caracteriza al sistema educativo nacional, a construir *en el terreno* acuerdos y acciones reforzando la noción de *derecho a la educación*. Al mismo tiempo, se presentaba como coprotagonista en la construcción de un nuevo sentido a imprimir en las políticas educativas, en la medida en que la organización podía *aportar a una política nacional* bajo condiciones en las cuales la propia organización contaba con *el poder del Estado para transformar*, Estado que también podía resultar profundamente modificado. Así, las difusas fronteras entre el “Estado” y la “sociedad civil” que analíticamente suelen ser remarcadas, pueden ponerse en cuestión desde los sentidos que imprimían a las acciones estos actores al rememorar las instancias iniciales del TAE.

Dando mayores precisiones, remitía a escuelas que podían ser reorientadas con apoyo de las organizaciones territoriales:

Entonces dijimos (...), hay un 30% de experiencia de las escuelas que van a trabajar que ya están haciendo esto, que esto es de lo que va a recibir esa experiencia la legitimación, que el Estado diga: ‘Ah, esto es lo que hay que hacer, hay que hacer una

²²⁶ Estos nuevos sentidos se profundizaban particularmente en las expresiones de los referentes de dos de las tres organizaciones de la MECON: el Movimiento Barrios de Pie y la Fundación FOC.

mesa provincial, hay que hacer acuerdos multi-agenciales, hay que ir por la instalación política del tema en la agenda, hay que normatizar la cuestión de la inclusión', que no estaba hecho en ese momento, en el sentido de que tomara una posición desde una idea del Estado más gramsciana que la imperante en la década del 90. Y ahí bueno empezamos, pero va a haber otro 30% que nunca va a adherir a esta idea del sistema educativo en estos años que tiene la implementación, y va a haber un 30 a conquistar ¿no? Va a haber una porción que va a ser móvil porque las escuelas van a decir algunas que sí, van a hacer lo mismo que antes; otras escuelas van a estar en duda y esas son las que se van a sumar, cuando yo digo esas que dudan son las que dudan porque quieren hacerlo, y otras que ya lo vienen haciendo, no veníamos de inventar la pólvora. (Gustavo, referente de FOC).

Al reflexionar sobre el programa, Gustavo exponía consideraciones que cabe referir a la implementación de políticas educativas más en general, esto es, la imposibilidad de garantizar la efectiva adhesión y participación de las instituciones en las nuevas propuestas delineadas desde los niveles nacional o jurisdiccional. De tal modo, según expresaba este actor, a partir de nuevas formas de articulación entre agencias del Estado y organizaciones sociales, en lo que denominó como *Estado gramsciano*, cabía sustentar a aquellas escuelas que ya trabajaban fuertemente por la incorporación de jóvenes que permanecían fuera de la oferta del sistema educativo y dar soporte a las que podían comenzar a intentarlo. Sin embargo, según la normativa, las escuelas que se incorporaban al programa no se definían por iniciativa de sus respectivos equipos docentes -lo que hubiera permitido expresar la intención de participar- sino que se seleccionaban a partir de algoritmos que combinaban datos socioeconómicos y de rendimiento escolar de los alumnos. La condición según la cual las OSCs decidían libremente participar del TAE contrastaba con la situación de las instituciones escolares, lo que por sí representaba una tensión, aún cuando a posteriori éstas manifestaran una clara implicación en el programa.

En relación con las acciones específicas a producir en las Mesas de Coordinación Provinciales, Gustavo refería a establecer vinculaciones con agencias estatales de diversos campos y a propagar el problema de la inclusión educativa hasta instalarlo en la “agenda”; pero esta “tarea” cobraba formas totalmente diversas en las MECOP según las convocatorias realizadas por cada Ministerio de Educación y aún más, según los perfiles u opciones de los actores que iniciaran los llamados. Por tratarse de una “construcción” a realizar tanto en las agencias estatales provinciales como en los espacios territoriales de las escuelas, parecía claro que no podían esperarse resultados predeterminados:

Y el plano de las articulaciones provinciales fue así (...) no es lineal ni lo vas a ver en una foto, ni lo vas a ver en la lógica neoliberal del funcionamiento de los Consejos Consultivos donde la gente se sentaba a hacer un como sí, y a producir documentos... La participación en la consulta de la sociedad para cambiar la educación ¿para qué?,

para convalidar modelos que no cuestionaban la correlación de fuerza del pueblo para llegar a sus derechos. Entonces te sentás a una mesa, comés unos sanguchitos, te sacás una foto con el Ministro, y el BID en su mal pronóstico te decía que, como indicador y medio de verificación, estaba la reunión, la mesa funcionando, la minuta, entonces vos decías: hay política en la Argentina. No, esta etapa es totalmente diferente. Entonces si vos lo mirás desde una perspectiva de proceso lo que se empieza a instalar ahí es un clima para debatir la educación que queríamos como pueblo. (Gustavo, referente de FOC).

De tal modo, para este actor con fuerte protagonismo, la invitación a participar llegaba desde una configuración estatal *en transición* entre el modelo neoliberal de producción de políticas -donde las decisiones eran mediadas por espacios de negociación de niveles de la administración con atribuciones de definición de políticas, pero también con fuerte injerencia de organismos internacionales, espacios donde frecuentemente se adhería a formatos programáticos fundados “desde arriba”- y un cambio de signo político que, desde su perspectiva, podía permitir arribar a "otro Estado" más abierto a la "participación", donde otras voces encontraban espacio para definir conjuntamente líneas de trabajo.

Tanto en las reflexiones de los actores de la gestión en el Ministerio de Educación de la Nación, como entre los representantes de las OSCs que participaron del armado de espacios de *cogestión* en las jurisdicciones, quedan opacadas y fuera de consideración las prácticas y experiencias previas vinculadas a configuraciones institucionales, modalidades de implementación y dispositivos diversos que en cada escenario han atravesado las políticas educativas. La puesta en acto de cada línea de política entra ineludiblemente en diálogo con las tradiciones que los sujetos -docentes, funcionarios, actores de las OSCs- reactualizan desde los espacios donde son interpelados por los nuevos proyectos, los cuales, a su vez, se informan en procesos con profundidad histórica en cada contexto particular.

No obstante, cabe hacer una tenue diferenciación en relación con la perspectiva desde la cual el equipo del Ministerio de Educación de Nación definió las características específicas del programa. La única consideración que retomaba experiencias pasadas, expresada en la voz de la Coordinadora remitía a aquella transitada en la configuración del programa ZAP en Ciudad de Buenos Aires²²⁷. Según la recuperación que Mavi hacía de las acciones desarrolladas en el marco de aquel programa, presuponía que las OSCs podían incorporarse como *socias* en la implementación del TAE, entendiendo que la inserción territorial resultaría un aporte valioso a las acciones desde y con las escuelas, suponiendo que la experiencia local podía federalizarse.

²²⁷ Esta cuestión fue desarrollada previamente en el apartado IV.4.2.

Comentado [C1]: VER EN RELACIÓN CON FOC y referencias al 30% de escuelas que ya viene haciendo articulaciones.

En el presente apartado, intenté recuperar a partir de los relatos de los protagonistas, indicios de los procesos sociales y de las mediaciones por las cuales fue concretándose la implementación del TAE en las jurisdicciones que habían adherido mediante la firma de convenio. La intencionalidad expresada por la Coordinación de producir un programa que garantizara cierta continuidad en el cumplimiento de los objetivos -superando los riesgos implicados por la frecuente rotación en los equipos directivos de las escuelas- recuperaba de modo contradictorio los procesos de apropiación que a nivel local devienen en la puesta en acto de proyectos o programas de política educativa, bajo el supuesto de cierta posibilidad de control sobre las apropiaciones mediado por acciones de capacitación. Sin embargo, no exponía un reconocimiento similar en relación con los actores del nivel jurisdiccional implicados en las MECOP en tanto funcionarios o como integrantes de las organizaciones estatales y de la sociedad civil involucradas.

En las voces de los referentes de las OSCs, aparecen consideraciones que permiten documentar a nivel provincial, los modos en que las diversas experiencias y acciones, se desplegaron fuertemente atravesadas por el perfil de las organizaciones representadas en cada una de las MECOP, e incluso por la impronta personal que los sujetos convocados pudieron imprimir según los vínculos con organizaciones territoriales, con actores del sistema educativo y con otras instancias del nivel local. Los obstáculos referidos apuntaban a la poca legitimidad asignada a las OSCs en su participación en acciones vinculadas al sistema educativo, al desvío de recursos financieros para resolver otras urgencias y a la falta de sistematicidad -ya que no surgía como una obligación normativa- para convocar a espacios donde se pudieran construir consensos con todos los actores implicados. Los señalamientos de *poca apertura* en los Ministerios de Educación de las jurisdicciones, se diversifican en experiencias sostenidas en distintas provincias -tal como los casos expuestos de Tucumán y Córdoba- donde las diferencias remiten tanto a la mayor o menor afinidad con el gobierno nacional como al nivel de dependencia presupuestaria que otorgaba mayor o menor autonomía en las decisiones del nivel. En suma, las distintas provincias se presentaban como escenarios con muy diversa aceptación del programa así como de la dimensión "participativa" que, paradójicamente, había sido impuesta.

Un dato no menor en relación con las OSCs implicadas, remite a la orientación de mayor o menor afinidad con los lineamientos del gobierno nacional; en caso de mayor distanciamiento o de confrontación, las intervenciones no podían eludir escenarios de

conflicto planteados alrededor de las líneas de política más globales. De este modo resulta inteligible la incorporación más tardía a la MECON y la salida más temprana del Movimiento Barrios de Pie que sostuvo una posición de mayor conflictividad en relación con las acciones delegadas a los niveles ejecutivos dentro del ámbito de las provincias en el área educativa. Por contraste, otra de las organizaciones (FOC) con mayor tradición en la gestión desde áreas de gobierno, participó de modo entusiasta en el programa, entendiéndolo como una construcción política con el respaldo de un *Estado en transición*, del cual se sienten partícipes por sus características más *gramscianas*, es decir, con la intencionalidad de sumar actores no estatales. Esta participación tuvo particular énfasis en las MECOP y en la inserción territorial a nivel local.

De las voces de los integrantes de las OSCs surgen, además, indicios acerca de las posibilidades abiertas por la modalidad de *gestión asociada* impuesta por el programa desde el propio diseño, pero también acerca de los obstáculos que debían superarse. La propuesta de articulación que debía construirse en cada una de las jurisdicciones, al enfrentarse a niveles variables de autonomía en las distintas administraciones provinciales encontraba en algunos casos formas de *resistencia* a la participación de organizaciones de la sociedad civil en la toma de decisiones y en la generación de acuerdos, dando lugar al cumplimiento de las formalidades, pero sin alcanzar en los hechos una instancia de responsabilidades compartidas, convirtiéndose en un "*como si*".

En el próximo apartado abordaré la dimensión administrativa del programa a partir de las voces de los sujetos involucrados en diversas instancias que abarcan los niveles jurisdiccional y local de las tareas implicadas por la gestión de una política educativa focalizada de nivel nacional.

VI.4-LA DIMENSIÓN ADMINISTRATIVA: ACERCA DE PROCEDIMIENTOS, LEGIBILIDAD ESTATAL Y ESTRATEGIAS DE LOS SUJETOS

La dimensión administrativa cobra relevancia en todos los procesos vinculados a la gestión de acciones estatales. En parte, esta importancia deviene de la regulación de las poblaciones en general que operan todos los Estados en tanto forma, es decir, en tanto relación. Estas prácticas de regulación administrativa cobran centralidad muy especialmente en la relación del Estado con los destinatarios de las políticas focalizadas. Ésto responde a la

directiva de selección de beneficiarios que, siendo muy pocos por aplicación del criterio focalizador, se ven obligados a demostrar el "mérito" de sus propias carencias mediante ciertos procedimientos establecidos a tal fin.

En el caso del *Todos a Estudiar*, para lograr la incorporación al programa, la demostración incluía la no concurrencia a la escuela durante el año anterior como mínimo, a diferencia de los restantes programas de becas. Una vez que los destinatarios vinculados a alguna de las instituciones educativas donde el programa existía lograban demostrar su condición de *vulnerables*, si los cupos establecidos lo permitían, eran incorporados a la base de datos que originaba posteriormente los procedimientos de transferencias financieras²²⁸.

En la implementación del programa en las diversas provincias y en la Ciudad de Buenos Aires, los primeros sujetos interpelados por la lógica focalizadora han sido los funcionarios de las jurisdicciones que debieron definir el universo de instituciones escolares desde las cuales implementar el TAE²²⁹. Luego, los integrantes de las MECOL, quienes tuvieron a cargo la revisión del cumplimiento de los requisitos por parte de los inscriptos como postulantes a la beca, y que volcaban el listado de aspirantes según un "orden de mérito" surgido de la ponderación de las diversas *Condiciones del aspirante* que el formulario incluía.

El procedimiento pasaba luego por instancias con menor contacto personal, en las que se elaboraban las bases de datos jurisdiccionales para elevar al área administrativa del Ministerio de Educación Nacional. Para el caso de la CABA, los agentes estatales contaban con la ventaja de la proximidad física entre las sedes administrativas nacional y jurisdiccional, lo que potencialmente facilitaba la resolución de errores u omisiones.

Entre los actores implicados en tales procedimientos, recupero en este apartado las voces del Coordinador del Programa Becas de Inclusión Escolar de la Ciudad de Buenos Aires, de una de las asistentes técnicas del mismo programa, quien era responsable de la articulación con determinadas escuelas incluidas en el TAE, así como de la representante de Barrios de Pie que participaba en la MECOL, y de la *facilitadora pedagógica* de la escuela en la cual realicé trabajo de campo.

El Coordinador de Becas relataba brevemente las tareas a realizar desde su área:

²²⁸ En el capítulo IV he enumerado la totalidad de los formularios y planillas que fueron aprobados por Res. MECyT N° 609/06, Anexo I.

²²⁹ Res. MECyT N° 609/06, Anexo I, página 11 (II.4. Escuelas participantes).

Las inscripciones se hacían en un programa que promovía la Nación y lo hacían los chicos que trabajaban acá [Coordinación del Programa Becas de la Ciudad de Buenos Aires] y después Nación hacía la devolución de los alumnos becados. [Los funcionarios de Nación] hacían la selección de la gente que cumplía los requisitos y emitían las resoluciones. Una vez que lo hacían, emiten las resoluciones de pago, lo mandan para acá, acá se distribuye y la gente va y cobra en los bancos Nación que están facultados para eso. (...) Los formularios se completaban acá en el sistema, después había que manualizarlo sólo para hacer la carga. (...) Habitualmente se trabajaba de un año para el otro. (Jorge, Coordinador del Programa de Becas de Inclusión Escolar, CABA).

Al referir a los criterios de selección y a los requisitos a cumplir, el Coordinador de Becas de la ciudad mencionó que resultaba fácil obtener la beca TAE, ya que sólo era necesario demostrar una "condición socioeconómica vulnerable", para lo cual se tomaban como indicadores los ingresos familiares y la vivienda, a lo que se sumaba luego la exigencia de participación en acciones del programa. En cuanto a los destinatarios, señalaba que desde la Coordinación se trabajaba con una población bastante estable, donde podía fluctuar la condición laboral al variar de empleo no registrado a empleo registrado, cuestión que no incidía al punto de superar los límites de ingresos establecidos para el cobro de la beca. En cuanto a la distribución de cierta cantidad de becas de inclusión a cada una de las instituciones educativas, refería:

Estas escuelas se hicieron por cupos. Nación manda determinado tipo de cupos y después en función de cómo van yendo los programas en las distintas escuelas, se van agregando otras o no. Por ejemplo, éstas se agregaron último de todo [señalando en el listado que yo llevo dos escuelas por entonces de reciente creación]. Inicialmente había ocho escuelas; después se fueron sumando algunas escuelas que ya trabajaban en red²³⁰. (Jorge, Coordinador del Programa de Becas de Inclusión Escolar de la CABA).

Estas instituciones, seleccionadas entre las más de ciento cincuenta²³¹ escuelas públicas de nivel secundario de la Ciudad de Buenos Aires, ameritaban servir como base para el programa, según opinaba la asistente técnica:

Territorialmente te das cuenta que la asignación del programa a esas escuelas tiene que ver con las poblaciones con las que labura. Es más fácil encontrar para el Programa [Nacional] de Inclusión Educativa, encontrar pibes fuera del sistema en estos barrios, Flores, Soldati, Retiro, Barracas, Lugano, que en Caballito o en Palermo o Villa Urquiza. Tiene que ver también con las características de estas escuelas. (Mariela, asistente técnica del Programa Becas en la CABA).

²³⁰ El programa se implementó en la CABA desde las siguientes escuelas: EEM N° 6 D.E. 1; EEM N° 2 D.E. 4; EEM N° 6 D.E. 5; EEM N° 1 D.E. 13; EEM N° 5 D.E. 15; EEM N° 1 D.E. 18; EEM N° 3 D.E. 19; EEM N° 5 D.E. 19; EEM N° 2 D.E. 20; EEM N° 4 D.E. 21; ET N° 7 DE 5. Además, las y los jóvenes podían vincularse al TAE desde el Centro Educativo Ramón Carrillo y a través de los programas Puentes Escolares y PAEByT.

²³¹ Según datos de Mapa Educativo, la CABA cuenta con 151 unidades educativas y 153 unidades de servicio de nivel secundario de gestión estatal (datos del año 2010). Si bien el TAE podía aplicarse a beneficiarios que retomaran sus estudios en nivel primario, particularmente a partir de la línea Volver a la escuela (referida en apartado IV.1.1), en la Ciudad de Buenos Aires se implementó tomando como base instituciones de nivel secundario únicamente. Fuente: <http://www.mapaeducativo.edu.ar/Atlas/secundaria>. Consulta: 23-12-14.

Los entrevistados refirieron también a la incompatibilidad establecida por normativa en relación con la asignación de becas provenientes de diferentes programas o jurisdicciones. Sin embargo, para el caso particular del TAE, en el momento de la inscripción inicial se producía más bien una complementariedad entre las líneas del Programa de Becas de la Ciudad de Buenos Aires y el TAE, ofrecido por el Ministerio de Educación de la Nación:

Nadie puede cobrar dos beneficios. Pero la beca que tenían estos alumnos en el espacio puente no entraba [en contradicción] en ciudad porque las becas de ciudad son para alumnos regulares y éstos todavía no eran alumnos regulares. Recién cuando ingresaban al sistema formal, si había alguna incompatibilidad se veía. (...) Nunca se superponían porque Nación estaba cobrando siempre de un año anterior, en cambio en ciudad se cobraba en el ciclo lectivo correspondiente que estaba cursando el alumno. (Jorge, Coordinador del Programa de Becas de Inclusión Escolar de la CABA).

Cada una de las líneas de becas originadas en los niveles nacional y jurisdiccional establecía sus propios requisitos y ofrecía asignaciones diferenciales. Estos datos eran tenidos en cuenta por los posibles beneficiarios al momento de la inscripción, acorde a los montos que variaban año tras año según las cambiantes condiciones del contexto local y las definiciones, también variables, del nivel nacional. Así, según relataba la asistente técnica, la línea de becas que resultaba más accesible o conveniente en algún año podía dejar de serlo al año siguiente, cuestión que los adolescentes tomaban en cuenta al solicitar aquella que resultara más ventajosa. De tal modo, cuando un beneficiario de la beca de reinserción del TAE alcanzaba la condición de alumno regular, aún cuando contara con esta asignación hasta completar la escolaridad, podía decidir presentar la solicitud para obtener la beca otorgada por la Ciudad de Buenos Aires. Esto sucedía porque la oferta jurisdiccional de becas resultaba más conveniente en términos de montos y en la agilidad de los procedimientos, lo que implicaba una considerable disminución en el plazo de espera para el cobro:

[El monto de la beca asignada por el TAE] fue cambiando, pasó de 400 pesos a 600 pesos; ahora son 900. Desde 2009 son \$ 900, pago con tarjeta.

E:-¿Y eso fue más fácil o más complicado?

-Caótico, caótico. Y en ciudad la beca secundaria equivale a un sueldo mínimo vital y móvil, que hoy está en \$1500. No sé si sabés, pero desde 2008 las becas de la ciudad están regidas por una ley y esa ley pauta que a partir de este año [2010] equivale a un salario mínimo. A partir de 2010 la beca ciudad, al pibe que cobra la de Nación [la jurisdicción] le equipara el monto con la de ciudad, le cubre la diferencia. Porque ¿qué pasó el año pasado, cuando esto todavía no estaba? Los pibes del programa Todos a Estudiar que ya estaban en la escuela insertados con garantía de los facilitadores de que lo iban a poder sostener, se pasaron a Ciudad porque cobraban más rápido, porque cobraban más plata, era otra cosa. La gestión esa, al estar dentro de las jurisdicciones es mucho más veloz en ese sentido, son mucho más veloces, entonces

pasó eso. (...) Hay como superposiciones en ciudad con otro programa de becas; qué sé yo, en otras provincias no existen, que es lo único que hay. Entonces si tarda un año o no en cobrar la beca, igual la esperan porque es la única opción que hay, ¿no? es una beca de estudio. Acá hay otros parámetros para evaluar cómo funciona el programa. (Mariela, asistente técnica del Programa Becas de la CABA).

Acerca de la complementación de los montos de las becas otorgadas por Nación por parte de la administración de la ciudad, mediante erogaciones que lograran equiparar al monto establecido por la normativa local a partir de 2010, aclaraba el Coordinador del Programa Becas:

Eso no se hizo porque no existen los programas, pero la Ley de ciudad prevé esa instancia. Dice que las becas de ciudad son incompatibles con un beneficio similar, pero si éste es de menor monto la obligación es pagar la diferencia hasta llegar a la asignación que da Ciudad. (Jorge, Coordinador del Programa de Becas de Inclusión Escolar de la CABA).

La norma referida por ambos, la Ley N° 2917, fue sancionada en 2008 y resultó ser el corolario de un año particularmente conflictivo en la gestión del Programa Becas de la Ciudad de Buenos Aires. Según el relato de la asistente técnica, la Coordinadora de ese programa designada en principio por la gestión macrista en la ciudad, había transcurrido el primer año de su mandato en situación de ausencia casi absoluta por motivos personales. En ese lapso, el Ministro de Educación de la ciudad, Mariano Narodowski, había propiciado la carga de solicitudes de becas mediante un sistema informático que implicó una serie de obstáculos para los aspirantes a percibirlos. Al mismo tiempo, había dado lugar a la intervención de una ONG -cuyo Consejo Asesor él mismo integraba- en la implementación de un plan piloto de monitoreo de mil becas otorgadas a alumnos de tres escuelas de la zona sur de la ciudad, contratando además a la misma fundación en un rol de apoyo técnico dentro del Ministerio²³². Esta decisión profundizó las tensiones y propició un estado de movilización que concluyó con la sanción de la Ley de Creación del Régimen de Becas Estudiantiles²³³.

Mientras estuvo vigente el Programa Nacional de Inclusión Educativa en la Ciudad de Buenos Aires, cada año se llevaba a cabo la inscripción de nuevos aspirantes a la beca y las renovaciones de quienes ya estaban insertos en el programa. En 2010, año en que entrevisté al Coordinador de Becas, el TAE había dejado de convocar nuevos inscriptos y sólo tenía continuidad en las becas asignadas con anterioridad.

²³² <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/111317-35157-2008-09-10.html>. Consulta: 23-12-14.

²³³ <http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley2917.html>. Consulta: 11-12-14

De 2006 a 2008 estuvo vigente y en 2009 se termina y pasa a transformarse en otra cosa. (...) Todos los años había inscripción de nuevos y renovaciones. Y se mandaban los dos listados, de quienes renovaban y de quienes ingresaban al programa. (...) En la medida en que el alumno continuara con la regularidad en la escuela [se sostenía la beca]. (...) Nunca se llegó a cubrir el cupo, había una cantidad muy grande, pero no se completaba, el dato concreto no lo sé. (Jorge, Coordinador del Programa de Becas de Inclusión Escolar de la CABA).

Respecto de los procedimientos administrativos de renovación de la beca, agregaba Mariela en ocasión de su entrevista:

[En casos de renovaciones] Hay sí una papeleta que la escuela tiene que completar... habrá 1200 pibes, ponele. Es una planilla sobre el estado del chico que la escuela completa, quién sigue, quién no, si ingresó a la escuela o no y en qué grado o qué año.

E:-¿No tienen que volver a hacer papeles los padres?

-Si es renovación no; la inscripción se hace una sola vez y después se actualiza la información año a año. Si abandonó, si se mudó y no se lo volvió a contactar... es una grilla, viste con opciones. (Mariela, asistente técnica del Programa Becas en la CABA).

En el curso de esos años, la articulación con las escuelas donde sentaba sus bases el TAE y la generación de una base de datos jurisdiccional estuvo a cargo de cinco asistentes técnicos que se ocupaban de veinte escuelas en total, incluyendo aquellas de nivel primario donde se aplicaba la línea *Volver a la Escuela*²³⁴.

La gestión de las becas en la Ciudad de Buenos Aires contaba con algunas circunstancias favorables para la resolución de conflictos o dificultades: por un lado, la ya referida proximidad geográfica que permitía resolver trámites con una simple visita a las oficinas del Ministerio de Educación de la Nación. Por otro lado, la afinidad política de los actores a cargo de la Coordinación de Becas y el mutuo conocimiento, facilitaban la relación interpersonal y la generación de acuerdos para resolver ciertas cuestiones, según lo exponía el Coordinador de Becas:

La relación con Nación en el caso nuestro siempre fue buena; en el caso de la gestión de gobierno siempre fue malísima. Por ejemplo, en el 2008 el programa se sostuvo porque las tres personas que trabajaban acá estuvieron trabajando con Nación, pero en ese mismo año no se firmó el Acuerdo Marco que permite trabajar. En el 2009 retomamos las acciones, pero Nación terminó con los programas. (Jorge, Coordinador del Programa de Becas de Inclusión Escolar).

En los Estados burocratizados, la transferencia de recursos implica la participación de áreas ejecutivas con diversas dependencias jerárquicas. En el caso del TAE, la aprobación formal de la información que circulaba entre las áreas dependientes de la Nación y de la Ciudad comportaba demoras en la elevación de las bases y la gestión de los procesos de pago,

²³⁴ Tal como expuse en el capítulo IV, el *Programa Nacional de Inclusión Educativa* se inició en 2004 con el TAE (destinada a la franja de 11 a 18 años). Posteriormente se aprobaron otras tres líneas de becas, una de las cuales, *Volver a la escuela*, tuvo como destinatarios a niños y niñas de 6 a 14 años.

factor que incidía en la inscripción de los aspirantes según su conveniencia en alguna de las diversas líneas de becas, o acorde a las posibilidades efectivas de concretar los diversos trámites²³⁵.

Los procedimientos de gestión de la información sobre los sujetos destinatarios, pese a la proximidad geográfica, no estaban exentos de posibles errores, lo que implicaba consecuencias administrativas:

Una de las cosas que generaba muchas trabas burocráticas era algo tan simple como un error en la carga del adulto responsable, ¿no? Qué sé yo, documento 10 millones y cargó 11 millones. Entonces, claro, imaginate que de cada jurisdicción llega esta información, se centraliza en Nación, se gestiona, salen los pagos y cuando llega el pago a las provincias meses después, el papá cuando va al banco, se desayuna que su papelito en vez de decir 10 millones dice 11 y no puede cobrar. Vuelve a la escuela con el papelito y la escuela hace el reclamo a su jurisdicción, la jurisdicción lo eleva a la Nación, Nación gestiona la modificación en sistema de ese dato. Entonces ese padre cobra el año que viene, ¿no? Entonces algo que está pensado como un aporte para acompañar la situación del pibe en el sistema era de beca del 2008, la cobra en 2009. Bueno, la verdad que en 2008 no lo apuntaló nada... (Mariela, asistente técnica del Programa Becas en la CABA).

En el pago intervenía el Banco Nación, en cuyas sucursales se abría una cuenta vinculada a la escuela sede del programa. Para el cobro de la beca, los facilitadores eran quienes frecuentemente acompañaban o asistían a las chicas y los chicos. Durante el último año en que estuvo en vigencia el programa, se entregó a los responsables por los inscriptos en el TAE una tarjeta de débito mediante la cual debía efectuarse el cobro. Desde la perspectiva de la facilitadora pedagógica, los procesos de bancarización que se encontraban lejos de las experiencias cotidianas de la mayor parte de las poblaciones subalternizadas, suponían un trabajo de colaboración de los docentes y directivos hasta generar cierta independencia, cuando ello era posible.

Ahora [2009] estamos repartiendo la tarjeta magnética que es... [se sonríe, mientras hace una pausa]. Yo les doy un papelito y ellos tienen que ir al banco. En el banco les dan la tarjeta y el pin por otro lado, pero la mayor parte de los padres nunca metió una tarjeta de éstas. Entonces con muchos los acompañás, yo hago una cita en el cajero: qué sé yo, decimos de 4 a 6 de la tarde estamos en el cajero y vamos haciendo... pero va a ser un lío hasta que instalen el hábito... (Patricia, facilitadora pedagógica).

En una entrevista posterior, cuando ya el programa había llegado a su fin y en las escuelas medias se administraban nuevas asignaciones provenientes del Plan de Mejora

²³⁵ La beca asignada por el TAE -aunque de monto inferior a las de la ciudad- era renovada hasta completar el ciclo de escolarización del nivel en que se inscribiera el alumno becado. Por contraste, las becas de ciudad generaban un primer "filtro" al requerir la carga por sistema. Una vez realizada la carga, se asignaba fecha y horario para la presentación de la documentación requerida.

Institucional la *facilitadora pedagógica* recordaba el trabajoso proceso de adecuación a las formas bancarizadas de recepción de becas:

El año pasado fue muy difícil porque con la bancarización fue... Esta es población a la que le cuesta muchísimo manejarse con ese sistema, fue un descalabro total y absoluto. Y creo que este año ya no está más, digo, yo estoy de acuerdo con que no esté más porque a partir de la Asignación Universal por Hijo, la verdad yo estoy de acuerdo en que no exista esa beca, ¿bien? (...) Vos tenés que pensar que en los dos últimos años y pico, la gestión que hay en el gobierno de la ciudad, no le importa un pito este programa, lo obstaculiza todo lo que puede, lo complica todo lo que puede, digo, porque la derecha que sigue llenándose la boca con el clientelismo, a ver, hoy en la villa es minoritario el sector que cobra la Asignación Universal por Hijo, porque se quedan con la tarjeta de Ciudadanía Porteña²³⁶. (Patricia, facilitadora pedagógica).

Referí en este mismo apartado a las estrategias con que los sujetos adherían a líneas programáticas más accesibles, oportunas o que asignaban mayores sumas, jugando en andariveles en que Ciudad y Nación se superponen en un mismo territorio con líneas de políticas sociales que entran "en competencia" en el terreno. Según la *facilitadora pedagógica*, algo semejante a lo que había narrado asistente técnica que sucedía con las becas estudiantiles, ocurría en relación con otras asignaciones aplicables a grupos familiares.

Las demoras en el cobro de las asignaciones del TAE²³⁷ motivaron tanto el traspaso de los inscriptos a otras líneas de becas disponibles como dificultades en la participación de las organizaciones sociales. Así lo expresaba la referente de del movimiento incluido en la MECON mediante un mail enviado tiempo después de la entrevista que habíamos mantenido:

Una dificultad no menor del Programa fue el no pago en término de las becas. Esto implicaba, por ejemplo, incluir a pibes al inicio del año que recién cobraban su beca anual de ayuda escolar en diciembre... Por supuesto que la cara ante los padres de los chicos en el barrio la ponían los compañeros y compañeras de nuestra organización como promotores del Programa que trabajaban en el territorio. Estas cuestiones burocráticas también complicaron mucho, no sólo la efectividad de la inclusión escolar sino la valoración de los propios promotores respecto del Programa. (Mail de Leticia, referente de Barrios de Pie, fechado el 5 de diciembre de 2011).

Algo distinto era el procedimiento de cobro de la asignación para los *facilitadores pedagógicos* y para la administración de los fondos que recibían las escuelas destinados a

²³⁶ El Programa "Ciudadanía Porteña. Con todo derecho" fue creado en 2005, por Ley LGCBA N° 1878. Tiene por objetivo "efectuar una transferencia de ingresos a los integrantes de los hogares beneficiarios. La prestación se dirige a sostener el acceso a la alimentación de los beneficiarios así como a promover el acceso a la educación y protección de la salud de los niños, niñas, adolescentes y su grupo familiar, la búsqueda de empleo y reinserción en el mercado laboral de los adultos". Entre las "corresponsabilidades" previstas, se cuentan los controles de salud de embarazadas y de desarrollo nutricional de niños/as y la asistencia al sistema educativo en el caso de niños/as y adolescentes hasta los 18 años de edad.

²³⁷ Referí anteriormente al Fondo Escolar de Inclusión Educativa (apartado IV.1.3).

equipamiento y a los proyectos de inclusión de los *espacios puente*. Facilitadores y directivos debían rendir los gastos adecuándolos al destino previsto por la normativa.

El [aporte] de los facilitadores se pagaba directamente. Cada facilitador hacía una bofetita donde firmaba que cobraba y eso después se rendía a Nación y el dinero del subsidio también (...) se rendía en función de lo que se gastaba. Una vez que se terminaba de rendir, se mandaba la rendición para acá, se firmaba y se elevaba a Nación. (Jorge, Coordinador del Programa de Becas de Inclusión Escolar, CABA).

En consonancia con lo señalado por los actores entrevistados, un informe evaluativo sobre las políticas de inclusión en la escuela secundaria realizado por IIPE-PNUD (2009) que toma al TAE como uno de los casos, expone que la limitación para redefinir el destino de los fondos fue una de las objeciones señaladas por algunos actores del sistema escolar.

En ese informe se incluyó una referencia expresa a las demoras en la acreditación de recursos financieros:

...cabe al TAE la misma crítica que al PNBE respecto de las partidas presupuestarias: llegan tarde o nunca, con lo cual no solo la continuidad del programa depende, una vez más de los docentes afectados, que a todos los efectos trabajan ad honorem, sino que los beneficiarios no cobran las becas. Nuevamente, donde el compromiso es relativamente débil, el programa termina por caerse (IIPE-PNUD, 2009: 69).

El informe había señalado previamente que el atraso -o la no acreditación- de las partidas implicaba que el programa en los hechos dependía del voluntarismo o del grado de compromiso de los participantes (íd.: 52). Los actores entrevistados en el informe apuntaban, entre otras críticas, la insuficiencia de la remuneración de los *facilitadores pedagógicos*, la no inclusión de partidas para talleristas a cargo de los *espacios puente* y la imposibilidad de adquisición de materiales previstos para el proyecto hasta que los procedimientos administrativos fueran cumplidos en su totalidad (íd.: 66-70).

He retomado las voces de diversos actores que, desde distintos lugares, se vieron implicados en los procesos administrativos del TAE. En función de las tareas asignadas, estos agentes estatales entraban en relación con sujetos que reproducen su vida en condiciones de *vulnerabilidad*, siguiendo la definición ofrecida por el programa. Sus acciones y prácticas, enmarcadas dentro de relaciones interpersonales, ponían en tensión los límites formales establecidos por la normativa que orientaban la aceptación o rechazo a cada solicitud de beca. Las distintas etapas atravesadas -de postulación a becas, elevación de datos, carga en el sistema, revisión de bases de datos, comunicación de otorgamiento o rechazo, colaboración para el cobro- eran vividas por los funcionarios asignándoles sentidos diversos, procurando en

muchos casos extender los beneficios más allá del cumplimiento de los requisitos²³⁸ o de las articulaciones previstas:

Se hace la convocatoria y llegan, esto tiene también que ver con problemáticas locales y del sistema en general, ¿por qué? Aparecen un montón de pibes que no cumplían, digamos entre comillas, los requisitos para aspirar a la beca que ofrece el programa de inclusión. Más allá de eso se sabe después que estos espacios son más o menos habitados por los que se acercan, no es que se restringe si no tenés la beca, entonces al espacio puente no venís. Pero muchos pibes estaban con sobreedad para escuela primaria, ¿entendés? y ahí empiezan a jugar otras articulaciones porque vos decís: yo no los puedo ingresar por el TAE porque este pibe no tiene la primaria terminada, articulamos con PAEByT²³⁹, el Programa de Alfabetización de adultos. Entonces PAEByT también está dentro del Programa de Inclusión Educativa en Ciudad, hay que buscar un centro de alfabetización del PAEByT, entrar los pibes por ahí y garantizar que puedan habitar los dos espacios. ¿Cómo le hacés el seguimiento si vos lo ingresás por la escuela de Soldati pero está cursando otro lado? (Mariela, asistente técnica del Programa Becas en la CABA).

Las múltiples situaciones y trayectorias educativas previas de los inscriptos al programa plantearon la necesidad de ir más allá de los cursos de acción previstos por la normativa. En las palabras de la asistente técnica, desde estas condiciones se había vuelto necesaria la articulación con instancias educativas diversas donde poder inscribir a los adolescentes que participaban del TAE, reconociendo la complejidad del contexto en los procesos de reinserción escolar. En tal sentido, Montesinos y Pagano (2006) habían advertido acerca de la complejidad de la experiencia de quienes participan en la implementación de programas focalizados, actores que orientan sus prácticas desde resignificaciones que les permiten negociar -e incluso impugnar- las pautas establecidas por normativa.

Más allá de la perspectiva de los actores del nivel local que he intentado documentar, la dimensión administrativa es objeto de las clásicas evaluaciones realizadas sobre los programas implementados. Esta evaluación remite, por un lado, a la idea de rendición de cuentas²⁴⁰, y por otro a la medición en términos de eficacia en la distribución de recursos, asociada a la efectividad de la política en relación con el objetivo propuesto. Pero, al mismo tiempo, es una de las dimensiones que permiten analizar los *efectos de legibilidad*. Trouillot (2001) refiere con esta categoría a la producción de un lenguaje y de un saber para el gobierno, junto a la elaboración de herramientas empíricas que clasifican y regulan colectividades²⁴¹. Estos efectos de legibilidad se expresan en todos los procedimientos

²³⁸ La extensión del beneficio a quienes excedían la edad límite prevista fue mencionada IIPE-PNUD (2009).

²³⁹ El Programa PAEByT fue referido en el apartado V.2.

²⁴⁰ Baste recordar que la *accountability* fue uno de los componentes retóricos recurrentes del neoliberalismo.

²⁴¹ Trouillot, a su vez, vincula su propuesta a la categoría *prácticas de legibilidad*, desplegada por James Scott (1998).

formales que atraviesan a los sujetos y los vinculan con procesos estatales; si los sujetos se tornan "legibles" para el Estado a partir de estos procedimientos, al mismo tiempo, los sujetos son "producidos" en tanto individuos en cada una de las instancias implicadas en ellos (Corrigan y Sayer, 2007).

En este apartado expuse ciertas prácticas y sentidos que los funcionarios asignaron a las acciones previstas por los manuales de procedimientos durante la implementación del programa. Si la exposición formal presentada por la normativa enuncia los requisitos exigibles como condiciones *sine qua non* para postularse a becas, el relato de los actores implicados permitió reponer los espacios de redefinición y resignificación que se abren en el proceso de implementación de toda política social, y especialmente en las políticas educativas focalizadas destinadas a menores donde la mediación de adultos responsables se multiplica. Entre los entrevistados, el esfuerzo por dotar de significado los procedimientos administrativos se vincula con la dimensión política de las acciones expresada en el compromiso con los destinatarios de las becas. A esto cabe agregar que todos ellos manifestaron cierta afinidad política con la línea del Ministerio de Educación de la Nación, por entonces en clara confrontación con las instancias locales de gobierno.

En los relatos de los sujetos implicados en distintas fases de los procedimientos administrativos, aparecen indicios de una naturalización de las acciones y dispositivos que permiten la identificación de los adolescentes "merecedores" y de sus responsables, la caracterización de sus condiciones de vida, la configuración de *bases de datos* a partir de la información recabada, en suma, de aquellas instancias que profundizan los procesos de individuación. Esta aceptación de los procedimientos de gestión de la información sobre los sujetos particulares junto a las tramitaciones requeridas para la transferencia de recursos monetarios, se han vuelto cotidianos en la dimensión burocrática de las escuelas, dimensión que se intensifica en relación con los destinatarios de las políticas focalizadas. Al mismo tiempo, los actores implicados dieron indicios sobre la intencionalidad de superar los límites establecidos por la normativa y por expandir el espacio de "aplicabilidad" del TAE, impugnando tácitamente la legitimidad de los procesos clasificatorios orientados a delimitar los destinatarios que sustentan los programas.

Considero que la dinámica de los procesos estatales que tiende a hacer perceptible y aún más, medible a la gente, requiere simplificar la complejidad de los sujetos hasta traducirlos al lenguaje estadístico y administrativo. El Estado, para intervenir sobre los sujetos

debe volverlos *legibles*²⁴² (Scott, 1998, 2009). Bajo determinadas categorías, termina por agruparlos haciendo caso omiso de particularidades y condiciones del contexto. La complejidad de la vida social ha de ser estilizada para permitir la aplicación de procedimientos de selección, los cuales requieren definiciones previas sobre los destinatarios. En el TAE en tanto política focalizada se aplicaban categorías tales como la condición de *vulnerabilidad* para referir a los destinatarios, jóvenes que no trabajaban ni estudiaban y eran producidos como población-objetivo de la intervención. La operacionalización que posibilitaba la asignación de recursos se desplegaba en el formulario de solicitud de beca según el cual cada uno de los solicitantes resultaba más o menos *vulnerable* -y por tanto, con mayor o menor derecho a acceder al programa- según una escala, derivación de la sumatoria y de la combinación de situaciones expuestas en el listado como renglones independientes. Por otra parte, la dedicación de los agentes del sistema educativo a tareas administrativas, a la carga de datos sobre quienes solicitaban su inclusión en el TAE, al envío de la información a las áreas responsables por su gestión, así como en la recopilación de documentación destinada al cumplimiento de los requisitos de rendición la utilización de los subsidios, implica *per se* una sobrecarga de tareas notoria²⁴³.

En el siguiente apartado presentaré algunos indicios sobre la implicación de sujetos posicionados políticamente y sobre aspectos de orden interpersonal que, juntamente con la orientación de las organizaciones en las cuales se hallaban involucrados, incidieron en la configuración del programa TAE.

VI.5.-LAS TRAMAS TEJIDAS POR SUJETOS: LAS RELACIONES INTERPERSONALES EN LA CONFIGURACIÓN DE LAS POLÍTICAS

La aproximación mediante entrevistas a los sujetos que tuvieron responsabilidad en la formulación del TAE, programa estatal destinado a la reinserción escolar de niñas, niños y adolescentes, permite abordar los procesos de producción de las políticas desde una perspectiva que aporta a des-estatalizar el Estado, en el sentido de problematizar su

²⁴² Scott refiere al interés por monitorear y enumerar requerido para el cumplimiento de obligaciones en la provisión de recursos y trabajo a lo largo de procesos de colonización externa e interna. Para ello, fue necesario crear conocimientos y conceptualizaciones que categorizaran a los sujetos a fin de gobernarlos. "*Como lo recuerda Scott, el poder requiere unidades legibles, cuyos rasgos -culturales- las doten de esencias incambiables a lo largo del tiempo*" (Gómez Carpinteiro, 2011: 310).

²⁴³ Referí anteriormente a las tareas administrativas necesarias para la administración del programa en el apartado IV.2.1 y a los procesos de selección de los beneficiarios en el apartado IV.4.1.

materialidad, ya sea que se trate de instituciones, de funcionarios o de prácticas burocráticas (Barragán y Wanderley, 2009). Esto supone, en nuestro caso, reconocer no sólo la existencia de recursos organizacionales diferencialmente distribuidos dentro del aparato de gobierno (Nervo Codatto et al.: 2001), sino también tensionar los difusos márgenes establecidos por las perspectivas que sostienen distinciones dicotómicas entre el Estado y la sociedad civil (Barragán y Wanderley, 2009; García, 2011; Santillán, 2011). Se trata, entonces, de pensar estos procesos reconociendo la agencia de sujetos que, entramados en relaciones cambiantes, son quienes producen las políticas, al tiempo que son moldeados por ellas.

Una de las cuestiones que surgieron refiere a las trayectorias de los sujetos, quienes relataban las instancias de decisión en los orígenes del programa, mencionando a quienes compartían esta responsabilidad dando un lugar significativo a los orígenes de las relaciones interpersonales, remitiendo a otros ámbitos compartidos con anterioridad. Además de presentar los orígenes de los vínculos, enfatizaban que existía una propuesta de trabajo en común por afinidad en la orientación política. En el caso de los referentes de las organizaciones, mis interlocutores exponían también la acción desarrollada por cada una de ellas, los campos donde tenían incidencia, mientras revalorizaban los recorridos sostenidos a lo largo del tiempo.

En el caso de la Fundación SES, presentaban los inicios del trabajo en común con el Ministerio de Educación de la Nación en estos términos:

-Cuando asume esta gestión, del 2003 en adelante, se empieza a tener bastante afinidad con las políticas públicas que se empiezan a implementar, sobre todo por la línea de inclusión. No solamente en el terreno de educación sino en todos los demás terrenos.

La fundación tiene tres áreas: educación, trabajo y protagonismo juvenil. Pero básicamente lo que tiene que ver con educación y por la gente que estamos acá vinculados a la fundación, bueno, hubo mayor afinidad, hubo también gente que ya conocía gente de los ministerios por compartir las carreras, los espacios [académicos].

E: -Por conocimientos personales previos....

-De todo. A ver, es una de las partes, que no es menor, porque a veces eso te facilita cosas para poder proponer algo y que realmente funcione. Pero después básicamente tuvo que ver con el crecimiento que tuvo la fundación, las cosas que le sucedían y la visibilidad que empezó a tener la fundación en esos años; lo que hizo que también desde el Estado se fijaran cómo veníamos trabajando y les interesara. Bueno, se dio el acercamiento con las políticas públicas... (Luis, referente de la Fundación SES).

Esta fundación refiere sus orígenes a un grupo de educadores populares y profesionales que orientaron sus intervenciones hacia la generación de “una herramienta institucional” destinada a trabajar por “la inclusión social, educativa, política y económica de

*adolescentes y jóvenes con menos oportunidades*²⁴⁴. La constitución formal como fundación se concretó en el año 2000, en un contexto de la fuerte crisis económica y social producto de las políticas neoliberales.

La otra organización, la Fundación FOC, había llegado al escenario de las políticas públicas desde mucho antes, según el relato de quien participó de la MECON. Sus orígenes se remontaban a una organización popular surgida en un municipio del conurbano bonaerense en los tempranos ochenta -todavía en dictadura- capacitando a mujeres en temas de salud pública, y que se configuró como fundación hacia fines de esa década. En los noventa, los integrantes de la fundación diversificaron las acciones a través de la promoción de microempresas, de la creación de jardines maternales y ofreciendo a adolescentes y jóvenes alternativas educativas a través de trayectos flexibles de inclusión²⁴⁵. Acorde al relato, en distintas etapas de la historia de la organización, gobiernos de orden municipal o provincial habían convocado a algún miembro destacado de la fundación para ocupar cargos en el poder ejecutivo.

E: *-¿Los orígenes de la fundación de qué época son?*

-Y son dos, uno es el 81 que es fines de la dictadura que hay una organización de mujeres (...), que era un movimiento popular que en [el municipio] se articula en base a recuperar los espacios de participación en los barrios que se habían perdido (...) hasta el año 89 donde se institucionaliza la fundación (...) La personería jurídica es de ese entonces y nace para hacer algunas cosas desde una manera más ordenada (...). Habían entendido que la convocatoria a la organización de mujeres tenía como pasos, momentos y fases, entonces tenían ganas de poder escribir eso, de poder recuperar, sistematizar la práctica y producir tecnología social. (...) Todo eso tenía como un deseo de réplica, de multiplicación, que lo veían no sólo por la cuestión del movimiento en términos de poder y de construcción territorial sino desde un lugar más científico si se quiere ¿no? (...) A poco de crearse la fundación una de las creadoras que es Estela, esa legitimidad que tenía su trabajo de tanto tiempo, toda esta experiencia, no estaba por la fundación sino por el movimiento de mujeres, ingresa al estado municipal a una subsecretaría, que fue la de Acción Social. (...) Hay una vuelta ahora dos décadas después, (...) y allí están ocho años de movimiento popular, tres años de fundación con el tema de los jardines ya armado y un escenario donde la legitimidad del trabajo territorial más el saber hacer te daba la posibilidad de ingresar a la gestión.

E: *-O sea que ya estaban trabajando articuladamente o vinculados al Estado desde las figuras personales y desde el trabajo...*

-Y desde un proyecto te diría yo, porque en realidad Estela había sido funcionaria (...) en el 87 en la provincia. Otra de las fundadoras de esa organización había sido Consejera Provincial de la Mujer, ¿viste? La organización nuestra tiene como una pata que tiene que ver con dirigentes que vienen si querés de la concepción política, con lo cual hay una matriz estadocéntrica allí. No es que somos de esas organizaciones vinculadas a... al neoliberalismo. (...) No hay postura apolítica, entonces uno dice:

²⁴⁴ Fuente: <http://www.fundses.org.ar/preguntasfrecuentes.html> (Consulta: 02-01-14).

²⁴⁵ Fuente: <http://www.fundacionfoc.org.ar>. (Consulta: 26 de diciembre de 2013).

Bueno, ¿cuál es la matriz subyacente en la organización? Una pertenencia al peronismo. Y entonces vos decís, bueno, esta organización ¿cuáles son los ideales que abraza?, ¿para dónde va? Y bueno, ahí la mayoría de nosotros abrazamos la idea de la justicia social, que no quiere decir que haya otros compañeros de la conducción misma, (...) que no son peronistas, que son compañeros de la izquierda nacional y son respetados. (...) Entonces eso te da una definición, como un camino de nuestras convicciones personales, ahora la institución está salvaguardada de toda esa cuestión. Ahora cuando yo te digo que la fundadora del Movimiento [de mujeres] fue Subsecretaria de Acción Social de [el municipio] vos decís ¿qué es salvaguardada?, ¿cómo se salvaguarda? Entonces ahí hay una discusión viste que es ¿se puede ser neutral frente a la disputa por el territorio, ante la toma de responsabilidades? ¿Existe una cosa... esa autonomía, qué tiene que ver la autonomía? (...) Nosotros decimos hay una dinámica, hay una continuidad de algunas cosas por fuera de otras y las organizaciones vamos siendo flexibles, las que sobrevivimos tanto tiempo y pudimos crecer tuvimos momentos muy difíciles, pero alto grado de pragmatismo porque las modas de financiamiento te van condicionando. El tema es si vos apostás a lo que te dice el financiamiento de manera automática y adherís o con ese financiamiento también construí tu propia aventura ¿no? (Gustavo, referente de FOC).

En su relato, Gustavo historiza las etapas de trabajo de la organización en la cual participa, con objetivos y orientaciones que van marcando énfasis diversos. Aparecía entonces una reflexión acerca de la cuestión de la *autonomía*, que suele esgrimirse como rasgo de diferenciación por militantes de ciertas organizaciones que también transitan en espacios socioterritoriales de sectores populares atravesados por la desigualdad. Al respecto, Cura (en prensa) señala que al ponerse en marcha programas de ocupación transitoria que fueron gestionados a través de diversas organizaciones, se configuró un campo de debates en las denominadas *organizaciones autónomas*. Citando a Mattini (2009) da cuenta de que en los casos en que estos colectivos aceptaron participar en los procedimientos de gestión de los programas, dieron lugar a procesos de "*resignificación de recursos y programas de origen estatal bajo líneas políticas propias*" (íd.: 8). Las organizaciones se perciben en esos casos como "*creadoras de nuevas formas sociales*" y de "*experiencias colectivas múltiples y diversas*" trascendiendo la "*trampa de la representatividad*". Más allá de las resignificaciones operadas, en la cotidiana tarea de ejecutar las políticas de ocupación transitoria, se va construyendo progresivamente el rol de *organismos responsables*, proceso en el cual las organizaciones van moldeando las políticas estatales y son, a la vez, modeladas por ellas (íd.: 9).

Algunas de las cuestiones expresadas por Gustavo (FOC) permiten reponer las condiciones de posibilidad con que una organización tal -que no sostiene una reivindicación del autonomismo- logra darse continuidad en nuestro país en las décadas recientes, seleccionando líneas de acción preferentes e incluso diversificándolas. Las modalidades de

intervención en los campos sobre los cuales las organizaciones se proponen actuar remitirían tanto a sus propios objetivos como a las demandas construidas por los destinatarios de las acciones. Al mismo tiempo, las acciones van cobrando distintos formatos en el transcurso del tiempo, sustentadas en posicionamientos político-ideológicos, pero también con cierta dependencia respecto de las fuentes de financiamiento. La mayor o menor proximidad a las agencias del Estado de los niveles municipal, provincial o nacional dependería, -según los dichos de los actores de las fundaciones y del equipo de funcionarios del nivel nacional- de la adhesión a la orientación ideológica de las políticas provenientes de las distintas instancias de gobierno.

Otra de las fuentes de financiamiento buscadas por las OSCs son los organismos internacionales, los que frecuentemente proponen un andamiaje teórico sobre el cual se construyen intervenciones similares atravesando las fronteras de los estados-nación y haciendo abstracción de los contextos regionales y locales²⁴⁶. La sistematización y evaluación de algunos formatos y dispositivos pedagógicos llegan a difundirse en documentos publicados por los financiadores, aun cuando son elaborados por agentes de las OSCs implicados en las experiencias. Retomando las palabras del referente de la Fundación FOC, se requeriría una dosis de *pragmatismo* para lograr la permanencia de la organización²⁴⁷.

En relación con el programa TAE, tal como lo relata Gustavo (FOC), la incorporación de *organizaciones de la sociedad civil* era promovida por una organización transnacional: UNICEF. Pero entre el amplio espectro de organizaciones, se realizaron alianzas sólo con un par de ellas.

-UNICEF financiaba -fijate vos como era la composición que el Estado nacional no nos financiaba que participemos nosotros-, financiaba la participación de la sociedad civil. Yo creo que eso era un rezago, era un resabio de la etapa anterior porque el Estado no nos... Estábamos conociéndonos con el compañero que estaba en ese momento, como Mavi [Coordinadora del TAE], como todo el equipo de Mavi que se estaba armando, y viendo quiénes éramos, de dónde veníamos, cuáles eran nuestras historias.

E: - No tenían experiencias previas de...

-Con ellos no habíamos trabajado nunca, con el que sí habíamos trabajado nosotros era con el entonces Secretario de Educación de la Nación que era Alberto Sileoni y la Fundación SES había trabajado con Filmus. Nosotros a Filmus lo conocíamos por su

²⁴⁶ En el apartado I.3.1 he presentado la conceptualización de Trouillot (2001), quien caracteriza a los organismos transnacionales como instituciones *homologables* al Estado.

²⁴⁷ La preocupación por el financiamiento y por la traducción de las iniciativas propuestas a formatos burocrático-administrativos atraviesa de modo semejante, pero con mayor apremio a las organizaciones de base, las que desde un lugar de mayor fragilidad, procuran visibilizarse y tornarse atractivas frente a los potenciales aportantes de recursos. Esta inquietud fue expresada por uno de los integrantes de la MECOL donde llevé a cabo el trabajo de campo, al consultarme si yo sabía redactar proyectos y comentarme que esperaba a una joven francesa que estaba realizando una pasantía colaborando con él en tal sentido.

trabajo en el tema de derechos humanos y trayectoria, pero nunca habíamos trabajado con él. En cambio la otra fundación tenía un acercamiento más porque Daniel fue Secretario de la Ciudad y Mavi bueno, trabajaba con él ahí. Entonces (...) Filmus lo convoca a SES y Sileoni nos convoca a nosotros y UNICEF nos financia, porque el Estado nacional no financiaba organizaciones sociales. Después nos enteramos... (Gustavo, referente de FOC).

Según las palabras de Gustavo, la intervención y el financiamiento de UNICEF impulsaba la participación de organizaciones de la sociedad civil en la definición inicial y la implementación del programa. En este contexto, la selección de las OSCs que efectivamente colaborarían en la definición de las líneas de trabajo participando en la MECON, tomaba sustento sobre las confluencias ideológicas y partidarias, pero también sobre la existencia de vínculos previos entre integrantes de las fundaciones y funcionarios, desde relaciones que facilitaban el mutuo conocimiento y la consideración de su incorporación como voces legitimadas.

Reponiendo algunas de las dimensiones presentadas hasta aquí, la visibilización de que un número significativo de jóvenes y adolescentes se encontraban por fuera de los espacios educativos se planteaba como un problema que requería urgente intervención. A partir de un diagnóstico que reprochaba a las instituciones educativas dejar fuera de sus acciones a muchos de los destinatarios, la Coordinadora del programa y el pequeño equipo de colaboradores del nivel nacional decidieron que el TAE se implementara desde una propuesta que fue denominada como de *gestión asociada*:

Digamos, paralelamente, Augusto que era de la Fundación SES, venía a golpear el Ministerio y decir: 'Yo vengo haciendo un trabajo con los pibes excluidos, quiero dar una mano, esto está muy mal'. FOC tenía un trabajo en provincia, que lo presenta Alberto Sileoni²⁴⁸ que lo conocía. (...) Empezamos a escribir con Augusto [Fundación SES] y con Estela de FOC. El Estado estuvo mucho tiempo ausente y hay organizaciones de la comunidad que están haciendo cosas. Ahora el Estado quiere volver a estar presente, ¿qué hacemos, los echamos o los sumamos? Y entonces dijimos los sumamos, con todo lo que esto implicaba... (Mavi, Coordinadora del TAE).

Al incorporar a espacios de trabajo a integrantes de las organizaciones no sólo se trataba de elegir los *socios* a incluir en instancias organizativas y decisorias iniciales, sino también de contar con estos actores para dar continuidad a las acciones durante todo el proceso de implementación en las jurisdicciones, donde también debía darse la participación de las OSCs en la conformación de las MECOP.

²⁴⁸ Alberto Sileoni se había desempeñado como Director de Educación Polimodal y como Subsecretario de Educación de la Provincia de Buenos Aires entre 1999 y 2003. A partir de junio de 2003, ocupaba el cargo de Secretario de Educación del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación.

Entonces nos tocaba... yo tenía que hacer una mesa provincial, la estrategia nueva que yo acompañé fue la de Tucumán que la armamos muy bien. (...) Era todo cuestión de personas viste, que la política también atraviesa ¿no? (Gustavo, referente de FOC).

Los integrantes de las OSCs, por su parte, refieren a los espacios de creación del programa aludiendo a sujetos específicos, a quienes recuerdan como creadores y como garantes del sostenimiento del programa, en términos de compromiso personal:

E: -¿Los interlocutores en el Ministerio quiénes eran cuando ustedes se sentaban en la MECON? ¿Con quién estaban? Porque en los primeros documentos había tres Direcciones Nacionales que intervenían (...).

-Sabés que yo no me acuerdo ahora como era la lógica... (...) Yo sé que ahí estaba quien hoy es el jefe de gabinete del Ministerio de Educación que es Ricky [por entonces, Sub Coordinador del TAE]. Él estuvo prácticamente todo el tiempo. Él siempre fue muy coherente todo el tiempo en términos de que él siempre promovió la inclusión de las organizaciones sociales, creo que él fue un poco quien ideó, más allá de tener el respaldo de los ministros, toda esta idea de convocar a las organizaciones sociales para que formen parte. Después estaba la Coordinadora que era Mavi. Con Gustavo [FOC] y con Mavi fueron los interlocutores más operativos. Después obviamente estaban las reuniones con el ministro, con Filmus se hicieron reuniones también. Para Filmus realmente era un proyecto muy importante en su momento, muchas veces decía que la propuesta de inclusión era una política de Estado, y que había que llevarla adelante y ya ahí empezaba a sonar como la idea de que había que militar la inclusión porque realmente era algo que la Argentina andaba necesitando. Bueno, en este contexto, nosotros tenemos reuniones periódicas. (Luis, referente de Fundación SES).

Los supuestos sobre la incidencia de factores de orden personal llegan en este relato hasta el nivel del ministro. Esta percepción fue facilitada por los modos de presentación del programa, en las Jornadas de Lanzamiento, cuando personalmente expuso los lineamientos del TAE. En esa ocasión, el Ministro de Educación afirmó:

Deberíamos construir una épica, transformar en una epopeya la consigna de que todos los chicos de la Argentina tienen que estar dentro del sistema educativo. Pero todo dependerá de la actitud militante –perdón por la palabra poco habitual en el campo de la pedagogía– de parte de todos nosotros para impulsar el proyecto. No alcanza con tomarlo como un compromiso laboral más. Debe transformarse en una batalla colectiva: cada chico que salvemos tendrá sentido²⁴⁹. (Daniel Filmus, Ministro de Educación).

La generación y consolidación de vínculos que permitieron dar impulso al programa tienen también un lugar en la explicación sobre el apartamiento de la MECON del movimiento Barrios de Pie, que se había incorporado más tardíamente y que tenía una postura más crítica respecto de los procesos de implementación del TAE y de la orientación política más abarcadora del gobierno kirchnerista.

Fueron varias cosas. Por una parte veíamos que había límites en el programa que no se revertían y además Mavi se estaba yendo del programa, no tenía muy claro ella misma

²⁴⁹ <http://www.dnpsme.net/comunicacion/pdf/pnie/conferInet2004.pdf> (Consulta: 07-01-15).

si el programa iba a tener continuidad cuando ella se fuera [en el año 2009]. Un tiempo más seguimos trabajando igual a posteriori pero...

E: -¿Ahí quedó Ricky [Sub Coordinador del TAE] a cargo?

-Sí, y bueno después de ese último período donde no había Mesa Nacional ya directamente o a nosotros no nos convocaban, entendimos que el programa se estaba convirtiendo en una formalidad porque si nosotros efectivamente, si bien seguíamos desarrollando todo el trabajo nuestro desde el área de Educación, pero eso lo íbamos a seguir haciendo de todas maneras (...). Pero permanecer en la formalidad del programa siendo que no había prácticamente actividad para llevar adelante que nos pudiera potenciar la articulación con las escuelas y el propio trabajo que hacíamos no tenía demasiado sentido. (...) cuando nosotros conversábamos por ejemplo los problemas veíamos en Mavi en particular una gran apertura, el diálogo era muy bueno con ella, con Juanjo [Referente nacional del TAE] por ejemplo también, ahora yo creo que no había una decisión político-educativa de avanzar con fuerza con la impronta del programa en el conjunto del país. (Leticia, referente de Barrios de Pie).

Las trayectorias personales no sólo aparecieron en relación con la implementación del TAE, sino también en los relatos de las funcionarias encargadas del diseño inicial. La referencia a las experiencias previas permitía explicitar los motivos para decidir la concurrencia de instituciones estatales y organizaciones de diverso tipo. En este caso, tal como expuse anteriormente, remitían a sus acciones hacia fines de los noventa desde la estructura de gobierno en la Ciudad de Buenos Aires, en la definición del programa Zonas de Acción Prioritarias²⁵⁰ y posteriormente, ya en el Ministerio de Educación de la Nación, colaborando en la elaboración del Programa Integral para la Igualdad Educativa (PIIE), programa con el cual guardan relación los principios y orientaciones generales del TAE²⁵¹.

En su reflexión, las funcionarias que diseñaron el programa remitían a la experiencia previa que las llevó a considerar a la escuela como institución insuficiente para resolver por sí sola la inserción de chicos, chicas y jóvenes dentro el sistema educativo, en estos términos:

Veníamos de trabajar en la 21- 24, en La Boca, o sea veníamos como ZAP con esa experiencia, (...) veníamos con barro en las zapatillas porque veníamos con una mirada de lo que implica un proceso de socialización, un proceso de escolarización, qué significa la escuela donde nosotros discutíamos y dábamos fuertemente esta discusión acerca de cómo gestiona una escuela en estos sectores y en estos barrios, ¿no? Porque también en estas investigaciones y a partir de todo lo que había traído fuertemente Fundación SES, que los mismos pibes que rompían una escuela, por ejemplo, en los barrios eran los pibes que habían sido expulsados de la escuela, entonces era, digo, quedaba claramente la disociación entre escuela y comunidad (...) En fin, veníamos con todo un bagaje de pensar a la escuela como una institución más de un barrio, ¿no? con otras instituciones, y esa línea de discusión política es la que se logra trabajar primero

²⁵⁰ Remití a esta cuestión previamente en el apartado IV.4.2.

²⁵¹ Uno de los Principios Generales del PIIE consistía en *La promoción de un entorno educativo ampliado, como una instancia de participación comunitaria y de colaboración para fortalecer la tarea de enseñar...* (Documento base, pág. 8)

<http://repositorio.educacion.gov.ar:8080/dspace/bitstream/handle/123456789/95439/docbase.pdf?sequence=1>.

Consulta: 10-01-15.

cuando empezamos con el PIIE, trabajar con la escuela y comunidad. Hay un concepto que trabajábamos que era el tema de comunidad de aprendizaje. Y entendíamos que la escuela en realidad forma parte de una comunidad y que toda una comunidad es una comunidad de aprendizaje, donde la escuela también se alimentaba de la cultura, los aprendizajes que pasaban por fuera de sus muros, ¿no? (...) Y la mesa local era una réplica de las reuniones barriales que teníamos en ZAP en las villas. Si vos te pones a pensar, eran los referentes barriales, la escuela, que todos se ponían a pensar y a trabajar por... qué pasa que los pibes no van a la escuela. (Alicia, integrante del equipo del TAE).

Estas exposiciones que “personalizan” o “subjektivizan” las tomas de decisión, permiten pensar los procesos de definición sobre políticas reconociendo ciertos rasgos u orientaciones que las vinculan al orden individual así como al orden de los colectivos que los sujetos con atribuciones para tomar decisiones integraban y, por su mediación, a prácticas situadas y tradiciones con profundidad histórica. Estas aproximaciones en las cuales existe una larga tradición en la antropología, tensionan los análisis de “lo estatal” en términos impersonales, y cuestionan los supuestos sobre decisiones racionales tomadas por “cuadros técnicos” o expertos, sustentados sobre una perspectiva burocrático-normativa²⁵². Desde esos supuestos, la tarea de los actores estatales consistiría en detectar problemas sobre los que se requiere intervención, seleccionar las respuestas apropiadas dentro de un abanico de posibilidades, y, evaluando los resultados, volver a orientarlas. Desde esta perspectiva sobre el proceso, se sostiene la idea de la existencia de una esfera institucional-administrativa, autonomizada y escindida de “lo social” (Shore y Wright, 2011).

En el presente apartado procuré recuperar dimensiones poco estudiadas en el análisis de las políticas públicas. Dejando de lado las perspectivas que sostienen versiones normativas y burocráticas sobre los procesos estatales, sostengo que las relaciones entre los sujetos, sumadas a las experiencias y tradiciones que portan consigo, iluminan algunas facetas de los procesos decisorios en la dinámica estatal. Así, la convocatoria a dos OSCs desde el inicio del proceso de definición del TAE se sustentaba sobre la valoración positiva que expresaban los funcionarios del Ministerio de Educación a quienes se les había solicitado elaborar una propuesta de acciones para la reinserción escolar. La invitación a participar de una estrategia de *gestión asociada* era propiciada por cierta afinidad política con las fundaciones seleccionadas, al mismo tiempo que resultaba viable por la posibilidad de obtener financiamiento internacional que sostuviera su colaboración. El perfil particular de estas

²⁵² Cité anteriormente a Canelo (2013) quien refiere a los trabajos de Gluckman y Pitt Rivers como pioneros en el reconocimiento de las múltiples relaciones que sostenían los sujetos según los ámbitos de inserción, lo que los situaba alternativamente como agentes estatales o “privados” (apartado I.3.1).

organizaciones no aparecía atravesado por la intención de consolidar su autonomismo, cuestión que sí tenía lugar en los debates al interior del Movimiento Barrios de Pie. Esta organización pudo sumarse al proyecto más tardíamente, durante el lapso caracterizado como *transversalidad*, período durante el cual se sostuvo una cierta proximidad con las líneas de políticas implementadas por el gobierno nacional, en el que participaron en áreas puntuales de la administración estatal²⁵³. Además de las vinculaciones a nivel más colectivo y formal entre las agencias estatales y las organizaciones, los sujetos refirieron a la significación de las relaciones interpersonales que, de algún modo, facilitaron la generación de instancias de articulación y que, posteriormente, al producirse cambios en el nivel nacional de la administración, obstaculizaron su continuidad²⁵⁴. En tanto sujetos situados, además, fueron desplegando sus prácticas al interior de procesos políticos más abarcadores.

En este capítulo he intentado, a través de las voces de los actores, reponer distintas instancias vinculadas al programa en tanto proceso de producción de una política estatal. Así, quienes se implicaron en los momentos de definición que precedieron a la puesta en marcha del programa y quienes participaron en la conformación de espacios de articulación a nivel de las distintas jurisdicciones dieron cuenta de sus acciones y de los sentidos asignados a las mismas, expresando referencias dentro de sus tramas relacionales. Recuperé, además, la particular condición de la de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en tanto jurisdicción que contaba con líneas educativas propias destinadas a la reinserción escolar, y donde el programa se instaló más tardíamente bajo nuevas vinculaciones políticas nación-ciudad. He analizado, asimismo, algunas de las operaciones implicadas en los procedimientos administrativos - profundizadas en el caso de las políticas focalizadas- y las redefiniciones protagonizadas por los actores de las instituciones escolares y de las áreas administrativas tensionando los límites que por normativa se les imponen. Todas las dimensiones investigadas aportan, así, a la des-reificación -o a la des-estatalización- de los procesos estatales desde una perspectiva socio-antropológica.

²⁵³ El período caracterizado como "transversalidad" fue referido en nota al pie N° 201 (apartado VI.1).

²⁵⁴ Los sujetos entrevistados señalaron como referentes tanto a quienes participaban del equipo nacional del TAE y a su Coordinadora, como así también al propio Ministro de Educación.

PALABRAS FINALES

“...la contribución que la etnografía puede hacer a la práctica educativa se encuentra en la perspectiva desde la cual se interpreta lo que ocurre en las escuelas, en las maneras de comprender la transformación. Sobre todo, puede mostrar la complejidad de procesos en los que intervienen múltiples actores con intenciones y tradiciones diversas”.

Elsie Rockwell (2009)

En los últimos diez años, se ha producido en nuestro país un corpus normativo dentro del campo educativo que da cuenta de la instalación de debates y cuestionamientos a las políticas precedentes, particularmente a las que son señaladas por su carácter *neoliberal*, asociadas a los años noventa. Uno de los hitos fundamentales, ha sido la sanción de la Ley de Educación Nacional y la derogación de la previamente vigente, Ley Federal de Educación. En ese período, las políticas educativas dieron cuenta de algunas de las tensiones, así como también anticiparon y acompañaron posteriormente las tendencias señaladas por esa nueva norma. En el período que enmarca mi investigación, los agentes estatales frecuentemente alentaron discursivamente un reconocimiento de cambios profundos en las líneas de política, con cierta impronta fundacional que enfatiza los aspectos "novedosos" dándoles un sentido inaugural. Sin embargo, las iniciativas concretas suelen proponer recreaciones, reformulaciones, nuevas combinaciones de rasgos de políticas e intervenciones que fueron puestas en acto previamente, dando lugar a escenarios que en modo alguno pueden desprenderse de procesos sociales transitados con anterioridad. En tal sentido, he procurado en esta tesis realizar un análisis de las políticas educativas, para lo cual he tomado como analizador el caso del Programa Nacional de Inclusión Educativa *Todos a Estudiar*. Considerarlo de este modo, implica interpretar que es posible analizar *en* un caso tanto los debates epocales, cuanto las direccionalidades propuestas desde las agencias estatales, junto a las recreaciones, resignificaciones y formas concretas que asume en contextos y tramas de relaciones particulares.

El enfoque socioantropológico nos orienta a documentar lo no documentado. En el caso de esta tesis, he procurado dar cuenta de algunas instancias del proceso de producción de un programa de política educativa a través de los relatos de quienes participaron en las etapas definitorias previas a su implementación, puestos en tensión con las fuentes documentales. Al mismo tiempo, he podido abordar algunas referencias sobre los sentidos y las prácticas implicados en la construcción del entramado de relaciones sociales en los distintos niveles de definición y de implementación del programa, recuperando las reflexiones de los actores que

desde distintos espacios se vieron involucrados. Al investigar desde este enfoque procesos estatales, tomamos distancia de las perspectivas que conceptualizan al Estado en términos de una esfera institucional y administrativa autonomizada, caracterizada por su configuración burocrática, desde donde supuestamente se definen líneas de acción racionales en respuesta a un diagnóstico experto. En este sentido, he intentado evitar un análisis instrumental y una mirada de las políticas "desde arriba", para enfocar en términos relacionales el despliegue de procesos para nada lineales que atraviesan los límites que supuestamente distinguen campos de la vida social, tal como la dicotomía Estado/sociedad civil. Desde este tipo de análisis, es posible explorar un Estado en proceso y en construcción, intentando desafiar algunos de los supuestos que atraviesan nuestra experiencia nativa en tanto "ciudadanos" interpelados por las "políticas públicas".

Aún cuando el trabajo de campo nos aproxima a situaciones del presente, desde allí intentamos recuperar en términos de proceso, indicios que nos permitan concebir un presente historizado. En este presente, se descubren las huellas de políticas y programas que precedieron a cada línea originada. Estas huellas son recreadas y resignificadas por los sujetos que protagonizan y ponen en acto la política, recobrando prácticas y sentidos que recuperan tradiciones desde contenidos que, sin ser idénticos a los previos, tampoco pueden desconocerlos totalmente.

Tal como lo había planeado, el proceso de investigación suponía, entre otras cuestiones, compartir los espacios que el TAE proponía para recibir a los adolescentes en su aproximación al espacio transicional, denominado *espacio puente*, y realizar allí observación participante. El trabajo de campo, cuyo inicio se había postergado, me ofrecía, en cambio, recuperar en clave retrospectiva lo que, a nivel local, había significado la concreción del programa en una escuela de la zona sur de la Ciudad de Buenos Aires. Es por ello que he intentado analizar los documentos, las distintas fuentes secundarias y las voces de los actores que participaron del programa en este espacio en particular. Pero no sólo los actores del nivel local podían aportar a reconstruir los sentidos y procesos que se habían desplegado alrededor del programa: quienes se habían implicado proponiendo las líneas de trabajo, elaborando los fundamentos, colaborando en las definiciones iniciales, desarrollando instancias de articulación con los niveles de las administraciones provinciales y quienes habían ofrecido espacios de capacitación a las organizaciones territoriales convocadas, resultaban también sujetos cuyo protagonismo abría un espacio de visibilidad para los procesos estatales. La

centralidad de las voces de sujetos narrando su experiencia en singular requiere de interpretaciones que presten atención a los significados, pero vinculándolos en tramas más abarcadoras, y a la luz de los interrogantes teóricos.

Tanto en las entrevistas realizadas como en los documentos del TAE, se ofrecen indicios sobre la perspectiva crítica que los creadores del programa sostenían respecto de la escuela secundaria. Aún sosteniendo una fundamentación en términos de multicausalidad, y refiriendo a los procesos sociales que incidían en el abandono escolar, las instituciones educativas eran consideradas parte de la explicación sobre el mismo. Aún así, la educación aparecía considerada como *instrumento privilegiado de integración social* y como la única institución capaz de dar espacio a los jóvenes y adolescentes, cuestión que plantea por sí misma una paradoja.

Los límites de la institución escolar en la atención a jóvenes, especialmente en relación con los sectores subalternizados, fueron puestos en tensión frente a la obligatoriedad de cursar estudios secundarios establecida por la Ley de Educación Nacional, dos años después de iniciado el TAE. A pesar de las críticas de las que es objeto la institución educativa, y en especial la escuela secundaria, continúa materializando en el imaginario y en los hechos la forma estatal de interpelación a los adolescentes y la propuesta privilegiada de vinculación social e integración de los jóvenes. Además, la educación ha sido históricamente una de las demandas de los sectores populares en nuestras sociedades latinoamericanas, asociada a la apropiación de conocimientos socialmente valorados y considerada propiciatoria de la movilidad social, más allá de los cuestionamientos persistentes.

La crítica a las prácticas docentes selectivas y a la inestabilidad en la conformación de equipos en las diversas instituciones, transcurrió en paralelo con una política que no llegó a abrir una discusión profunda en torno a las condiciones laborales docentes, aún cuando la transitoriedad de las designaciones se haya considerado desventajosa en relación con la escolarización de los jóvenes. Por otra parte, tampoco llegó a abordarse como problemática la dinámica cotidiana de las instituciones educativas, en cuanto a la organización témporo-espacial y a la enseñanza según la lógica disciplinar que fragmenta instancias de producción de conocimiento. Otra dimensión de enorme peso, remite a la designación de los docentes ponderando significativamente la antigüedad por sobre otros criterios en la conformación de un orden de mérito. La fundamentación del TAE abría un espacio de impugnación a ese criterio al requerir la selección de un *facilitador pedagógico* entre los docentes capaces de

realizar intervenciones personalizadas acorde a cada destinatario y a los pequeños grupos que se conformaban. En tanto programa acotado por la focalización, su problematización de los procesos desplegados al interior de las instituciones educativas no trascendía más allá de los documentos y de las apropiaciones locales que distintos sujetos -y ocasionalmente, los equipos docentes- llegaron a configurar.

Los actores estatales y no estatales que desde el nivel nacional protagonizaron la etapa de definición del programa, apuntaron a la superación de las prácticas selectivas y discriminatorias por las cuales responsabilizaban a los agentes del sistema educativo, apelando al *afuera* de la institución escolar. Uno de los ejes estructuradores de las acciones fue la convocatoria a OSCs que debían incorporarse en los diversos niveles de definición y gestión del TAE, en la conformación de las Mesas de Coordinación. Estas instancias fueron pensadas desde las categorías de *participación y comunidad de aprendizaje*.

Según el diseño expuesto en los *Lineamientos Generales*, los supuestos subyacentes aludían a la precedencia de las organizaciones en el *terreno* donde debía convocarse a los destinatarios del programa; se valoraba su conocimiento local y se pretendía trabajar al modo de una red. Al mismo tiempo que como enlace y vinculación con ese *afuera* de la institución escolar, se los invitaba a conformar *comunidades de aprendizaje*, categoría difundida por entonces en los corpus teóricos de organizaciones transnacionales referidos a políticas educativas. En la retraducción operada en el programa, la idea de *comunidad* se recortaba en un territorio, pero aludía también a una *cultura e historia propias*, a una *identidad compartida* y a cierta *conciencia colectiva*, donde el aprendizaje podía desplegarse en *entornos educativos abiertos* y en *grupos interactivos de aprendizaje colectivo*.

Entre los diversos sentidos asignados a la *participación* que pude documentar durante el trabajo de campo, la idea de la *militancia* aparecía reiterativamente en las voces de los entrevistados. Esa militancia, sin embargo, condensaba distintos significados que en cada caso se vinculaban con las experiencias pasadas de los sujetos, con sus intencionalidades políticas presentes, al mismo tiempo que se materializaban en campos de la vida social muy diversos. Así, dentro de las acciones del TAE en su relación con los adolescentes, los actores del sistema educativo enfatizaban la producción de conocimiento, mientras que los integrantes de las organizaciones asociadas en la MECOL reproducían su enfoque hacia la formación dentro del campo laboral o de la creación artística. Como referí, estas orientaciones diferenciales no se explican sólo desde sus propios objetivos organizacionales dentro del campo de la *sociedad*

civil, sino que se encuentran atravesados por las formas de interpelación que diversas agencias estatales protagonizan al implementar líneas de políticas por su intermediación. Desde los diversos sentidos de la *militancia*, los actores de las OSCs se reapropiaban del TAE y daban vigencia a otros sentidos más ligados a las ideas de la *contención*, el *rescate* y el desarrollo de la *autoestima* como vías de superación para las problemáticas percibidas entre los adolescentes, muy difundidas desde las intervenciones de orientación neoliberal. Estos sentidos, si bien aparecían referidos tangencialmente en la fundamentación del programa, eran habilitados por instalarse el TAE como una nueva política focalizada, compensatoria y transitoria.

A partir del trabajo de campo, he intentado problematizar la *gestión asociada* en términos relacionales, develando la complejidad que involucra la generación de vínculos entre agentes estatales y actores de las OSCs a nivel local, bajo las exigencias que supone un programa de política estatal. Tal como mencioné anteriormente, la apuesta del TAE por la articulación a nivel local se fundaba en la confianza que el equipo de Coordinación sostenía en que las OSCs colaboraran en la modificación de las prácticas excluyentes por las que las escuelas eran criticadas. Este supuesto, eludía la consideración acerca de la diversidad de experiencias que en terreno implicaban los vínculos entre unas y otras. Al configurarse como un requisito previo a la implementación del programa, se imponía como una condición exigible a las instituciones escolares. Esto suponía establecer relaciones con organizaciones que en muchos casos se caracterizaban por la dificultad para garantizar la continuidad de sus propias acciones por el carácter incierto de los recursos con los cuales se financiaban. Por otro lado, recuperando las voces de los actores de las OSCs, es posible señalar que la escuela continuaba siendo una presencia del Estado en los barrios que contaba con legitimidad, mayor aún que la de las organizaciones.

Con la intención de tensionar algunos indicios surgidos de las entrevistas, cabe recordar que suelen hacerse referencias a las potencialidades que ofrece la gestión asociada como un modo de generar acuerdos, integrando visiones e intereses diferentes, operando por medio del consenso. Sin embargo, a partir del trabajo de campo realizado, en el contexto particular en que se encuentra esta escuela de la zona sur de la ciudad, así como en el entorno próximo desde el cual provenían los inscriptos, las relaciones que pudieron establecerse entre los agentes estatales y los actores de las OSCs a nivel local se configuraron de modos que no lograron superar las condiciones de precariedad y transitoriedad que caracterizan sus propias

historias y sus condiciones de posibilidad. Es por ello que el entramado socioterritorial propiciado por el programa en el caso particular abordado, padecía las mismas limitaciones que las pequeñas organizaciones radicadas en el barrio no podían superar por la sola incorporación al TAE. La discontinuidad en las acciones planificadas, la necesidad de las organizaciones territoriales de obtener un sustento financiero que superaba los recursos que el programa ofrecía, recondujeron el proceso de implementación del programa hacia una progresiva autonomización de la institución educativa, más allá de las relaciones que se habían configurado. Aún en los espacios donde se podían construir a nivel local lazos de mayor colaboración, las organizaciones tenían en el marco del programa una significación reducida, ya que sólo se preveía una presencia transitoria y acotada a la oferta de colaboración en los *espacios puente* y en sus funciones de acompañamiento dentro de las MECOL.

Muy distinta, por su parte, resulta la experiencia de las fundaciones, las cuales a la finalización del programa continuaron estableciendo vínculos con proyectos del Ministerio de Educación de la Nación. En su caso, la trayectoria previa permitía superar los tiempos habituales de la administración contando con una estructura consolidada y con recursos propios, al tiempo que obtenían financiamiento proveniente de un organismo internacional. En suma, desde el trabajo de campo, he hallado indicios de que las relaciones que las organizaciones pueden establecer con agencias estatales están vinculadas -entre otras dimensiones- con la condición de mayor o menor dependencia en cuanto a recursos humanos y materiales que les permiten disponer sus bases sociales y sus propias estructuras organizativas.

En el nivel local, la articulación entre escuelas y organizaciones de acuerdo a los lineamientos del TAE, no necesariamente podría caracterizarse como “gestión asociada” si por ella entendemos una coparticipación en la toma de decisiones y en la administración de los recursos asignados al programa. La intervención de las organizaciones del entorno próximo, en particular en el espacio territorial donde llevé a cabo la investigación, se limitaba en la mayor parte de los casos al ofrecimiento de talleres o actividades donde los adolescentes pudieran cumplir con la contraprestación exigida. De tal modo, la institución educativa procuraba extender su influencia y la difusión de la convocatoria al TAE, pero concentraba la responsabilidad por la búsqueda y el establecimiento de vinculación con las organizaciones, por la administración de los subsidios y la rendición por su utilización, además de resolver

todas las instancias de orden burocrático y de ocuparse de la posterior inserción de los adolescentes en el sistema educativo.

Al constituirse un espacio de relación entre el Estado y las organizaciones sociales, de acuerdo a la configuración propuesta por el programa, se evidenciaban rasgos de una asimetría, la cual se profundizaba al analizar las articulaciones del nivel local en contraste con aquellas de la Mesa de Coordinación Nacional. La apelación a la construcción de una *comunidad de aprendizaje* alrededor de cada escuela incorporada al programa reforzaba la idealización de relaciones que no necesariamente resultaban fáciles de iniciar ni de sostener, y que tampoco estaban exentas de conflictos. Así, los actores del nivel local con quienes pude conversar señalaron que las condiciones de las organizaciones apuntaban más a cierta fragilidad, caracterizada como *fragmentación*, con una recurrente carencia de recursos que implicaba una enorme dificultad para sostener acciones que sirvieran de "soporte" al sistema educativo. Otra nota señalada fue la escasa convocatoria que las OSCs tenían en relación con los adolescentes, a quienes no tenían en general por destinatarios de sus acciones; por contraste, las escuelas parecían una de las pocas expresiones de la presencia estatal en los territorios valoradas positivamente por los sectores subalternizados.

La experiencia atravesada por las distintas organizaciones de la sociedad civil refiere a circunstancias muy disímiles tanto en la incorporación a la MECON, como en la configuración de las MECOP. A nivel nacional, las instancias de definición del TAE fueron significadas como un espacio de participación en la producción de políticas estatales positivamente valorado, especialmente en el caso de una de las organizaciones participantes. Por contraste, la incorporación más tardía de una tercera organización aparece en el relato de los protagonistas marcada desde un lugar de cuestionamiento al señalar que, con el transcurso del tiempo, la MECON se habría convertido en una mera *formalidad*. Esta diferenciación entre ambos relatos remite, por un lado, al momento de su incorporación a la Mesa de Coordinación, al sentido que pudieron otorgar a su propia implicación en distintas etapas del programa. Por otro lado, las características distintivas de las organizaciones dieron espacio a sentidos distintos sobre su propio lugar en el programa. Más allá de la expresión de cierta afinidad política con las acciones de gobierno, el perfil más "técnico" de las dos fundaciones favoreció su incorporación en términos que guardaban cierto correlato con experiencias anteriores de articulación con agencias estatales. Más precisamente, el financiamiento de un organismo transnacional ofrecía a estas OSCs intervenir en carácter de capacitadoras en los

niveles provincial y local. En este sentido, he afirmado que el TAE planteaba ciertas continuidades con las características de las políticas previas. La tercera organización, por su parte, al tiempo que participaba activamente a nivel territorial local, encontraba mayores obstáculos en la articulación a nivel provincial y sostenía simultáneamente un posicionamiento en términos de “reclamo” en aquellas ocasiones en que consideraban insuficiente la respuesta estatal.

En los últimos años, la continuidad de las políticas focalizadas se dio en paralelo a la recuperación de la enunciación de la *igualdad* como principio rector en las políticas. La apelación renovada a este criterio no reviste las características propias de los debates de los noventa, cuando era utilizada para enfrentar a los sentidos condensados bajo la retórica de la *equidad* y los supuestos del neoliberalismo. En los años recientes, las categorías *igualdad* y *equidad* han sido puestas en uso sin intención de optar por una de ellas; por el contrario, afirmo más bien que en los usos cotidianos y políticos se han desdibujado los sentidos diferenciales que permitieron sostener disputas con la LFE y con las acciones y líneas de política que de ella derivaron.

Considero que pese a los cambios significativos que se dieron en la normativa y en las categorías discursivas con las cuales se analizan en los últimos años las políticas educativas, asistimos en el período analizado a formas persistentes de focalización de las políticas. La estrategia focalizadora comporta por sí misma un reconocimiento de las relaciones de desigualdad que estructuran nuestras sociedades y proponen intervenciones puntuales que procuran *compensar* sus efectos y manifestaciones. Esta estrategia ha sido significada por los agentes estatales que diseñaron el TAE como un modo de respuesta a los problemas de *integración* -en el sentido de conformación de lazos sociales- en situaciones emergentes entre cierto grupo de jóvenes que se hallaba por fuera de los canales clásicos previstos para esa franja etaria. Al intentar ofrecer alternativas de acceso al sistema educativo únicamente a un grupo prioritario en las intervenciones, se operó una fragmentación dentro de un colectivo social específico al introducir criterios de selectividad que recortaron la *población-objetivo*. Los procedimientos que aplican a este tipo de políticas reactualizan los sentidos de la diferenciación como instancia previa a la asignación de recursos y a la oferta de dispositivos que se caracterizan por la insuficiencia y la transitoriedad.

En todos los casos, las políticas focalizadas se implementan mediante procedimientos de selección que exponen bajo formatos burocráticos dimensiones de la vida cotidiana de los

sujetos que han sido estandarizadas para su procesamiento y que permiten, por este mecanismo, la definición de un continuum de merecedores/no merecedores ordenados de acuerdo a la ponderación resultante. La artificialidad de la fragmentación operada resulta fácilmente perceptible. Una vez incorporado dentro de los márgenes del programa, cada destinatario volvía a someterse a evaluación en aquellas instancias definidas como requisitos para continuar dentro del TAE, siendo objeto de control. Las acciones delineadas dentro de estos procedimientos administrativos refuerzan los procesos de individuación que ocultan las relaciones estructurales en las cuales se originan las relaciones de desigualdad. Y esto sucede aún a pesar de la intencionalidad de los funcionarios, contradiciendo los sentidos enunciados en términos de *derechos* y de *igualdad*.

Por otra parte, tal como señalé, las intervenciones focalizadas se caracterizan por desplegarse sobre territorios acotados, dentro de cuyos límites operan los procedimientos de control de la continuidad en el cumplimiento de los requisitos establecidos por cada programa. En el TAE, los equipos de conducción de las escuelas y los *facilitadores pedagógicos* junto a los talleristas y a los integrantes de las organizaciones asociadas se veían personalmente comprometidos en las decisiones sobre gestión de la información que derivaba para cada adolescente en la continuidad o en la interrupción de la beca.

Otra de las notas significativas en las políticas sociales recientes ha sido el despliegue de intervenciones delineadas alrededor de la categoría de *inclusión*. Su uso ha sido difundido fuertemente por organismos internacionales tales como UNESCO y UNICEF y en nuestro país atraviesa las conceptualizaciones que sostienen a las políticas socioeducativas (Montesinos et al., 2014).

La categoría *inclusión* suele utilizarse jugando relaciones semánticas con su par opuesto, *exclusión*. En tanto dicotomía, en los *Lineamientos generales* del TAE la segunda remite a procesos socioeconómicos de nivel mundial y a sus consecuencias devastadoras a nivel nacional. La *inclusión*, entre tanto, convoca a los actores -funcionarios estatales, agentes de instituciones escolares, integrantes de OSCs- a protagonizar una *epopeya*²⁵⁵, una tarea, una misión que intente reponer los márgenes del derecho en sentido amplio. Si la política social construye la cuestión social, la estructuración en términos de *inclusión/exclusión* opaca los procesos sociales multidimensionales y complejos, con profundidad histórica, que permiten explicar los orígenes de la condición de *vulnerabilidad*, o mejor aún, de *desigualdad*. Estas

²⁵⁵ En palabras del ministro Filmus (Jornadas de Lanzamiento del PNIE TAE).

categorías abren el juego a abordajes que enfatizan explicaciones y cursos de acción sustentados en perspectivas psicologistas e individualistas (Montesinos y Sinisi, 2009).

Por el contrario, postulo la fecundidad de sostener una perspectiva que remita a las condiciones del capitalismo contemporáneo como fuente de las desigualdades bajo formas renovadas. Desde esta perspectiva, se reposiciona el lugar de las acciones de los actores escolares y de aquellos de las OSCs evitando responsabilizarlos por condiciones que los exceden desde sus orígenes. Así se puede relativizar el lugar asignado a las escuelas como espacios de integración social -en concurrencia de organizaciones de diverso tipo- y resignificarlas como escenarios la vida cotidiana, en los cuales las dimensiones estructurales, los procesos históricos, las tradiciones reactualizadas, no son independientes de procesos abarcadores espacial y temporalmente (Heller, 1994).

En la investigación tomé en consideración una dimensión que remite no sólo al nivel de lo local, sino también al involucramiento de diversos actores en la articulación entre los distintos niveles de la administración estatal y de las organizaciones que participaron en la definición y en la implementación del programa *Todos a Estudiar*. En cada uno de los niveles nacional, jurisdiccional y local, distintos sujetos situados tuvieron protagonismo, recreando y reactualizando sentidos en cada una de las instancias del proceso. Fueron ciertos sujetos en relación -estatales y no estatales- quienes concibieron la fundamentación del programa, quienes delinearon el problema a abordar, quienes propusieron configurar las Mesas de Coordinación de los diversos niveles, desde sentidos de construcción política dentro de un proyecto más abarcador. De modo semejante, fueron otros sujetos, interpelados por esta línea de política educativa, quienes interpretaron y definieron los cursos de acción apropiándose de la propuesta e imprimiéndole ciertas reorientaciones en el nivel local, aportando sentidos que recreaban formas de militancia política dentro del campo educativo. En cada uno de los niveles, los saberes previos, las experiencias transitadas, los programas y las líneas de políticas preexistentes tomaron lugar propiciando o desalentando algunas de las múltiples posibilidades.

Analizados en su contexto, podemos dar cuenta de la decisión de los funcionarios del nivel nacional de convocar a OSCs recuperando experiencias transitadas previamente; de la negativa de quienes estaban por entonces a cargo del área educativa en la Ciudad de Buenos Aires a incorporarse tempranamente al programa sosteniendo orientaciones de política educativa que sustentaban otras líneas propias e independientes del nivel nacional; de la

posterior adhesión de la ciudad al encontrarse otro equipo de responsables en relación más directa con el equipo nacional del TAE y con una orientación ideológico-política más afín.

De modo similar, reponiendo las voces de los sujetos, entendemos en términos de procesos tanto la incorporación de la escuela al programa y los vínculos establecidos con las organizaciones del entorno, cuanto la reorientación de los esfuerzos hacia la elaboración de un proyecto de retención y hacia la apertura de una nueva institución educativa en la zona, procurando la ampliación de vacantes que brindaran a los adolescentes oportunidades de inscribirse en el sistema de educación formal. Más allá de todos los esfuerzos volcados en el entramado socioterritorial, las opciones de estos sujetos en relación devinieron en orientaciones divergentes con el transcurso del tiempo.

Las formas de relación y las acciones específicas que los actores estatales concibieron en relación con los destinatarios expresan, al mismo tiempo, distintas concepciones sobre los jóvenes de sectores vulnerabilizados, y dan cuenta de la diversidad y complejidad que cobra cada línea de política en su proceso de plasmación. Así, en el nivel local, algunos actores que tuvieron fuerte protagonismo en asociación con la escuela al iniciar la inscripción de los adolescentes en el programa, reorientaron posteriormente sus acciones según sus propios objetivos, distanciándose de la apropiación que los actores escolares hicieron del TAE. La preocupación por el trabajo con el conocimiento desde una perspectiva crítica que permitiera a los adolescentes entender su propia realidad para transformarla, era el foco de la vinculación de la escuela con el "afuera" de la institución. En cambio, quienes se habían sumado a la *gestión asociada*, continuaban procurando relacionarse con los jóvenes desde sus propios objetivos: desplegar talleres expresivos, en uno de los casos, y ofrecer *contención* y *encuadre* ofreciendo formación laboral, en el otro caso.

Los documentos públicos, las normativas, los boletines y las publicaciones de diverso tipo, ofrecen de modo descriptivo y propositivo algunas orientaciones generales de las políticas educativas, pero no podrían dar cuenta de los sentidos ni de las prácticas a que el Programa Nacional de Inclusión Educativa *Todos a Estudiar* dio lugar en cada escenario. La perspectiva socioantropológica nos aproximó a los procesos de producción de un programa de política educativa en un espacio particular y desde las concepciones, prácticas y estrategias de los sujetos que desenvuelven sus acciones disputando sentidos dentro de un campo conformado junto con otros actores, escolares y no escolares. Estas formas de apropiación diversas, son también experiencias formativas que serán recuperadas y resignificadas al

decidir nuevos cursos de acción, nuevas propuestas, nuevos contenidos para los procesos de escolarización

De algunas de estas cuestiones he intentado dar cuenta en esta tesis, *en* el caso del Programa Nacional de Inclusión Educativa.

BIBLIOGRAFÍA

- Andrenacci, L. (2001). "La política social de los gobiernos locales en la región metropolitana de Buenos Aires". Panel: Reformas federales en áreas estratégicas de gobierno en América Latina. VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires, 5 al 9 de noviembre de 2001. [en línea]. [consulta: 3 de octubre 2011]. Disponible en: <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/andrenac.pdf>.
- Barragán, R. y Wanderley, F. (2009). "Etnografías del Estado en América Latina". En: *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 34. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Quito.
- Bigieri, P. (2004). "Sociedad civil, ciudadanía y representación: el debate de los clásicos y de la modernidad". En: *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, mayo-agosto, año/vol. XLVII, número 191 (pp. 33-67). Universidad Nacional Autónoma de México. Distrito Federal, México. [en línea]. [consulta: 3 de octubre 2011]. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=42119103>.
- _____. (s/f). "La sociedad civil desde la perspectiva hegeliana". Instituto Nacional de Capacitación Política del Ministerio del Interior. [en línea]. [consulta: 1 de octubre 2014]. Disponible en: http://www.mininterior.gov.ar/asuntos_politicos_y_alectorales/incap/clases/Paper_Bigli_eri.pdf.
- Bobbio, N. (1989). *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Bonaldi, P. (2007) "La larga historia de una política social. Disputas y tensiones en la ejecución del Programa de Apoyo a Grupos Comunitarios de la Ciudad de Buenos Aires, 1986-2003" (Documento N° 39). Centro de Documentación en Políticas Sociales. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. [en línea]. [consulta: 11 de junio 2014]. Disponible en: http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/39_la_larga_historia_de_una_politica_social_disputas_y_tensiones_en_la_ejecucion_del_programa_de_apoyo_a_grupos_comunitarios_de_la_ciudad_de_buenos_aires_1.pdf
- Braslavsky, B. (1988). "Educación privada, subsidios, gobierno y elitismo". En: *Financiamiento de la educación nacional. Cuadernos del Congreso Pedagógico*, N° 10. EUDEBA, Buenos Aires.
- Buci-Glucksmann, C. (1988). *Gramsci y el Estado. Hacia una teoría materialista de la filosofía*. Siglo XXI Editores, México.
- Bustelo, E. (2000). *De otra manera. Ensayos sobre política social y equidad*. Homo Sapiens Ediciones, Rosario.
- Campanini, S., Vitar, A. y Yapur, C. (2005). "Políticas de Igualdad. La obligatoriedad escolar en Santiago del Estero. Nociones y criterios para el desarrollo de políticas de educación en contextos rurales". Secretaría de Educación, Ciencia y Tecnología de la Pcia de Sgo del Estero-Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), 2005. (mimeo)
- Campos, L., Faur, E. y Pautassi, L. (2007). "Programa familias por la inclusión social. Entre el discurso de derechos y la práctica asistencial. Centro de Estudios Legales y Sociales.

- [en línea]. [consulta: 14 de octubre 2014]. Disponible en: http://www.cels.org.ar/common/documentos/programa_familias_web.pdf
- Canelo, B. (2012). *Fronteras internas. Migración y disputas espaciales en la Ciudad de Buenos Aires*. Antropofagia, Buenos Aires.
- Cappellacci, I. y Juarros, F. (2008). "El nivel secundario de la Ciudad de Buenos Aires. Una perspectiva histórica". Ponencia presentada en las XV Jornadas Argentinas de Historia de la Educación. Salta, 29 al 31 de octubre de 2008.
- Cardarelli, G. y Rosenfeld, M. (1998). *Las participaciones de la pobreza. Programas y proyectos sociales*. Paidós, Buenos Aires.
- Carli, S. (1991). "Infancia y Sociedad: La mediación de las asociaciones, centros y sociedades populares de educación". En: Puiggrós (Dirección) *Sociedad civil y Estado en los orígenes del sistema educativo argentino*. Galerna, Buenos Aires.
- _____. (2005 [1999]). "La infancia como construcción social". En: Carli, Sandra (comp.) *De la familia a la escuela. Infancia, socialización y subjetividad*. Santillana, Buenos Aires. Pp. 11-39.
- Coraggio, J. L. (2004 [1994]). "Las nuevas políticas sociales: el papel de las agencias multilaterales". En Coraggio (2004). *De la emergencia a la estrategia: más allá del alivio de la pobreza*. Espacio Editorial, Buenos Aires. [en línea]. [consulta: 24 de noviembre 2011]. Disponible en: <http://www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/POBREZABU2.pdf>
- Corrigan, P. y Sayer, D. (2007). "El Gran Arco: La formación del Estado inglés como revolución cultural". En: *Antropología del Estado. Dominación y prácticas contestatarias en América Latina* (39-116) INDH/PNUD, Bolivia, La Paz.
- Cravino, M. C. (2006). *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*. UNGS, Los Polvorines.
- Cunill Grau, N. (1997). "Representación y participación social: La "participación ciudadana" y su virtualidad para la construcción de espacios públicos". En: *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. CLAD-Nueva Sociedad, Caracas.
- Cura, F. (en prensa). "El proyecto del Centro Educativo "Fuentealba": procesos de militancia e iniciativas estatales en un barrio de la zona norte del Gran Buenos Aires".
- Danani, C. (1996). "Algunas precisiones sobre la política social como campo de estudio y la noción de población objeto". En Hintze, S. (organizadora) *Políticas sociales. Contribución al debate teórico metodológico*. EUDEBA/CEA. Buenos Aires.
- Diez, C. y García, J. (2012). "Las realizaciones de 'lo estatal': debates y aportes desde el enfoque etnográfico para pensar las relaciones entre los sujetos y las formas de hacer 'estado'". Ponencia presentada al Segundo Seminario Taller de Antropología y Educación, Rosario.
- Dubet, F. y Martucelli, D. (1998). *En la escuela. Sociología de la Experiencia escolar*. Losada, Buenos Aires.

- Duschatzky, S. y Redondo, P. (2000). "Las marcas del Plan Social Educativo o los indicios de ruptura de las políticas públicas". En: Duschatzky (comp.) *Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad*. Paidós, Buenos Aires.
- Edelman, M. (1991). *La construcción del espectáculo político*. Manantial, Buenos Aires.
- Esping Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Alfons el Magnánim, Valencia.
- Ezpeleta, J. y Rockwell, E. (1985). "Escuela y clases subalternas". En: Ibarrola, M. y Rockwell, E. (coord.) *Educación y clases populares en América Latina*. Cinvestav IPN-DIE, México. Disponible en: <http://www.cuadernospoliticos.unam.mx/cuadernos/contenido/CP.37/CP37.7JustaEzpeletaElsieRockwell.pdf>
- Ezpeleta, J. (2004). "Innovaciones educativas. Reflexiones sobre los contextos de su implementación". En: *Revista mexicana de investigación educativa*. N° 21, 403-424. Consejo Mexicano de Investigación Educativa. México.
- Feldfeber, M. (2003). "Estado y reforma educativa: la construcción de nuevos sentidos para la educación pública en Argentina". En: Feldfeber (comp.) *Los sentidos de lo público. Reflexiones desde el campo educativo. ¿Existe un espacio público no estatal?* Novedades Educativas, Buenos Aires.
- Franzé Mudanó, A. (2013). "Perspectivas antropológicas y etnográficas de las políticas públicas". En: *Revista de Antropología Social*, vol. 22, pp. 9-23. Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
- Fleury, S. (1997). *Estado sin ciudadanos. Seguridad social en América Latina*, Lugar Editorial, Buenos Aires.
- García, J. (2011). "Aprendiendo a hacer escuelas. Las complejas y dinámicas relaciones entre 'Bachilleratos Populares' y Estado". Tesis de maestría en Antropología Social (no publicada), Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- Giddens, A. (1995). *La constitución de la sociedad. Bases para una teoría de la estructuración*. Amorrortu editores, Buenos Aires.
- _____ (1977). *El capitalismo y la moderna teoría social*. Editorial Labor, Barcelona.
- Gluckman (1958 [1940]). "The Social Organization of Modern Zululand". En: *Situation in Modern Zululand*. Manchester University Press, Manchester.
- Gluz, N. (2006) *La construcción socioeducativa del becario. La productividad simbólica de las políticas sociales en la educación media*. IIPE-UNESCO, Buenos Aires.
- Gómez Carpinteiro, F. (2011). "No sujetos de estado. Luchas por la no legibilidad". *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*. Vol. XVIII N° 50. Enero/Abril de 2011.
- Grassi, E. (2013). "La cuestión social y la cuestión de la pobreza". En: *Voces del Fénix*, N° 22. [en línea]. [consulta: 22 de enero 2015]. Disponible en: http://www.vocesenelfenix.com/sites/default/files/numero_pdf/Voces.N.22.baja_.pdf.
- _____ (2008). "La política social, las necesidades sociales y el principio de la igualdad: reflexiones para un debate post-neoliberal". En: Ponce Jarrín, Juan (comp.) *Es posible pensar una nueva política social para América Latina*. FLACSO, Quito. [en línea].

[consulta: 20 de setiembre 2011]. Disponible en:
<http://webiigg.sociales.uba.ar/grassi/textos/Grassi.pdf>.

Grassi, E. (2006). *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame*. Espacio Editorial, Buenos Aires.

_____ (2006). "Integración y necesidades sociales. Reflexiones desde el punto de vista de la igualdad". En: *Tercer Congreso Argentino de Política Social*, 18 al 20 de octubre de 2006. *Anais...* Buenos Aires.

Grassi, E. Hintze, S. y Neufeld, M.R. (1994). *Políticas sociales, crisis y ajuste estructural. Un análisis del sistema educativo, de obras sociales y de la política alimentaria*. Espacio Editorial, Buenos Aires.

Grassi, E. y Neufeld, M. R. (2003). "A la vuelta de la globalización neoliberal. La crisis social en Argentina". En: Ramos, Laura (coord.): *El fracaso del Consenso de Washington. La caída de su mejor alumno: Argentina*. Icaria Editorial, Barcelona.

Grimberg, M. (1997). *Demanda, negociación y salud. Antropología social de las representaciones y prácticas de trabajadores gráficos 1984-1990*. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Grimberg, M.; Schavelzon, S.; Barna, A.; Peluso, M. y González Martín, M. (2004). "Identificaciones y disputas de sentido en asambleas barriales. Análisis de la construcción política de la categoría vecino", en *Intersecciones en Antropología*, núm. 5, pp. 167-175.

Heller, A. (1994). *Sociología de la vida cotidiana*. Ediciones Península, Barcelona.

Holloway, J. (1994). "Capital, crisis y Estado" y "El Estado y la lucha cotidiana". En: *Marxismo, Estado y Capital. La crisis como expresión del poder del trabajo*. Cuadernos del Sur, Buenos Aires.

Jacinto, C. (2010). "Introducción". En: Jacinto, C. (comp.) (2008)

_____ (2008). "La transición laboral de los jóvenes y las políticas públicas de educación secundaria y formación profesional en América Latina: ¿qué puentes para mejorar las oportunidades?" En: Espinosa, B., Esteves, A. y Pronko, M. (comps.) *Mundos del trabajo y políticas públicas en América Latina*, Quito, FLACSO.

Krichesky, M. (2006). *Escuela y comunidad: desafíos para la inclusión educativa*. MECyT, Buenos Aires. [en línea]. [consulta: 24 de enero 2014]. Disponible en: http://www.redligare.org/IMG/pdf/escuela_comunidad_desafios_inclusion_krichesky.pdf.

Lechner, Norbert (1981). "Especificando la política". En: Vega, J. (coord.) (1984) *Teoría y política de América Latina*. CIDE, México. Citado en: Danani (1996).

Lo Vuolo, R. y Barbeito, A. (1998). *La nueva oscuridad de la política social: del Estado populista al neoconservador*. CIEPP/Miño y Dávila, Buenos Aires.

Manzano, V. (2008). "Etnografía de la gestión colectiva de políticas estatales en organizaciones de desocupados de La Matanza -Gran Buenos Aires". En: Runa-Archivo para las Ciencias del Hombre. Instituto de Ciencias Antropológicas. Buenos Aires.

_____ (2013). *La política en movimiento. Movilizaciones colectivas y políticas estatales en la vida del Gran Buenos Aires*. Prohistoria Ediciones, Rosario.

- Martini, M. E. (2001). "Modelo de gestión asociada en el diseño y ejecución de políticas sociales". Tesis de maestría (no publicada). Maestría en Políticas Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- Martorell, O.; Ben Altabef, C.; Nallar, H.; Mafalda Alonso, M.; Bazán Lopes, M. J. (2003). "La Gestión Social del Estado, Políticas de Intervención en el Hábitat Popular Urbano. El Programa de Atención de Grupos Vulnerables". Revista INVI, vol. 18, núm. 46, enero, 2003, pp. 97-123. Universidad de Chile Santiago, Chile. Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal. [en línea]. [consulta: 14 de octubre 2014] Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/258/25804607.pdf>.
- Marx, C. (1974 [1857]). *Introducción a la crítica de la economía política*. Editorial Polémica, Buenos Aires.
- Mercado, R. (1995). "Procesos de negociación local para la operación de las escuelas". En: Rockwell (coord.) *La escuela cotidiana*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Meiksins Wood, E. (2000). "La sociedad civil y la política de la identidad". En: *Democracia contra capitalismo*. Siglo XXI, México.
- Menéndez, E. (2006). "Las múltiples trayectorias de la participación social". En: Menéndez y Spinelli (coord.) *Participación social ¿Para qué?* Lugar Editorial, Buenos Aires.
- Mercado, Ruth (1986). Una reflexión crítica sobre la noción "escuela-comunidad" En: En: Rockwell, E. y Mercado, R. *La escuela, lugar del trabajo docente..* pp. 46-54. México, DIE/Cinestav/ IPN.
- Montesinos, M. P. (2002). "Las políticas focalizadas en educación y su relación con los procesos de diversidad cultural y desigualdad social". Tesis de maestría (no publicada). Maestría en Políticas Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- Montesinos, M. P. y Pagano, A. (2006). "Chicos y chicas en situación de calle y su relación con las políticas y las tramas institucionales". Ponencia presentada al XI Simposio Interamericano de Investigación Etnográfica en Educación. 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, julio de 2009. ICA, FFyL UBA, Buenos Aires.
- Montesinos, P., Pallma, S., Paoletta, H., García, J. y Diez, C. (2014). "Discutiendo categorías... acerca de los usos (y abusos) de los términos exclusión y exclusión". Ponencia presentada al 3er Seminario Taller de la Red de Investigación en Antropología y Educación (RIAE). 26 al 28 de noviembre de 2014, Tigre, Prov. de Buenos Aires.
- Morduchowicz, A. (2004). *Discusiones de economía de la educación*. IPE UNESCO, Losada, Buenos Aires.
- Moreno, J. L. (2009). *Éramos tan pobres... De la caridad colonial a la Fundación Eva Perón*. Editorial Sudamericana, Buenos Aires.
- Narodowski, M. (2002). "Monopolio estatal y elección de escuela en la Argentina". En: Narodowski, M., Nores, M. y Andrada, M. (comp.) *Nuevas tendencias en políticas educativas: estado, mercado, escuela*. Granica, Buenos Aires.

- Natalucci, A. (2010). "Aportes para la discusión sobre la autonomía o heteronomía de las organizaciones sociales. La experiencia del Movimiento de Barrios de Pie, 2002-2008". En: Laboratorio Revista de Estudios sobre Cambio Estructural y Desigualdad Social. N° 23 Instituto de Investigaciones Gino Germani, de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Natalucci, A. y Schuttenberg, M. (2013). "Pensar el kirchnerismo: un estado del arte de los estudios sobre movimientismo e identidades nacional-populares". En Viguera Aníbal (Comp.) *Peronismos, izquierdas y organizaciones populares. Movimientos e identidades políticas en la Argentina contemporánea*. UNLP Ediciones, La Plata.
- Nervo Codatto, A. y Monseff Perissinoto, R. (2001). "El estado como institución. Una lectura de las "obras históricas" de Marx". *Crítica Marxista* N°13, Boitempo Editorial, São Paulo.
- Nespor, Jan (1997). *Tangled up in school. Politics, Space, Bodies and Signs in the Educational Process*. Lawrence Erlbaum Associates, Mahwah New Jersey. En: Rockwell, 2007.
- Nun, J. (1987). "La teoría política y la transición democrática". En: Nun, J. y Portantiero, C. (comp.) *Ensayos sobre la transición democrática en Argentina*. Puntosur, Buenos Aires.
- Perazza, R. (2013). "El estatuto docente en los márgenes de la política pública". X Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires. [en línea]. [consulta: 21 de agosto 2015]. Disponible en: <http://www.aacademica.com/000-038/574.pdf>.
- Pitt Rivers, Julián (1989 [1954]). *Un pueblo de la sierra: Grazalema*. Barcelona, Alianza.
- Poggi, M. y Neirotti, N. (2004) *Alianzas e innovaciones en proyectos de desarrollo educativo local*. IIPE-UNESCO, Buenos Aires.
- Poggiese, H. (1999). "El papel de las redes en el desarrollo local como prácticas asociadas entre Estado y sociedad". En: Filmus, D. (comp.) *Los noventa: política, sociedad y cultura en América Latina y Argentina a fin de siglo*.
- _____ (2011). *Planificación participativa y gestión asociada (PPGA)*. Metodologías. Espacio Editorial, Buenos Aires.
- Poulantzas, N. (1984 [1979]). *Estado, poder y socialismo*. Siglo XXI Editores, México.
- Puiggrós, A. (2001). "Educación y poder: los desafíos del próximo siglo". En: Torres (comp.) *Paulo Freire y la agenda de la educación latinoamericana en el siglo XXI*. CLACSO, Buenos Aires..
- _____ (1996). *Sujetos, disciplina y currículum en los orígenes del sistema educativo argentino (1885-1916)*. Colección Historia de la Educación en la Argentina, Tomo 1. Galerna, Buenos Aires.
- _____ (1991). "Introducción". En: Puiggrós (Dir.) *Sociedad civil y Estado en los orígenes del sistema educativo argentino*. Colección Historia de la Educación en la Argentina, Tomo 2. Galerna, Buenos Aires.
- Radcliffe Brown. A.R. "Prefacio" (2010 [1940]). En: Fortes y Evans Pritchard (eds.) *Sistemas políticos africanos*. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología

- (CIESAS), Universidad Autónoma Metropolitana, Universidad Iberoamericana, México.
- Redondo, P. y Thisted, S. (1999). "Las escuelas primarias 'en los márgenes': realidades y futuro". En: Puiggrós (comp.) *En los límites de la educación: niños y jóvenes el fin de siglo*. Homo Sapiens Ediciones, Rosario.
- Rivero, J. (1999). *Educación y exclusión en América Latina. Reformas en tiempos de globalización*. Miño y Dávila, Madrid.
- Rockwell, E. (2012). "Movimientos sociales emergentes y nuevas maneras de educar". *Educação e Sociedade* v. 33, Nº 120: 697-713, jul.-set. 2012. Campinas. [en línea]. [consulta: 29 de enero 2014]. Disponible en Disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/es/v33n120/03.pdf>.
- _____ (2007). *Hacer escuela, hacer Estado: la educación posrevolucionaria vista desde Tlaxcala*. Colegio de Michoacán / CIESAS/ CINESTAV-IPN. México.
- _____ (2007) "Huellas del pasado en las culturas escolares". En: *Revista de antropología social*. Nº 16, pp. 175-212. Universidad Complutense de Madrid, España.
- _____ (1996) "Keys to appropriation: rural schooling in Mexico". En: Levinson, Foley & Holland., *The Cultural Production of de Educated Person*. State University of New York Press.
- Rockwell, E. y R. Mercado (1986). *La escuela, lugar de trabajo docente: descripciones y debates*. Departamento de Investigaciones Educativas, CINESTAV-IPN, México.
- Roseberry, W. (2007). "Hegemonía y el lenguaje de la controversia". En: Lagos, M. y Calla P. (comp.) (2007) *Antropología del Estado. Dominación y prácticas del Estado*. Cuaderno de Futuro 23, INDH/PNUD, La Paz, Bolivia.
- Rossell Odrizola, M. C. (2010). "Tercer sector y prestación de servicios sociales públicos: la "caja negra" de la participación ciudadana en la gestión pública y su impacto en los regímenes de bienestar corporativos". En: *Reforma y Democracia* Nro. 47, junio de 2010. CLAD, Caracas. [en línea]. [consulta: 23 de julio 2011]. Disponible en: <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/047-junio-2010/rossel>.
- Ruiz, V. (2004). *Organizaciones comunitarias y gestión asociada. Una estrategia para el desarrollo de ciudadanía emancipada*. Paidós, Buenos Aires.
- Santillán, L. (2011). *Quiénes educan a los chicos: infancia, trayectorias educativas y desigualdad*. Biblos, Buenos Aires.
- _____ (2013). "La participación social entre el trabajo colectivo y la beneficencia privada: un análisis con foco en el cuidado infantil y las transformaciones urbanas en barrios del Gran Buenos Aires, Argentina". En: Cuadernos de Antropología, Vol. 23. Universidad de Costa Rica, San José de Costa Rica.
- Scott, J. (1998). *Seeing like a state: How certain schemes to improve human condition have failed*. Yale University Press, New Haven. En: Gómez Carpinteiro (2001)
- _____ (2009). *The Art if not Being Governed. An Anarchist History of Upland Southeast Asia*. Yale University Press, New Haven y Londres. En: Gómez Carpinteiro (íd.)

- Shore, C. y Wright, S. (2011). "Introduction". En: Shore, C., Wright, S. y Però, D. (Eds.) *Policy Worlds. Anthropology and the Analysis of Contemporary Power*. Berghahn Books, Oxford. En: Franzé Mudanó, A. (2013).
- Soares, Rosemary Dore (2000). *Gramsci, o Estado e a escola*. Ed. Unijuí, Ijuí.
- Sousa Santos, B. (1982). "El estado, el derecho y la cuestión urbana". En: VVAA (1988) *Antropología Social y Política. Hegemonía y poder: el mundo en movimiento*, EUDEBA, Buenos Aires.
- Tiramonti, G. y Suasnabar, C. (2001). "La reforma educativa nacional. En busca de una interpretación". En: *Modernización educativa de los '90'*. FLACSO/TEMAS Grupo Editorial, Buenos Aires.
- Tenti Fanfani, E. (1989). *Estado y pobreza: estrategias típicas de intervención*. CEAL, BPA, Buenos Aires. En Thompson (1995).
- Thompson, A. (1995). "Introducción" y "Beneficencia, filantropía y justicia social". En: Thompson (comp.) *Público y privado*. UNICEF/Losada, Buenos Aires.
- Thompson, E.P. (1984). *Tradición, revuelta y conciencia de clases*. Crítica, Madrid.
- _____ (1992). "Folklore, antropología e historia social", en *Entrepassados*, núm. 2, pp.63-86.
- Torres, C. (2001). Compilador. *Paulo Freire y la agenda de la educación latinoamericana en el siglo XXI*. CLACSO, Buenos Aires.
- Torres, R. M. (2004). Comunidad de aprendizaje. Repensando lo educativo desde el desarrollo local y desde el aprendizaje. Documento presentado en el "Simposio Internacional sobre Comunidades de Aprendizaje", Barcelona Forum 2004, Barcelona, 5-6 Octubre 2001. [en línea]. [consulta: 13 de enero 2014]. Disponible en: http://inafocam.edu.do/cms/data/formacion/comunidades_y_aprendizaje.pdf.
- Trouillot, M. R. (2001). "La antropología del Estado en la era de la globalización". En: *Current Anthropology* vol.42, N° 1, febrero 2001. The University of Chicago Press.
- Velurtas, M. (2006). "Estado y organizaciones de la sociedad civil: nuevas apariencias, viejas formas de intervención en lo social. El caso de los grupos comunitarios, Secretaría de Promoción Social, Ciudad de Buenos Aires (1990/1999)". Tesis de maestría (no publicada). Maestría en Políticas Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- Villarreal, J. (1985). "Los hilos sociales del poder". En: Jozami, Paz. y Villarreal, *Crisis de la dictadura argentina*. Siglo XXI, Buenos Aires.

DOCUMENTOS

- IIPE-PNUD (2009) *Abandono escolar y políticas de inclusión en la educación secundaria*. Buenos Aires. . [en línea]. [consulta: 2 de setiembre 2015]. Disponible en: http://www.oei.es/pdf2/abandono_escolar_politicas_inclusion.pdf
- MECyT (2005). *Programa Nacional de Inclusión Educativa Todos a Estudiar. Lineamientos Generales*. [en línea]. [consulta: 20 de abril 2015]. Disponible en:

<http://repositorio.educacion.gov.ar/dspace/bitstream/handle/123456789/96814/EL001158.pdf?sequence=1>

MECyT (s/f a). *Jornadas de Lanzamiento. Programa Nacional de Inclusión Educativa Todos a Estudiar*. Disponible en: [en línea]. [consulta: 1 de noviembre 2014]. <http://www.dnpsme.net/comunicacion/pdf/pnie/conferInet2004.pdf>.

MECyT (s/f b). *Programa Nacional de Inclusión Educativa Todos a Estudiar. El Papel de las Organizaciones Comunitarias en las Mesas Locales*. [en línea]. [consulta: 21 de agosto 2015]. Disponible en: <http://repositorio.educacion.gov.ar/dspace/bitstream/handle/123456789/96856/EL001157.pdf?sequence=1>

PIIE. MECyT (s/f c). *El entorno educativo. La escuela y su comunidad*. [en línea]. [consulta: 23 de julio 2011]. Disponible en: www.piie.mendoza.edu.ar/documentos/comunidad.pdf

MECyT (2003) *Descentralización y estrategias en educación. Caso Argentina*. [en línea]. [consulta: 25 de agosto 2015]. Disponible en: <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL004000.pdf>

NORMATIVA VINCULADA AL TAE

Resolución MECyT N° 605/04

Crea el Programa Nacional de Inclusión Educativa *Todos a Estudiar*. [en línea]. [consulta: 12 de enero 2014]. Disponible en: <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/normas/10544.pdf>

Resolución MECyT N° 1265/04

Amplía el ámbito de aplicación del PNIE TAE, aprueba el Modelo de Convenio Marco entre el MECyT y las provincias y define criterios para la selección de escuelas a participar en el programa. [en línea]. [consulta: 12 de enero 2014]. Disponible en: <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/normas/10653.pdf>.

Resolución MECyT N° 609/06

Aprueba el Reglamento Operativo de la Línea de Acción denominada *Fondo Escolar para Inclusión Educativa* y el procedimiento estadístico para la distribución de becas. [en línea]. [consulta: 27 de diciembre 2013]. Disponible en: <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/normas/12165.pdf>.

Resolución MECyT N° 677/07

Incorpora al PNIE TAE las líneas de acción *Volver a la escuela*, *PNIE Rural* y la línea *Inclusión de chicos con causa judicial*. [en línea]. [consulta: 14 de enero 2014]. Disponible en: <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/normas/12686.pdf>.