

1º Congreso Internacional de Ciencias Humanas - Humanidades entre pasado y futuro. Escuela de Humanidades, Universidad Nacional de San Martín, Gral. San Martín, 2019.

Deuda social educativa en contextos de segmentación socioeducativa: propuesta y desarrollo de un abordaje alternativo.

Graciela Clotilde Riquelme, Jorgelina S. Sasserá y Natalia Herger.

Cita:

Graciela Clotilde Riquelme, Jorgelina S. Sasserá y Natalia Herger (2019). *Deuda social educativa en contextos de segmentación socioeducativa: propuesta y desarrollo de un abordaje alternativo. 1º Congreso Internacional de Ciencias Humanas - Humanidades entre pasado y futuro. Escuela de Humanidades, Universidad Nacional de San Martín, Gral. San Martín.*

Dirección estable:

<https://www.aacademica.org/1.congreso.internacional.de.ciencias.humanas/1595>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/eRUe/vqA>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite:
<https://www.aacademica.org>.



UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
SAN MARTÍN

1949-2019
70 AÑOS DE
GRATUIDAD
UNIVERSITARIA

ESCUELA
HUMANIDADES
20 AÑOS

LICH
Laboratorio de Investigación
en Ciencias Humanas



PRIMER CONGRESO INTERNACIONAL DE CIENCIAS HUMANAS

Deuda social educativa en contextos de segmentación socioeducativa: propuesta y desarrollo de un abordaje alternativo

Mesa Nº 35: Política educativa: instituciones, actores e ideas

Graciela Clotilde Riquelme
Investigadora Principal del CONICET, PEET-IICE-UBA-FFyL
griquelm@filo.uba.ar

Natalia Herger
Investigadora del Programa Educación, Economía y Trabajo, IICE-UBA-FFyL
nath@filo.uba.ar

Jorgelina S. Sassera
Investigadora Asistente CONICET, PEET-IICE-UBA-FFyL
jsassera@filo.uba.ar

Resumen

Este artículo sintetiza un abordaje teórico metodológico alternativo de la deuda social con la educación y formación de jóvenes y adultos que no asisten y deberían completar el nivel primario y secundario y la caracterización de los problemas de accesibilidad, barreras y escenarios complejos de atención derivados de la relación entre el ámbito nacional, provincial y los espacios locales (Riquelme, Herger y Sassera, 2018).

El desafío de esta presentación es lograr destacar los aportes de nuestro trabajo en varios sentidos:

- como una metodología de investigación que contribuye a identificar los factores que intervienen en la regulación de las políticas a nivel del Estado nacional, provincial, regional y local, y que favorecen la articulación e integración intersectorial;
- la indagación de los problemas de accesibilidad y barreras en espacios locales;
- los circuitos institucionales como una aproximación a la segmentación socioeducativa;
- la traducción de las políticas educativas y sociales desde las provincias a los ámbitos locales y las instituciones.

Los resultados de las indagaciones constituyen un material de interés, y serviría de orientaciones a la identificación de problemas claves de la política, la programación y el diseño de acciones de intervención en la perspectiva de la asignación de recursos, en particular presupuestarios.



UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
SAN MARTÍN

1949-2019
70 AÑOS DE
GRATUIDAD
UNIVERSITARIA

ESCUELA
HUMANIDADES
20 AÑOS

LICH
Laboratorio de Investigación
en Ciencias Humanas



PRIMER CONGRESO INTERNACIONAL DE CIENCIAS HUMANAS

Palabras clave

Deuda social educativa; segmentación socioeducativa; traducción de políticas; accesibilidad y barreras; circuitos institucionales.

Deuda social educativa en contextos de segmentación socioeducativa: propuesta y desarrollo de un abordaje alternativo

La presentación sumaria para la Mesa de Trabajo Política Educativa: instituciones, actores e ideas reseña publicaciones, artículos de revistas e investigaciones del Programa educación, Economía y Trabajo desarrolladas en los últimos años (ver bibliografía central al final). Este artículo sintetiza un abordaje teórico metodológico alternativo de la deuda social con la educación y formación de jóvenes y adultos que no asisten y deberían completar el nivel primario y secundario y la caracterización de los problemas de accesibilidad, barreras y escenarios complejos de atención derivados de la relación entre el ámbito nacional, provincial y los espacios locales (Riquelme, Herger y Sassera, 2018).

El desafío de esta presentación es lograr destacar los aportes de nuestro trabajo en varios sentidos:

- como una metodología de investigación al haber contribuido a identificar los factores que intervienen en la regulación de las políticas a nivel del Estado nacional, provincial, regional y local, y que favorecen la articulación e integración intersectorial;
- la indagación de los problemas de accesibilidad y barreras en espacios locales
- los circuitos institucionales como una aproximación a la segmentación socioeducativa
- la traducción de las políticas educativas y sociales desde las provincias a los ámbitos locales y las instituciones;

Los resultados de las indagaciones constituyen un material de interés, y serviría de orientaciones a la identificación de problemas claves de la política, la programación y el diseño de acciones de intervención en la perspectiva de la asignación de recursos, en particular presupuestarios.



UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
SAN MARTÍN

1949-2019
70 AÑOS DE
GRATUIDAD
UNIVERSITARIA

ESCUELA
HUMANIDADES
20 AÑOS

LICH
Laboratorio de Investigación
en Ciencias Humanas



PRIMER CONGRESO INTERNACIONAL DE CIENCIAS HUMANAS

Aportes a la interpretación de la deuda social educativa en contextos de segmentación socioeducativa

La singularidad de este marco interpretativo de las políticas de atención del derecho a la educación de jóvenes y adultos es su carácter interdisciplinario, que recorta las dimensiones y perspectivas de abordaje en forma multidimensional y prioriza ciertas perspectivas por sobre otras en la profundización y comprensión de los complejos fenómenos estudiados. Este abordaje se nutre de los paradigmas teóricos de la economía política de la educación, la política educativa, la sociología de la educación y hasta de la geografía en la interpretación de las desigualdades en el espacio o territorio de la distribución de los bienes y servicios sociales.

En este sentido se sostiene que el estudio de las políticas públicas y educativas que tienen como propósito el cumplimiento del derecho a la educación en el marco de la ampliación de la obligatoriedad escolar, requiere de un abordaje que además de considerar la instancia de formulación de las políticas y los instrumentos normativos plantee el acercamiento a las instancias de concreción de esas políticas, mediante un ida y vuelta de los análisis para caracterizar las relaciones intergubernamentales. Estas afirmaciones cobran mayor importancia en un país federal y con una larga historia de tensiones entre la nación y las provincias respecto a la responsabilidad y el sostenimiento de los sistemas educativos y de otras áreas de la política pública, como la salud.

La política de descentralización instrumentada desde los setenta y profundizada en la década del noventa ha derivado en serios costos en materia de “cohesión social”. La falta de coordinación desde el nivel central permitió una gran heterogeneidad de conductas a nivel provincial y municipal, que responde a grandes rasgos a la configuración previa de cada sistema y a la política sectorial adoptada en cada lugar en respuesta al propio proceso descentralizador (Cetrángolo y Jiménez, 2004: 119).

El ida y vuelta entre lo macro, lo meso y lo micro intenta superar una visión verticalista de las políticas públicas, donde el Estado nacional o provincial dispone de los lineamientos que descienden a través de las escalas hacia una aplicación o implementación monolítica o sin grietas. Las distintas instancias o niveles estatales ponen en juego las perspectivas y acciones de los actores involucrados en la formulación, diseño e implementación de las políticas públicas y educativas. Es necesario reconocer que las concepciones verticalistas del Estado también impregnan



PRIMER CONGRESO INTERNACIONAL DE CIENCIAS HUMANAS

los discursos y acciones de los distintos actores y esto se manifiesta en la noción de “bajada” de las disposiciones hasta llegar a los sujetos efectivamente encargados de ponerlas en acto.

La problematización de las políticas educativas recientes no se agota en el estudio de la relación entre los niveles macro, meso y micro, sino que además es importante analizar las relaciones intersectoriales en un nivel de gobierno, ya que en el diseño e implementación de las políticas que se proponen atender la *deuda social educativa*, intervienen distintos ministerios y organismos estatales que exceden al sector educación.

A partir de las políticas implementadas durante la década del noventa, los ministerios de Trabajo y de Desarrollo Social intervienen en la educación y formación para el trabajo. Esto llevó a una complejización de las relaciones político-funcionales en el Estado nacional, a la cual se suman las relaciones entre los distintos niveles de gobierno. Algunas de las tendencias que ocurrieron a partir de ese momento son:

- la fragmentación institucional, pues los distintos niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal) y diferentes ministerios (Educación, Trabajo, Desarrollo Social) encararon y gestionaron ofertas de formación focalizadas y desarticuladas entre sí;
- la superposición de distintos programas, concentrados en los mismos beneficiarios, que repitieron las mismas estrategias de atención y/o financiaron cursos de formación, mientras otras poblaciones no fueron atendidas y otras especialidades resultaron vacantes (Riquelme, 2013).

El análisis del espacio físico, socialmente construido como territorio, implica enfoques que tomen en cuenta las distintas escalas o niveles gubernamentales: lo nacional, las provincias, los departamentos y partidos, las localidades. Estas delimitaciones del territorio se corresponden con las marcaciones político-administrativas que responden a la historia, las necesidades políticas y la producción económica.

La investigación seleccionó dos provincias, Santa Fe y Buenos Aires y en cada una de ellas localidades con distinta densidad urbana y características de la población: la ciudad de Rosario en Santa Fe dada su importancia a nivel nacional, su peso poblacional, la densidad territorial y sus heterogeneidades internas; mientras que en Buenos Aires se buscó interpretar las diferencias norte-sur respecto al alcance de las políticas nacionales y bonaerenses y los factores sociales, urbanos, institucionales y educativos que promueven o limitan el acceso a la educación y formación para el



UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
SAN MARTÍN

1949-2019
70 AÑOS DE
GRATUIDAD
UNIVERSITARIA

ESCUELA
HUMANIDADES
20 AÑOS

LICH
Laboratorio de Investigación
en Ciencias Humanas



PRIMER CONGRESO INTERNACIONAL DE CIENCIAS HUMANAS

trabajo de los adolescentes, jóvenes y adultos. Las localidades bonaerenses seleccionadas fueron: Campana y Zárate en el norte (tercer cordón) y Florencio Varela y Berazategui en el conurbano sur (segundo cordón).

La indagación de los problemas de accesibilidad y barreras en espacios locales

Las nociones de accesibilidad y barreras a la educación y formación para el trabajo se revisaron en los programas y planes desarrollados por los ministerios de Educación, Desarrollo Social y Trabajo nacionales durante los últimos años a través de su traducción en espacios locales e institucionales para analizar los mecanismos orientados a superar estas barreras así como las dificultades en la implementación y los posibles efectos contradictorios de las acciones propuestas.

Todos los programas proponen la superación de barreras a la educación y a la formación para el trabajo en el marco del reconocimiento del derecho a la educación y del establecimiento de la obligatoriedad de la educación secundaria a partir de la Ley de Educación Nacional. Estas acciones tienen por objeto a la población definida como vulnerable y que por diversas barreras (económicas, etarias, de género, relacionadas con la organización pedagógica de la escuela) no han podido acceder, permanecer y finalizar sus estudios.

Estas acciones son mayoritariamente diseñadas y formuladas desde las instancias nacionales, pero en su “bajada” hacia las instituciones sufren mediaciones provinciales, locales y contextualizaciones institucionales y dan cuenta de algunas dificultades en la implementación y de efectos contradictorios a los que se buscan.

Los circuitos institucionales como una aproximación a la segmentación socioeducativa

En el nivel local y en el micro se buscó profundizar la interpretación sobre los efectos de la diferenciación de los perfiles institucionales en la educación secundaria y en la educación y formación para el trabajo; también se busca una aproximación a las tensiones que emergen entre las escuelas de jóvenes y adultos y los programas de terminalidad educativa que parecen competir en los espacios locales.

La noción de segmentación socioeducativa es interpretada por el PEET-IICE-FFyL/UBA como la existencia de circuitos, caminos o trayectos al interior de un nivel que promueven trayectorias educativas desiguales. Los circuitos segregan a los



PRIMER CONGRESO INTERNACIONAL DE CIENCIAS HUMANAS

grupos de poblaciones según su origen socioeconómico y se diferencian en términos de las características de la oferta, las divisiones entre lo público y lo privado, la dotación diferencial de recursos, las características y perfiles institucionales (Riquelme, 1989, Riquelme, 2004, Herger y Sasser, 2016). El estudio de la segmentación socioeducativa implica lograr identificar a cada sector social que accede, así como plantear el alcance de los saberes y conocimientos, y ponderar las diferencias entre los títulos y certificados otorgados.

La investigación pudo plantear la reconstrucción exploratoria de circuitos que permita una aproximación a la existencia de la segmentación socioeducativa, las configuraciones territoriales y las desigualdades socioeconómicas en los espacios locales analizados. En los territorios particulares se entrelazan las características políticas y estructurales de las redes de instituciones escolares, las instancias de conducción y gestión de las políticas educativas y de formación para el trabajo, los distintos tipos y perfiles institucionales y los sujetos con desiguales necesidades y demandas de educación.

La traducción de las políticas educativas y sociales desde las provincias a los ámbitos locales y las instituciones

La investigación sostuvo que el proceso de implementación de las políticas educativas diseñadas en los niveles centrales o macro del Estado no se aplican de manera directa o lineal en las instancias provinciales, pues en los niveles meso las normas se adaptan, transforman o son absorbidas por los entramados de políticas ya existentes. De manera análoga, las políticas nacionales y provinciales llegan a los espacios locales –mediados por instancias de supervisión de las regiones educativas y distritales– o directamente a las instituciones educativas. Los espacios locales en las escuelas e instituciones sociales expresan y muestran las potencialidades y las limitaciones, la articulación o fragmentación entre las políticas, programas y actores intervinientes.

La traducción o recontextualización de las políticas se abordó a través de los siguientes ejes:

- las *relaciones entre los distintos niveles, áreas y sectores de la política* que intervienen en el diseño e implementación;



PRIMER CONGRESO INTERNACIONAL DE CIENCIAS HUMANAS

- las *posibilidades de realizar o no adaptaciones a los diseños en cada provincia y localidad*;
- los *desafíos que estas políticas y programas generan a la gestión educativa local, en términos de la planificación de su puesta en marcha en el territorio específico, la coordinación de acciones entre las instituciones y otros actores que intervienen y las condiciones para el seguimiento y evaluación*;
- la *percepción de los sujetos que intervienen en la ejecución de las políticas y programas, respecto de si atienden o no a las necesidades educativas de la población con bajo nivel educativo y la posibilidad de adaptar estas políticas para mejorar estos objetivos*;
- las *modificaciones a nivel de cada institución en las que funcionan las políticas y los programas*.

La indagación de las distintas políticas públicas y educativas que confluyen en las instituciones educativas permite echar luz de manera exploratoria sobre los modos en que se producen distintos arreglos institucionales a partir de las traducciones y recontextualizaciones que realizan los actores en el curso de la implementación de programas tales como Planes de Mejora Institucional, acciones de la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas del Ministerio de Educación, la Asignación Universal por Hijo, el programa FinEs del gobierno nacional, el plan Vuelvo a Estudiar (provincia de Santa Fe), entre otras.

Debido a que las instituciones y los actores escolares cuentan con distintas trayectorias, formaciones y recorridos profesionales, pueden existir distintas apropiaciones y reconstrucción de las prácticas (Ezpeleta, 2001, citado en Montesinos y Schoo, 2013). Así, las políticas educativas, que tienen como objetivo mejorar la enseñanza y el aprendizaje y favorecer el cumplimiento del derecho a la educación, son desigualmente apropiadas por las instituciones educativas.

Los aportes a la política, programación y asignación presupuestaria

En esta presentación intentamos dar cuenta de los desafíos en la construcción de un encuadre conceptual multidimensional e interdisciplinario y además de los resultados obtenidos para la interpretación de las políticas de atención del derecho a la educación de jóvenes y adultos, los niveles macro, meso y micro y las traducciones o recontextualización que hacen las distintas instancias o niveles estatales en el proceso



UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
SAN MARTÍN

1949-2019
70 AÑOS DE
GRATUIDAD
UNIVERSITARIA

ESCUELA
HUMANIDADES
20 AÑOS

LICH
Laboratorio de Investigación
en Ciencias Humanas



PRIMER CONGRESO INTERNACIONAL DE CIENCIAS HUMANAS

de implementación de las políticas y programas en dos provincias y en cinco áreas locales, en circuitos de instituciones y en la percepción de los actores, contenidos en un libro de reciente publicación (Riquelme, Herger y Sassera, 2018).

Las políticas de inclusión y terminalidad educativa que configuran el complejo entramado de planes nacionales y de traducciones provinciales y locales, plantean tensiones y contradicciones. Por décadas, la atención de la población excluida del sistema no fue objeto de la política, y es en este sentido que estas acciones son relevantes: porque permitieron la finalización de los estudios primarios y secundarios. Pero a la vez se asentaron en un sistema segmentado generador de nuevas desigualdades, vinculadas a la diversificación de la oferta educativa y a las condiciones diferenciales de apropiación de conocimientos.

La investigación puso en evidencia la falta de coordinación entre el diseño de las políticas educativas y los mecanismos de asignación de recursos mediante transferencias condicionadas tales como la Asignación Universal por Hijo y Progresar, junto a la falta de articulación entre los sectores de educación, trabajo y desarrollo social, y las instancias de diseño y gestión de la política nacional, provincial y local.

Las políticas creativas de inclusión de jóvenes y adultos durante la última década no fueron acompañadas con mecanismos de formulación, planificación y asignaciones presupuestarias adecuadas. Ello debe interpretarse por la trayectoria larga e inevitable hasta este momento de traducciones en las provincias, regiones e instituciones mediadas por lo político-administrativo, las experiencias e idiosincrasias de los sujetos, los recursos disponibles y las restricciones existentes. El estudio demostró la persistencia de: diseños no claros, que se extendieron más allá de los tiempos previstos; asignaciones presupuestarias mínimas e insuficientes para las metas propuestas; planificación no acordada con las gestiones provinciales y aún locales, que implicó superposición de acciones y coberturas de atención que solo alcanzan a un porcentaje mínimo de la demanda social.

La investigación en la estrategia de campo –mediante entrevistas a coordinadores de políticas nacionales y provinciales y a directores y estudiantes de escuelas– comprobó la existencia de pugnas entre los programas de terminalidad e inclusión educativa y la oferta regular de estos niveles, en tanto las opciones flexibles son más atractivas para los jóvenes y adultos, y podrían incidir en el abandono o pase desde las escuelas comunes y de adultos.



PRIMER CONGRESO INTERNACIONAL DE CIENCIAS HUMANAS

Más aún logramos mostrar las distancias, los problemas, las pugnas y las debilidades de la implementación de las políticas y del cumplimiento del derecho a la educación, en el marco de un sistema educativo fragmentado y segmentado.

El estudio da cuenta de la vigencia del derecho a la educación y su presencia discursiva en las propuestas de inclusión, pero también muestra las contradicciones derivadas de la falta de coordinación y de adecuadas previsiones en la implementación, que dejan librada la resolución de problemas a las posibilidades de los actores, especialmente los directivos de las escuelas.

Persisten y hay grandes desafíos por sortear en el camino por saldar la *deuda social educativa* con los jóvenes y adultos. El cumplimiento del derecho a la educación requiere esfuerzos para recrear el puente entre los derechos y los discursos y lograr la inclusión (incluyente) de los jóvenes y los adultos postergados de Argentina.

Bibliografía y referencia bibliográficas

Cetrángolo, O. y Jiménez, J. P. (2004). Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes. Serie Gestión Pública, núm. 47. Santiago de Chile, ILPES-CEPAL.

Herger, N. y Sasserá, J. (2018). Un acercamiento a la desigualdad socio-educativa en espacios locales. Estudio exploratorio sobre la distribución, la accesibilidad y las barreras a la educación de jóvenes y adultos en Berazategui. Revista Educación, Lenguaje y Sociedad, 15, 1-33

<https://cerac.unlpam.edu.ar/index.php/els/issue/view/304/showToc>

Herger, N y Sasserá, J. (2016). Las políticas de atención del derecho a la educación para jóvenes y adultos y su traducción en espacios locales: alcances, limitaciones y tensiones. Revista del IIICE, 40, 27-47.

<http://revistascientificas.filo.uba.ar/index.php/iice/article/view/4131>

Riquelme, G. C.; Herger, N. y Sasserá, J. (2018). *Deuda social educativa con jóvenes y adultos. Entre el derecho a la educación, los discursos de las políticas y las contradicciones de la inclusión y la exclusión*. Buenos Aires, Argentina: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras

Riquelme, G.C., Herger, N. y Sasserá, J. (2018) La atención educativa de la población en Argentina en las últimas décadas: entre la distribución ilusoria, la modernización eficientista y los discursos del derecho y la inclusión. Education Policy Analysis Archives, (26) 158, 1-49.

<https://epaa.asu.edu/ojs/article/view/3209>



UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
SAN MARTÍN

1949-2019
70 AÑOS DE
GRATUIDAD
UNIVERSITARIA

ESCUELA
HUMANIDADES
20 AÑOS

LICH
Laboratorio de Investigación
en Ciencias Humanas



PRIMER CONGRESO INTERNACIONAL DE CIENCIAS HUMANAS

Riquelme, G. C. (2013). La Deuda Social Educativa y el Derecho a la Educación: la importancia de los ejercicios de estimación de recursos para la planificación educativa. En Riquelme, G. C. y A. Kodric *Deuda Social Educativa. Atención del derecho a la Educación* (pp. 69-98). Buenos Aires, Argentina: Ediciones Lumiere SA.

Riquelme, G. C. y Kodric, A. (2013) *Deuda Social Educativa. Atención del derecho a la Educación*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones Lumiere SA.

Riquelme, G. C. (2004). *La educación secundaria antes y después de la reforma: efectos distributivos del gasto público*. Buenos Aires, Argentina: Facultad de Filosofía y Letras-UBA, Miño y Dávila.

Riquelme, G. C. (1989). *Educación y trabajo en zonas desfavorables. Reconceptualización y alternativas en la perspectiva de las políticas sociales. Versión preliminar*. Buenos Aires, Ministerio de Educación y Justicia – Organización de los Estados Iberoamericanos.

Sassera, J. (2018) Segmentación socioeducativa y políticas educativas en espacios locales de Buenos Aires. En M. Carretero et. al. *Nuevos desafíos en educación. Una mirada interdisciplinaria* (pp. 46-56). Buenos Aires, Argentina: Flacso Argentina.