

PRAXIS

educativa

Universidad Nacional de La Pampa
Facultad de Ciencias Humanas
Instituto de Ciencias de la Educación
para la investigación interdisciplinaria



ISSN 2313-934X
SANTA ROSA, LA PAMPA, ARGENTINA
Correo electrónico: iceii@humanas.unlpam.edu.ar
Disponible en <https://cerac.unlpam.edu.ar/index.php/praxis>

Programa Nacional de Extensión Educativa-Centros de Actividades Juveniles (Argentina, 2008-2016): un análisis interpretativo del programa, sus antecedentes y permanencias. Artículo de Lucía Marioni. *Praxis educativa*, Vol. 24, No 1 enero – abril 2020 – ISSN 2313-9334X. pp. 1–14.

DOI: <https://dx.doi.org/10.19137/praxiseducativa-2020-240105>

Esta obra se publica bajo Licencia Creative Commons 4.0 Internacional
CC BY- NC- SA Atribución, No Comercial, Compartir igual



Programa Nacional de Extensión Educativa-Centros de Actividades Juveniles (Argentina, 2008-2016): un análisis interpretativo del programa, sus antecedentes y permanencias

The National Educational Outreach Program-Youth Activity Centers (Argentina, 2008-2016): an interpretive analysis of the program, its background and permanences

O Programa Nacional de Extensão Educativa-Centros de Atividades Juvenis (Argentina, 2008-2016): uma análise interpretativa do programa, seus antecedentes e permanências

Lucía Marioni

Instituto de Estudios Sociales de UNER-CONICET. Argentina

marionilucia@gmail.com

ORCID 0000-0001-5610-9011

Recibido: 2019-08-28 | **Revisado:** 2019-05-10 | **Aceptado:** 2019-24-10

Resumen

Análisis de una política nacional implementada en Argentina entre 2007 y 2016 en la Dirección Nacional de Inclusión Socioeducativa del Ministerio de Educación de la Nación: el Programa Nacional de Extensión Educativa-Centros de Actividades Juveniles (PNEE-CA). Realizo una caracterización en relación con sus antecedentes, su formulación e implementación y aquello que permanece luego de su reciente desarticulación. Indago en ese devenir atendiendo a la puesta en juego de instrumentos, procedimientos, dispositivos, pero también normas no explícitas, valores e intervenciones. Abordo las indagaciones a partir de entrevistas, observación participante y análisis de documentos. Entre los resultados estaco la identificación de continuidades y transformaciones entre el programa y el dispositivo que reconozco como antecedente directo así como también la presencia de diferentes perspectivas de inclusión involucradas en ambos. Finalmente, recupero como relevante para la impronta que tomó el programa su formulación dentro de aquella Dirección.

Palabras clave: políticas socioeducativas; procesos de formulación e implementación; racionalidades de gobierno; inclusión social; equidad educativa.

Abstract

I analyze a national policy implemented in Argentina between 2007 and 2016 in the National Directorate of Socio-Educational Inclusion of the Ministry of Education of the Nation: the National Program of Educational Extension-Centers of Youth Activities (PNEE-CA). I make a characterization in relation to its background, its formulation and implementation and what remains after its recent disarticulation. I inquire into that evolution: the implementation of instruments, procedures, devices, non-explicit rules, values and interventions. I perform the interpretation based on interviews, participant observation and document analysis. I highlight the identification of continuities and transformations between the program and the device that I recognize as a direct antecedent. I also highlight the presence of different perspectives of inclusion involved in both. Finally, I recover as relevant for the imprint that the program took its formulation within that Directorate.

Keywords: socio educational policies; formulation and implementation processes; government rationalities; social inclusion; educational equity.

Resumo

Analisa-se uma política nacional implementada na Argentina entre 2007 e 2006 na Direção Nacional de Inclusão Sócio educativa do Ministério da Educação da Nação: O Programa Nacional de Extensão Educativa-Centros de Atividades Juvenis (PNEE-CA).

Realiza-se uma caracterização em relação aos seus antecedentes, sua formulação e implementação e àquilo que permanece logo de sua desarticulação. Indaga-se nesse devir atendendo aos instrumentos, procedimentos, dispositivos, mas também normas não explícitas, valores, intervenções. Abordam-se as indagações a partir de entrevistas, observação participante e análise de documentos. Entre os resultados destaca-se a identificação de continuidades e transformações entre o programa e o dispositivo que se reconhece como antecedente direto assim como também a presença de diferentes perspectivas de inclusão involucradas em ambos. Finalmente, recupera-se como relevante a importância que tem o programa dentro daquela Direção.

Palavras-chave: políticas socioeducativas; processos de formulação e implementação; racionalidades de governo; inclusão social; equidade educativa.

Introducción

En este trabajo, analizo el Programa Nacional de Extensión Educativa-Centros de Actividades Juveniles (PNEE-CAJ), implementado entre 2008 y 2016 en Argentina por la Dirección Nacional de Inclusión Socioeducativa del Ministerio de Educación de la Nación. Busco aportar a los debates en torno a aquello que los formuladores de política pública han llamado *políticas socioeducativas*, desde una mirada comprometida en interpretar las prácticas políticas en tanto complejas, dinámicas e interdependientes con otros procesos, “como efecto de las interacciones, prácticas y representaciones de los sujetos sociales” (Cowan Ros, 2016, p. 2). Propongo para esto el abordaje de un programa con escasa presencia en esos debates.ⁱ

El PNNE-CAJ es un programa de gestión jurisdiccional consistente en la conformación de talleres con actividades culturales, artísticas y deportivas en escuelas públicas de nivel medio, como propuestas de extensión formativa por fuera del horario curricular, destinados principalmente a jóvenes con inserciones precarias a la institución escolar o con trayectorias escolares interrumpidas (DNPS). Finalizado el ciclo lectivo 2015, funcionaban 2.861 Centros en todo el territorio nacional. La matrícula llegó a ser de 959.086 jóvenes participantes y articuló el trabajo de 10.000 trabajadores de la educación, entre equipos pedagógicos y técnicos, coordinadores y talleristas (DNPS, 2015).ⁱⁱ

Si bien puede identificarse como programa desde 2008, reconoce como antecedente directo a los Centros de Actividades Juveniles implementados entre 2001 y 2002ⁱⁱⁱ en cinco provincias en el marco de la Dirección de Becas y Políticas Compensatorias del Ministerio de Educación de la Nación (que luego reemplazó la DNPS) y extendidos a otras trece a lo largo del gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) (Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, 2006). En 2016, el gobierno nacional de Mauricio Macri (que asumió a fines de 2015) comenzó un proceso de desarticulación de la DNPS que afectó sustancialmente al Programa, en un escenario caracterizado por una tendencia al desfinanciamiento y descentralización de las políticas socioeducativas en un contexto más general de impronta neoliberal (Rodríguez, 2017a).^{iv} Los CAJ continuaron funcionando con escaso financiamiento y descentralizados en las provincias hasta 2018, año en que diferentes referentes (del estado nacional como también jurisdiccionales) manifiestan la interrupción del envío de fondos.^v

En este artículo, propongo un análisis interpretativo del programa, poniendo el foco en la formulación de la política, así como también en sus antecedentes y aquello que permanece luego de su desarticulación, identificando continuidades, transformaciones y perspectivas implícitas. Suscribo, siguiendo a Shore (2010), a la idea de pensar la formulación de políticas públicas como una actividad sociocultural profundamente inmersa en los procesos sociales y en mundos de sentido de modo complejo y desordenado; y que tanto los procesos de creación como de recepción se dan de maneras ambiguas y a menudo disputadas. Con ello, intento comprender: ¿qué características adquirió el proceso de formulación e implementación del PNEE-CAJ?, ¿qué *efectos* se propuso?, ¿qué factores participaron para que alcance tal presencia en todo el territorio nacional?, ¿qué cuestiones cambiaron y cuáles tuvieron continuidad respecto de su antecedente directo? Y,

finalmente, ¿qué perspectivas o “racionalidades de gobierno” (Shore, 2010) *refleja* la formulación e implementación del programa?, ¿qué otras racionalidades lo disputan y permean?

El trabajo se organiza de la siguiente manera: primero, realizo una reconstrucción de la política que funcionó como antecedente directo del PNEE-CAJ; luego, abordo la conformación del programa en el marco de la creación de la DNPS y las características que asumió, fundamentalmente, en relación con su extensión cuantitativa y territorial y diseño. A continuación, caracterizo la situación del Programa desde 2016 a la actualidad. Finalmente, comparto consideraciones. Estas aproximaciones forman parte de un proceso investigativo etnográfico más amplio^{vi}; recurro al análisis de documentos oficiales, además de los registros de observación y entrevistas etnográficas a diferentes referentes institucionales.^{vii}

Los antecedentes

El PNEE-CAJ tiene como antecedente directo a los Centros de Actividades Juveniles creados por la ex Dirección de Becas y Políticas Compensatorias del Ministerio de Educación de la Nación entre 2001 y 2002 en las provincias de Córdoba (44 CAJ en 2001), Santa Cruz (16 CAJ en 2001), Chaco (18 CAJ en 2001), Tucumán (22 CAJ en 2002) y Jujuy (15 CAJ en 2002), un total de 115 CAJ (Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, 2002). Funcionaban como talleres orientados a la formación en oficios, en escuelas de nivel medio, destinados a estudiantes que eran considerados por las autoridades escolares “en peligro su permanencia y promoción escolar” (Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, 2004, p. 4). Estaban insertos en los tiempos y espacios escolares y eran coordinados por un docente de la institución en que se emplazaban.

Formaron parte un paquete de políticas para el ámbito educativo destinadas a “compensar diferencias socio-económicas que se registra (ban) tanto entre distintas regiones del país como al interior de cada una de ellas” (Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, 2004, p. 3 y 26), en un contexto de inestabilidad política que ensayaba nuevas propuestas a la reforma del Estado operada durante la década anterior^{viii}, aunque articulada desde la misma preocupación central por la calidad educativa y la implementación de estrategias asistenciales focalizadas articuladoras de los discursos reformistas. Integraban el Programa de Apoyo a la Política de Mejoramiento de la Equidad Educativa (PROMEDU) con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Su diseño se basaba en diagnósticos que mostraban grandes índices de inequidad de los logros de aprendizaje y los articulaban a las nociones de calidad y eficiencia como conceptos principales, al igual que en las recomendaciones de los organismos internacionales que financiaban las políticas de gobierno en la región (Braslavsky, 1997; Mancebo y Goyeneche, 2010). El proyecto enunciaba como situación de partida una serie de elementos, entre ellos:

La existencia de aprendizajes escolares que no logran alcanzar la calidad y la relevancia necesarias para dar respuesta de manera simultánea a los intereses de los jóvenes y a los desafíos que la sociedad les plantea para una inserción exitosa (...), alta heterogeneidad en el rendimiento del alumnado (...) y baja efectividad de estrategias frente a las situaciones de fracaso escolar. (Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, 2002, p.19)

Buscó producir *efectos* sobre lo que la política categorizaba como “grupos en riesgo educativo”, y definía como jóvenes a los cuales “razones socioeconómicas u otras situaciones especiales contempladas por leyes nacionales (veteranos de guerra, ahijados presidenciales, caídos en Malvinas) y emergencias socioeconómicas provinciales” hacían peligrar su permanencia en la escuela. El objetivo era la “retención escolar” a partir de “una cobertura asistencial” (OIE, 2004, p. 8).

En el marco de la presidencia de Néstor Kirchner y la gestión de Daniel Filmus en el Ministerio de Educación, los Centros fueron sostenidos, aunque atravesaron cambios que permiten identificar analíticamente una etapa diferente. Por un lado, se multiplicó su cantidad y adquirieron presencia en otras provincias. Para el cierre del primer año de gobierno, se habían sextuplicado alcanzando la cifra de 750 con una matrícula total de 46.000 jóvenes (Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, 2004) y su implementación alcanzó a otras trece provincias para fines de 2005 (Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, 2005). Por otro lado, se introdujeron tres cambios significativos en el diseño. En primer lugar, amplió el perfil de jóvenes que podían constituirse como beneficiarios de la política: se comenzó a incorporar a jóvenes que no estuvieran insertos en el sistema escolar. En segundo lugar, se conformaron equipos técnico-pedagógicos que, de manera centralizada, organizaron los primeros lineamientos pedagógicos del programa buscando dar un nuevo perfil a los talleres: buscó transformar los talleres de oficios en una propuesta extracurricular vinculada con los lineamientos pedagógicos escolares y a la participación ciudadana. En tercer lugar, esos equipos iniciaron articulaciones con otros programas de ministerios nacionales y organizaciones como el Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, con los Ministerios de Desarrollo Social y de Salud de la Nación, con la Secretaría Nacional de Políticas Sociales y con la Dirección Nacional de Juventud (Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, 2004).

Estos cambios se relacionan con el particular posicionamiento que la nueva gestión del Ministerio de Educación Nacional comenzó a construir fundamentado en la identificación de las dificultades para el reingreso y el sostenimiento de la escolaridad de gran cantidad de niños, niñas y jóvenes pobres y un diagnóstico sobre los cotidianos escolares en los cuales la asistencia ganaba lugar por sobre la enseñanza (Montesinos y Sinisi, 2009). También pueden verse como indicios de una nueva perspectiva estatal en conformación en lo socio-educativo: junto con el pasaje de las reformas de ajuste características de la década del 90 a estrategias de desarrollo^{ix}, empieza a observarse una nueva concepción estatal de la juventud como sujeto de participación (ya no tanto como problema social) y de la participación como valor para contrarrestar lo que fueron identificados como los dos grandes problemas de América Latina: la pobreza y la debilidad institucional (Vázquez, 2015).

La conformación de la DNPS y la formulación del PNEE-CAJ

En 2007 y movido por la nueva Ley de Educación Nacional N° 26.206 sancionada en el año anterior, el ministro de educación Daniel Filmus, en su último tramo de gestión, organizó la DNPS, que fue formalmente creada en 2008 bajo la presidencia de Cristina Fernández (2007-2015) y la gestión de Juan Carlos Tedesco (2007- 2009) en la cartera.^x Si bien la Dirección no se circunscribió a un nivel en particular, entre sus acciones se destacaron aquellas que se orientaron al trabajo con los nuevos sectores de población que comenzaron a acceder al nivel secundario a partir de la obligatoriedad dispuesta por la nueva ley. Llegaron a funcionar bajo su órbita unos 15 programas dirigidos a ese nivel.

La DNPS reemplazó la Dirección de Becas y Políticas Compensatorias y, en los discursos articuladores de sus programas y líneas de acción, se profundizó en la idea de distanciamiento de las políticas educativas de los 90. Comenzó a cobrar mayor relevancia la noción de inclusión socioeducativa, posicionándose como la idea central del período de gestión (Sinisi, 2012), y con ella estrategias orientadas a la participación juvenil y articulación de la institución escolar con experiencias sociales, comunitarias y familiares, así como también con otros sectores de la sociedad y el estado. También tomaron relevancia los propósitos de “abordaje integral de las problemáticas de grandes sectores de población y su vinculación con factores de género, económicos, geográficos y culturales” y “garantización” del acceso a bienes culturales y experiencias pedagógicas, culturales y comunitarias para el ejercicio de la ciudadanía” (Ministerio de Educación de la Nación, 2015, p. 4). Las propuestas, en lo concreto, pusieron el acento en el aporte de recursos materiales (para la promoción de actividades pedagógicas y culturales) y la ampliación del espacio y el tiempo escolar con estrategias de vinculación entre la escuela, la familia y la comunidad.

Bajo su órbita y junto con otros programas, la gestión de la Dirección creó el PNEE-CAJ, orientado a intensificar aprendizajes y contribuir a la promoción cultural y la formación integral, en tiempos y espacios complementarios a los establecidos por las áreas curriculares de las escuelas, integrados a la institución como áreas de aprendizaje para vincular los contenidos formales de las disciplinas curriculares con nuevas experiencias y espacios formativos. (DNPS, s.f., p. 10) Todo ello con el propósito explícito de “propiciar ámbitos de participación ciudadana y de transformación social” (DNPS, s.f., p. 11). La participación juvenil se volvió un elemento central en este nuevo programa, en consonancia con los diagnósticos y propuestas que comenzaron a realizar organismos internacionales^{xi}(Vázquez, 2015). En estos, la participación es definida como un valor en sí, pero también como contrapeso para prácticas puestas como disvalores, como son la deserción escolar, el delito y la violencia (Vázquez, 2015; Verner y Heinemann, 2008).

Desde estas ideas, el programa modificó los Centros ya conformados, y creó nuevos. Así, siguió extendiéndose en cantidad y presencia geográfica; para finales de 2009, había 1.925 CAJ distribuidos por todo el territorio nacional y, en 2015, el número ascendió a 2.861^{xii} (DNPS, 2015). La distribución fue articulada por un criterio no explícito en los documentos oficiales, pero deducido y expresado por quienes trabajaron en su implementación: fueron priorizadas las escuelas establecidas en contextos de pobreza y en territorio rural. El nuevo diseño avanzó en: la

modificación de su perfil de formación en oficios (persistente pese a las modificaciones introducidas durante el gobierno de Néstor Kirchner), la incorporación de una impronta cultural y de participación ciudadana, la promoción de experiencias formativas diferentes, pero complementarias a los aprendizajes escolares y la vinculación de las instituciones educativas con las familias, el entorno y sus saberes. En la implementación, tomó relevancia el propósito de contención y la idea de que *es mejor que los pibes estén en la escuela y no en la calle* (idea recuperada en todas las entrevistas realizadas a referentes de instituciones educativas y de gobierno).

Una serie de elementos caracterizaron al programa: se organizaron equipos de trabajo en tres niveles (nacional, jurisdiccional y territorial), con perfiles y labores diferentes (de planificación, pedagógicas, técnicas de administración y de sostenimiento de los talleres) (Cuadro 1). Para el final de la etapa unas 400 personas trabajaban en los equipos centrales (nacionales y jurisdiccionales) y más de 9.000 en las escuelas (coordinadores y talleristas). Asimismo, existían vinculaciones constantes entre las y los trabajadores de los diferentes niveles, en instancias particulares y conjuntas de capacitación, intercambio y evaluación sobre el programa.

Los trabajadores de Nación visitábamos el territorio. Yo, que estaba encargado de diseñar la política, sabía cómo iban las cosas en este taller y ese otro. Y eso servía para replanificar, te daba una pista para orientar los nuevos pasos. Y te permitía flexibilizar los planes también, como fue con el taller de cocina que propuso una escuela hace unos años, cuando ninguna de las orientaciones pedagógicas sugería cocina. Pero bueno, en ese momento la institución justificó la propuesta y encajaba: hacían todo un trabajo de articulación con los ejes curriculares y demás y la aceptamos (ex trabajador del equipo nacional, comunicación personal, 20 de septiembre de 2018).

Cuadro 1 Niveles jurisdiccionales y equipos de trabajo

NIVELES	EQUIPOS
Nacional	De planificación
	Pedagógico
	Técnicos (didáctico, capacitación y producción de contenidos, coordinación jurisdiccional, proyecto Radios CAJ, financiero)
Jurisdiccionales	De gestión
	Técnicos (de coordinación de escuelas y financiero)
Territoriales	Coordinadores de talleres
	Talleristas

El trabajo de vinculación entre las actividades de los talleres y los contenidos curriculares de las escuelas —conformado como objetivo durante el gobierno de Néstor Kirchner— fue formalizado en el diseño e implementación de cinco orientaciones y sus encuadres pedagógicos en consonancia con los lineamientos nacionales para el nivel secundario del Consejo Federal de Educación:^{xiii} Educación Ambiental y Campamentos, Desarrollo Artístico y Creativo, Comunicación y Nuevas Tecnologías, Ciencia y Deporte y Recreación. Además, se incorporaron tres ejes transversales a todas las orientaciones: Participación Juvenil y Derechos Humanos, Prevención del Consumo Problemático de Drogas y Educación Sexual Integral.^{xiv} Cada Centro debió adscribir a una o dos de las orientaciones y acreditar trabajo en ellas. Asimismo, los equipos pedagógicos generaron materiales didácticos y desarrollaron instancias de capacitación para coordinadores. En torno a la implementación, referentes de los niveles nacional y jurisdiccional destacan dificultades dadas, especialmente, por el sostenimiento de talleres orientados a la formación en oficios por parte de escuelas.

Los viejos talleres de oficios siguieron existiendo, muy seguido nos encontrábamos con directoras que planteaban que la urgencia era que los pibes se preparen para el trabajo, y que ellas tenían que responder a esa urgencia, ayudar en *rescatarlos de la pobreza*. (Referente del equipo técnico jurisdiccional de Entre Ríos, comunicación personal, 2 de marzo de 2018).

El programa también contó con una estrategia de promoción de instancias de encuentro entre los diferentes actores vinculados a los CAJ de todo el territorio nacional: un dispositivo nacional de capacitación y supervisión que incluía la producción de material, visitas a las provincias, la realización de capacitaciones nacionales, regionales y asistencias técnicas reuniendo a coordinadores y talleristas con equipos pedagógicos y técnicos; y un conjunto de Encuentros y Campamentos —nacionales y regionales— de jóvenes participantes de todo el territorio nacional (DNPS, 2014). Estas últimas son particularmente referenciadas como instancias importantes tanto por referentes técnicos como coordinadores y jóvenes participantes.

En 2010, al interior del programa, se creó el Proyecto Radios Escolares CAJ, consistente en la instalación, adjudicación de licencias y puesta en funcionamiento de radios en escuelas con Centro de Actividades Juveniles.^{xv} Para fines de 2015 se habían establecido 234 radios en el país (DNPS, 2015). Se desarrolló en tres etapas: 2011-2012, 2013-2014 y 2014-2015: la primera con financiamiento nacional y las otras dos con financiamiento del BID, todas incorporaron en diferentes grados la articulación de áreas gubernamentales, empresas y cooperativas. En cuanto a la distribución, la mayor parte fue instalada en escuelas de pequeñas ciudades y el ejido rural.^{xvi} Esta decisión no se encuentra explícita en el proyecto y es relacionada con dos cuestiones por los referentes del programa: unos la adjudican al propósito de favorecer procesos de comunicación en áreas poco pobladas y otros afirman que fueron distribuidas de acuerdo con las disponibilidades de señales en los diferentes territorios.^{xvii}

Entre las dificultades reconocidas por los y las trabajadores/as del equipo nacional, se destaca el escaso seguimiento de esta línea, vinculado según el punto de vista más compartido a lo ambicioso del proyecto:

Montar una radio implicaba un gran despliegue de recursos, pero también compromiso de las instituciones donde las instalábamos, capacitación técnica, mantenimiento a lo largo de los años, cuestiones jurídicas, imagínate multiplicado por 234 y en distintos rincones del país, desde la selva chaqueña hasta la Patagonia (ex trabajador del equipo nacional, comunicación personal, 20 de septiembre de 2018).

Finalmente, entre las cuestiones que caracterizaron el programa se encuentra la articulación con otros espacios, dispositivos y actores de política pública. En muchos casos compartía la implementación (y con ella recursos) en las escuelas junto con otras líneas de la DNPS. También, fueron planificadas acciones conjuntas con otras áreas, entre las que se destacan: el trabajo con la Dirección Nacional de Gestión Curricular y Formación Docente en la conformación de las orientaciones y los lineamientos pedagógicos, con la Agencia Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA) en el diseño e implementación de las Radios CAJ^{xviii} y con el Plan Polos de Reingreso para la incorporación y acompañamiento de jóvenes al sistema escolar.^{xix}

Desarticulación del PNNE-CAJ

Iniciado 2016, el programa comenzó a sufrir modificaciones en el marco de grandes cambios en las políticas en educación, operados al asumir Mauricio Macri la presidencia de la Nación en diciembre de 2015. Una gran baja de contratos —algunos convenidos con organismos internacionales— afectó equipos centrales y jurisdiccionales.^{xx} A finales de ese año, los equipos de trabajo nacionales dejaron de funcionar: “Se cerró, después de desfinanciarlo a lo largo de todo ese año”, explica su última coordinadora general (Patricia Rodríguez, comunicación personal, 28 de septiembre de 2018). Si bien no existe ninguna resolución que formalice el cierre del PNEE-CAJ, el proceso de desarticulación de los equipos centrales fue seguido por otro de descentralización de la política. Desde 2017, el Ministerio de Educación solamente realizó un envío anual de fondos, sin actualización en el marco de una escalada inflacionaria y con grandes dilaciones^{xxi} para las provincias que desearan continuar la línea.

A fines de 2018 y desde la incertidumbre sobre la continuidad del programa, coordinadores, talleristas y jóvenes participantes de los CAJ, de diferentes partes del territorio, realizaron acciones de protesta (marchas, sentadas frente a edificios públicos, intervenciones culturales) en reclamo de la continuidad, así como también la formalización de contratos del período 2018, completamiento de pagos a coordinadores y talleristas, transferencia de los fondos adeudados para compras de materiales. Iniciado 2019, el Gobierno Nacional informó a las provincias la interrupción del financiamiento (según supimos por entrevistas a la última coordinadora del programa, un referente del programa a nivel nacional y otro del CGE de Entre Ríos). Algunas jurisdicciones transformaron el programa en provincial: este es el caso, por ejemplo, de las provincias de Córdoba, Buenos Aires y de Santa Fe. Otras provincias cerraron los Centros: es el caso de Tucumán, por ejemplo. Otras aún

no han tomado definiciones: en Entre Ríos, el CGE ha realizado reuniones con coordinadores de los CAJ existentes en las cuales han referido tanto a la continuidad del programa como al diseño de estrategias alternativas.

Consideraciones finales

La caracterización realizada (con la profundidad que la extensión de este artículo posibilita), permite ubicar al PNEE-CAJ como *efecto* de un proceso más amplio: de configuración de una política de intervención del Estado nacional en las instituciones educativas que buscó diferenciarse de las políticas nacionales de la década de 1990 y estuvo igualmente orientada por las recomendaciones de organismos internacionales. En ese sentido, fue creado retomando elementos de la política de Centros de Actividades Juveniles iniciada en 2001 y poniendo en discusión otros.

En su formulación, puede observarse la conformación de una nueva racionalidad de gobierno organizada en torno a la noción de inclusión socioeducativa y su relación con la concepción de la educación como bien público y derecho social, la centralidad del Estado nacional en la garantía de ese derecho (ideas explícitas ya en la Ley de Educación Nacional) y la idea de participación como estrategia de promoción. En los discursos articuladores, las instituciones educativas son significadas como los lugares donde deben estar las y los jóvenes. Así, la inclusión y permanencia en la escuela se conforma como el propósito de la intervención. Esto se diferencia con el objeto de los antiguos Centros de Actividades Juveniles creados en 2001, orientados a generar estrategias compensatorias y asistenciales para la población joven vulnerabilizada (desde la idea de equidad entendida como *no dar lo mismo a quienes no son iguales* promovían la formación en oficios que paliaría la falta de oportunidades laborales a las que se enfrentarían los llamados "grupos de riesgo").

La conformación de un perfil orientado a la promoción de experiencias culturales, participación ciudadana y el abordaje integral disputó sentido con la noción de la escolaridad asociada a la incorporación efectiva de los y las jóvenes al mundo del trabajo. Ambas racionalidades, sin embargo, permean la formulación de la política en el PNEE-CAJ. Este retoma de esos antiguos Centros la conformación de espacios extracurriculares al interior de las escuelas, entendidas en ambos como espacio privilegiado para la implementación de políticas destinadas a atender las vulneraciones de grandes sectores de población. Las resistencias a cambiar los antiguos talleres de oficios y las ideas de rescate emergidas en el trabajo de campo también remiten sentidos atribuidos a la escuela en los territorios similares en los diferentes momentos. En este punto, entiendo que siguen siendo necesarios estudios que profundicen acerca de ello, tanto en las políticas socioeducativas como en las instituciones en la que son implementadas.

Por otra parte, el significativo aumento en la cantidad de Centros y la extensión de su presencia geográfica permiten identificar una tendencia de universalización de la política, orientada desde aquella perspectiva de derechos. En el mismo sentido, la ampliación del perfil de beneficiarios hacia los y las jóvenes con trayectorias escolares interrumpidas se presenta como

modo de favorecer un mayor cumplimiento de la obligatoriedad del nivel medio dispuesta por la nueva ley.

La creación de la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas y del programa al interior de esta funcionaron como condiciones de posibilidad para la conformación de ese nuevo perfil y extensión. En este punto, son relevantes las articulaciones que el PNNE-CAJ hizo al interior de esa Dirección, así como también desde ella con otras áreas y políticas públicas. Ello y la labor de articulación con los lineamientos curriculares son características que permiten sostener que el programa se orientó a favorecer el acceso, la permanencia y la promoción de jóvenes del sistema educativo, así como también favoreció una nueva producción socio-estatal de la categoría *juven* (Vázquez, 2015). Puede observarse, además, la propensión hacia un abordaje integral en la articulación con otras leyes del período, como la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y la Ley de Educación Sexual Integral.

Algunos de esos elementos ya habían comenzado a ser delineados durante el período de gobierno de Néstor Kirchner; y, en los discursos del gobierno de Cristina Fernández, se construyó discursivamente esa continuidad.

Finalmente, lo explorado acerca del período de desarticulación introduce nuevas cuestiones. Particularmente, la persistencia de la política en algunos territorios pese al desfinanciamiento y descentralización hacen necesarios futuros procesos investigativos que indaguen acerca de qué características funcionan como condiciones de posibilidad y qué apropiaciones generan los diferentes actores de la política.



Bella ciao, acrílico. **Matías Sapegno**

Notas

¹Sobre el PNEE-CAJ, conozco el estudio realizado por Perassi y Macchiarola (2018) desde un abordaje de evaluación de impacto y estudios de caso como el de Alterman y Foglin (2005) y el de Melonari y Palmés (2015). Por otra parte, un trabajo que aborda los Centros de Actividades Juveniles, aunque de modo inespecífico, es el de Levoratti (2015); lo hace en el marco de un análisis etnográfico acerca de la producción de las llamadas políticas socioeducativas en relación con el deporte.

¹ Este informe fue facilitado por referentes nacionales del programa.

¹ Durante la presidencia de De la Rúa y los gobiernos interino y provisionales de Puerta, Rodríguez Saa, Camaño y Duhalde que le siguieron.

¹ Entre los argumentos que desarrolla la autora, se destaca la reducción del presupuesto en el rubro Gestión Educativa y Políticas Socioeducativas, de 9.000 mil millones (2015) a 5.200 (2017). Sin embargo, el trabajo investigativo aun no dio con ningún documento oficial que informe el cierre del programa.

¹ Información captada en entrevistas a un ex trabajador del equipo nacional (realizada en diciembre de 2018) y a un referente del equipo técnico jurisdiccional de Entre Ríos (realizada en febrero de 2019)

¹ Un estudio con jóvenes de sectores pobres urbanos en un CAJ en Paraná, Entre Ríos. Busco aquí reconstruir el marco de prescripciones estatales participantes— aunque no determinantes— de una socialidad construida entre el CAJ, la escuela, el barrio y sus intersticios.

¹ La referencia empírica es la provincia de Entre Ríos.

¹Estructurada fundamentalmente por la Ley N° 24.049/92 de Transferencia de los Servicios Nacionales de Educación Media y Superior no universitaria, la Ley N° 24.195/93 Federal de Educación y la Ley N°24591/95 de Educación Superior.

¹Conducido fundamentalmente por organismos internacionales como la OIJ, el PNUD, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), la CEPAL y UNESCO (Vázquez, 2015).

¹Tedesco fue uno de los pocos ministros de Educación con titulación específica. Filmus, por su parte, si bien está formado en sociología, cuenta con especialización en educación de adultos y magister en educación y experiencia en gestión educativa e investigación sobre la temática (Rodríguez, 2017b).

¹Como el BID, el Banco Mundial, la Organización Internacional de la Juventud, el programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Fondo de Población de las Naciones Unidas, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Vázquez, 201).

¹ Buenos Aires es la es la provincia con mayor cantidad de centros instalados a esa fecha: 433 y matrícula de 88.315(cuenta con 4.747 escuelas de nivel medio); y le sigue Córdoba con 355 CAJ y matrícula de 134.959 participantes (cuenta con 972 escuelas de nivel medio). Tierra del Fuego, por su parte, es la que cuenta con menos cantidad de centros: 15 CAJ y matrícula de 7.931 jóvenes (cuenta con 44 escuelas de nivel medio).

¹ Resoluciones 84/09, 93/09 y 142/11.

¹ En línea con la Ley N° 26.150 de Educación Sexual Integral (ESI) de 2006.

¹ En articulación con la nueva Ley Nacional N° 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual, que en 2009 había dispuesto la reserva de parte del espectro radioeléctrico para instituciones educativas y ordenado promover su desarrollo.

¹En la provincia de Entre Ríos, ante la ausencia de una prescripción explícita, el Consejo General de Educación decidió implementar el programa Radios CAJ específicamente en escuelas rurales, con el propósito de “favorecer vías de comunicación en escuelas que están en el medio de la nada”, “ayudarles a achicar las

distancias con las comunidades que atienden, con otras escuelas, con las ciudades más próximas”, en palabras del referente provincial del programa. Llegaron a instalarse 11 radios en el territorio provincial.

¹ La Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual de 2009 disponía la necesidad de un reordenamiento del espectro radioeléctrico y reserva del 33,3% para radios y televisoras públicas, entre las cuales se encontraban las radios escolares. Sin embargo, ello no se reglamentó y, con el cambio de gobierno en 2015, la ley quedó sin efecto por decreto presidencial de necesidad y urgencia N° 267/2015.

¹ En este proyecto en particular, las áreas también asesoraron la conformación de una cooperativa y de dos uniones transitorias de empresas, así como la formación de trabajadores al interior de estas para la facilitación de su participación en la licitación para la instalación de las radios (antenas, estudio y equipos), el mantenimiento y la capacitación para el uso, debido a que había sido declarada desierta en dos oportunidades anteriores ante la carencia de oferentes.

¹ Se trató de un dispositivo financiado por el Ministerio de la Nación y gestionado por los gobiernos jurisdiccionales en algunas provincias, como Salta, Entre Ríos y Misiones. Dispuso nuevas formas de reorganización y agrupamiento escolar, incorporando cursos con propuestas de formación particulares para atender a un sector de la población estudiantil no escolarizado. En Salta, fue incorporado por la Resolución N° 4548/2013. En Entre Ríos, por Resolución N° 0650/15 CGE y Resolución N° 0455/16. Y, en Misiones, por Resolución 2016/15.

¹ Así como también los de los otros programas de la Dirección (Rodríguez, 2017a).

¹ Según datos recuperados de entrevistas en escuelas y con referentes del sector financiero del área de Políticas de Inclusión del CGE para el caso de Entre Ríos, en febrero de 2018 fueron enviados los fondos para el pago a talleristas y la compra de materiales de los talleres desarrollados a lo largo de 2017. En diciembre de 2018, solo la mitad de los fondos correspondientes a ese año fue destinado a parte de las escuelas.

Bibliografía

- Braslavsky, C. (1997). Reflexiones acerca de los discursos y las prácticas en las políticas educativas. Políticas, instituciones y actores en educación. En Frigerio, G., Poggi, M. y Giannoni M. (Comp.), *Políticas, instituciones y actores en educación*. Buenos Aires: Ediciones Novedades Educativas.
- Cowan Ros, C. (2016). *Estatualidades, políticas públicas y movimientos sociales en su configuración interdependiente: una perspectiva analítica*. Recuperado de: http://contested-cities.net/working-papers/wpcontent/uploads/sites/8/2017/05/WPCC_160007_Estado_final.pdf
- Gomes, M. D. F. C. y Mortimer, E. F. (2008). Histórias sociais e singulares de inclusão/exclusão na aula de química. *Cadernos de pesquisa*, 38(133), 237-266.
- DNBPC. (s.f.). *Programa de Acciones Compensatorias en Educación*. Recuperado de: <http://repositorio.educacion.gov.ar:8080/dspace/bitstream/handle/123456789/92888/EL001181.pdf?sequence=1>
- DNPS. (s.f.). *Programa Nacional de Extensión Educativa. Centros de Actividades Juveniles, lineamientos generales*. Recuperado de: <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL005639.pdf>
- DNPS. (2015). *Informe final cuantitativo de la línea CAJ_2105*. Buenos Aires: DNPS.
- DNPS. (2014). *Informe final Evaluación de diseño, implementación y monitoreo de centros de actividades juveniles (CAJ) para el Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad Educativa AR-X-1011*. Buenos Aires: DNPS

- Mancebo, M. y Goyeneche, G. (2010). Las políticas de inclusión educativa: Entre la exclusión social y la innovación pedagógica. *VI Jornadas de Sociología de la UNLP*. Recuperado de: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.5273/ev.5273.pdf
- Melonari, É. L. y Palmés, A. C. (2015). *Los Centros de Actividades Juveniles (CAJ) en las escuelas secundarias de Mendoza*. Recuperado de: <http://www.politicaspUBLICAS.uncu.edu.ar/articulos/index/los-centros-de-actividades-juveniles-caj-en-las-escuelas-secundarias-de-mendoza>
- Meo, A. I. y Milstein, D. (2018). Programas socioeducativos y regulación del trabajo docente en el nivel secundario. *Educação e Pesquisa*, 44, 160-182.
- Ministerio de Educación de la Nación. (2015). *Las políticas socioeducativas 2008-2015: un recorrido a través de voces e imágenes*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación.
- Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación. (2006). *Los Centros de Actividades Juveniles. Informe de gestión*. Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación
- Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación. (2005). *Centros de Actividades Juveniles (CAJ)*. Recuperado de: <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL005200.pdf>
- Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación. (2004). *Estudio de impacto: programa "Escuela para jóvenes"*. Recuperado de: <http://www.igualdadycalidadcba.gov.ar/SIPEC-CBA/publicaciones/ListadoAcciones2010-2011/Programa%20Escuela%20para%20Jovenes.pdf>
- Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. (2002). *Proyecto institucional de mejora de la enseñanza en EGB3 y Educación Polimodal*. Recuperado de: <http://repositorio.educacion.gov.ar:8080/dspace/handle/123456789/92897>
- Montesinos, M. P. y Sinisi, L. (2009). Entre la exclusión y el rescate: Un estudio antropológico en torno a la implementación de programas socioeducativos. *Cuadernos de antropología social*, 29, 43-60.
- Oficina Internacional de Educación. (2004). *El desarrollo de la educación. Informe nacional Argentina*. Recuperado de: <http://repositorio.educacion.gov.ar:8080/dspace/handle/123456789/95293>
- Ramos Calderón, J. (2014). La paradoja del sistema educativo: Su naturaleza incluyente/excluyente. *Perfiles educativos*, 36 (146), 154-173.
- Rodríguez, L. (2017a). "Cambiamos": la política educativa del macrismo. *Question*, 53(1), 89-108.
- Rodríguez, L. (2017b). Los ministros de educación en Argentina (1854-2015): análisis de los perfiles profesionales de las elites políticas. *História da Educação*, 21(51), 397-417. Recuperado de: <https://dx.doi.org/10.1590/2236-3459/66794>
- Shore, C. (2010). La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la "formulación" de las políticas. *Antípoda*, 10, 21-49.
- Sinisi, L. (2012). Políticas Socio-educativas: de la integración a la inclusión escolar ¿Cambio de paradigma? *Revistas Espacios, Ediciones de la Facultad de Filosofía y Letras UBA*, 49(2), 59-70.
- Vázquez, M. (2015). *Juventudes, políticas públicas y participación*. Buenos Aires: Ediciones del Aula Taller.
- Verner, D. y Heinemann, A. (2008). *Los Jóvenes de hoy: Un recurso latente para el desarrollo*. Recuperado de: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/129631468209360717/pdf/388250AROWHITE0cover0jovenes01PUBLIC1.pdf>