

Políticas y territorio, sobre los usos e implicancias en el campo educativo social

Pablo Marianovich¹
Paulo Romero²

Resumen

En este trabajo se discute la categoría de *territorio* con la intención de analizar su construcción histórica e identificar cómo se relaciona con las políticas educativas en el Uruguay actual. La mayor preeminencia del término indica que es un concepto central en la búsqueda por generar respuestas que se adecúen a las demandas provenientes de contextos sociales diferenciados. Este proceso ha provocado un uso extendido y polisémico, afectando discursos y acciones cotidianas, aspecto que se ha afianzado en las últimas décadas. De esta manera, el término territorio comienza a incorporarse en el vocabulario habitual del lenguaje educativo y social en forma generalizada y con escasa reflexión en torno a sus implicancias, a riesgo de

quedar cooptado en su arista más instrumental. El artículo se propone establecer algunas conexiones desde el punto de vista teórico para analizar este proceso desde una perspectiva crítica. Para ello se repasan algunos enfoques disciplinares que han abordado el concepto de territorio, para luego analizar cómo se ha plasmado esto en materia de políticas educativas en el caso uruguayo en los últimos años. Al finalizar, se plantean avances observados en el campo de las políticas educativas a partir de la incorporación de la noción de territorio, así como algunas críticas respecto a los riesgos que conlleva.

Palabras clave: territorio, políticas educativas, educación.

1 Licenciado en Sociología, Magíster en Infancia y Políticas Públicas y Diplomado en Análisis de Información Sociodemográfica, por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República

2 Educador Social, Licenciado en Psicología, Magíster en Psicología y Educación. Diplomado en Políticas Públicas de Juventud y Juventudes por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

La forma más simple de mapa geográfico no es la que hoy nos parece más natural, es decir, el que representa la superficie del suelo como vista por un ojo extraterrestre. La primera necesidad de fijar sobre el papel los lugares va unida al viaje: es el recordatorio de la sucesión de las etapas, el trazado de un recorrido (...)
El caminante del Mapa. Italo Calvino, 1980.

Introducción

En este trabajo se discute la categoría de *territorio* con la intención de analizar su construcción histórica e identificar cómo se relaciona con las políticas educativas en el Uruguay actual. La mayor preeminencia del término indica que es un concepto central en la búsqueda por generar respuestas que se adecuen a las demandas provenientes de contextos sociales diferenciados. Este proceso ha provocado un uso extendido y polisémico, afectando discursos y acciones cotidianas, aspecto que se ha afianzado en las últimas décadas.

En el contexto académico nacional es posible identificar que la categoría ha sido discutida y explorada ampliamente. En relación a ello, algunas elaboraciones relevantes analizan al territorio en el marco de las políticas públicas (Magri, 2016; Milanessi, 2016) y en las políticas sociales (Baraibar, 2009; Leopold et al. 2018; Filarado y Merklen, 2020). Asimismo, esta categoría ha sido rastreada en sus vínculos con las políticas educativas (Fernández, 2018; Mancebo, 2018; Paleso, 2019) y en

su implicancia con la identidad y la territorialidad (Álvarez Pedrosián, 2012, Cano et al, 2019), constituyendo una noción sustantiva en la actualidad.

De esta manera, el término territorio comienza a incorporarse en el vocabulario habitual del lenguaje educativo y social en forma generalizada y con escasa reflexión en torno a sus implicancias, a riesgo de quedar cooptado en su arista más instrumental. Las nociones de “mapeo territorial”, “referentes territoriales”, “territorialización”, “desterritorialización”, “descentralización”, “comisiones descentralizadas”, “intervenciones territoriales”, “planes territoriales”, “gestión territorial”, “territorios socioeducativos”, “identidad territorial”, “redes y nodos territoriales”, se convierten en expresiones que configuran un glosario cotidiano que va dejando huella en las prácticas socioeducativas. Estos enunciados dan cuenta de la heterogeneidad de representaciones y su expansión, variando según el ámbito de inscripción: en las políticas, las legislaciones, la literatura académica o las prácticas.

A partir de esta descripción se busca establecer algunas conexiones que permitan analizar este proceso desde una perspectiva crítica. Para ello, el texto se estructura en cuatro apartados. En el primero se analizan algunos enfoques disciplinares que han abordado el concepto de territorio. Se recogen diferentes conceptualizaciones, desde aquellas que privilegiaban únicamente los aspectos físicos y naturales, hasta las distintas interpretaciones que conciben al territorio construido social e históricamente, condensando tanto aspectos materiales como simbólicos,

así como relaciones de poder. En una segunda sección, se presenta la discusión en torno a las diversas visiones sobre las políticas territoriales, los cambios que ha implicado en la educación y los discursos que sustentan su desarrollo. En un tercer segmento se plantean algunas críticas a la noción de territorio y a sus posibles efectos en términos de políticas sociales y prácticas educativas. Al finalizar, en el último apartado, se realizan una serie de consideraciones sin dar por cerrado este debate, con la intención de generar pretextos de un diálogo futuro.

Disciplinas y derivas³

El territorio es un concepto utilizado desde diversas especialidades que abarcan desde el Derecho, la Geografía, Arquitectura e Ingeniería, entre otras. Este uso disciplinar se ha ido transformando a partir de una mayor incorporación del componente social, en especial, con los nuevos aportes de la Geografía en la segunda mitad del siglo XX. De tal modo, se enriquece al considerar al territorio como espacio social y espacio vivido (Capel, 2016). En las últimas décadas estos cambios se profundizan, a partir de la producción académica en el campo de

la Sociología, Ciencia Política y Antropología.

Si bien resulta complejo establecer el origen disciplinar del concepto de territorio, etimológicamente proviene de *territorium*, lo cual refiere a la jurisdicción, al control del espacio y de la tierra. Una de las disciplinas donde este concepto tuvo temprano desarrollo fue en el ámbito del Derecho. Desde esta perspectiva se lo vincula con el orden legal y se lo define como el ámbito espacial natural donde un Estado ejerce sus derechos de soberanía de acuerdo con el Derecho Internacional y en forma excluyente de la jurisdicción de otros Estados (Jímenez de Arechaga, 1992). Así, se analiza al territorio desde la vinculación jurídica que las personas tienen en un espacio socialmente construido, un área delimitada a priori donde éstas desarrollan sus relaciones y actividades en un marco formal de derechos y obligaciones

Desde otros campos disciplinares, las primeras definiciones provenientes de la Geografía del siglo XIX, plantean un enfoque restrictivo, de carácter físico sobre este concepto. Esta visión tenía una clara influencia de la cartografía de ese momento, y se constituyó en el soporte fisiográfico de los emergentes estados nacionales, describiendo los límites y fronteras que éstos poseían (Llanos-Hernández, 2010). El uso del concepto está relacionado con los recursos que contiene el territorio, que son funcionales a los habitantes del mismo, perfilando culturas y costumbres de cada especie o sociedad humana, lo que permite determinar el comportamiento de las

3 El concepto de territorio no constituye un patrimonio de ninguna disciplina científica en particular, existiendo diferentes abordajes que iluminan diferentes aristas del mismo. En el presente artículo se propone un recorrido que se nutre de los aportes del Derecho, la Geografía, la Sociología, la Ciencia Política y la Antropología, pero esto no implica desconocer la existencia de otros abordajes posibles, que por razones de pertinencia no serán considerados en este trabajo.

personas, sus actividades y sus relaciones, influenciando su evolución social y política.

Esta definición inicial se fue modificando en el tiempo a partir de una crítica al determinismo natural. Desde principios del siglo XX surgen nuevas corrientes vinculadas a la Geografía Humana o la Geografía Cultural, que complejizan la visión del territorio en diálogo con los aportes de otras ciencias sociales. Este nuevo enfoque busca integrar los aspectos naturales con los factores humanos; considera como fundamental al individuo y a la sociedad que transforma, vive y construye el espacio. Se comienzan así a integrar las nociones de territorio e identidad.

En las ciencias sociales, la Sociología aborda el concepto del territorio desde diferentes perspectivas. Autores como Guiddens (1992) o Archer (2009), afirman que la acción social es territorial en dos dimensiones distintas pero complementarias, remarcando que, en la estructuración de la acción, el espacio y el tiempo, son dimensiones constitutivas. Se entabla un creciente diálogo con las nuevas vertientes de la Geografía Humana, y surgen dos conceptualizaciones complementarias en relación al rol del territorio: la espacialización social y la socialización espacial que buscan captar la dualidad presente en el territorio (Fernández, 2018a).

Por *espacialización social* se entiende el resultado de la acción social que modifica el territorio, agrega elementos sociales a la geografía, como ser la conformación de una nueva entidad territorial política (un departamento o un municipio)

o de una determinada normativa. Por otra parte, *socialización espacial* refiere al proceso por el cual los individuos internalizan instituciones y símbolos mediante los cuales se incorporan como miembros de entidades colectivas territoriales (Paasi, 2004, citado en Fernández, 2018a). La dialéctica entre el proceso de espacialización social y socialización espacial se conjuga finalmente en el territorio entendido como la realidad compleja y dinámica en permanente transformación. Las características y la forma de esta dialéctica es lo que distingue a los territorios entre sí para luego impactar diferencialmente en la socialización de los individuos.

En el contexto nacional, desde finales de los años 80' diversas investigaciones han abordado el estudio del territorio y su relación con los procesos de segregación residencial y también educativa. Cabe mencionar los esfuerzos pioneros de Veiga y Lombardi (1988) y los más recientes de Kaztman (1999) y Veiga y Rivoir (2001), los cuales presentaron evidencia sobre las interacciones entre algunos aspectos de la dinámica de estratificación social y la segregación espacial.⁴ Los autores alertaban respecto a los riesgos provenientes de procesos de creciente aislamiento social, devenida en fragmentación territorial.

Procesos que tienen como uno de sus orígenes la segmentación del merca-

4 En particular, este fenómeno ha sido mayormente estudiado para el caso de Montevideo y su área metropolitana, constatando una tendencia hacia una creciente homogeneización al interior de cada barrio y por contrapartida una mayor heterogeneidad entre los diferentes espacios en lo que refiere a diferentes indicadores socioeconómicos.

do laboral, pero que luego generan consecuencias en diferentes niveles, entre los que cabe mencionar los procesos de segmentación educativa.

En este último sentido, los aportes se relacionan con el análisis de Wacquant referido a los estigmas territoriales y la construcción del gueto: "(...) una formación socioespacial restringida, racial y/o culturalmente uniforme, fundada en la relegación de una población negativamente tipificada" (2000: 43). Dicho autor profundiza en el estudio respecto a las diversas consecuencias de los procesos de segregación y su incidencia en los recorridos vitales, asociados al estigma, la restricción de circulación social y el confinamiento espacial.

En forma complementaria, desde la Ciencia Política, Magri (2011) refiere a la definición weberiana, la relación entre territorio y poder: el territorio es conceptualizado como una construcción donde se dirimen las lógicas del poder político e institucional, así como las relaciones de éstos con el entramado social. Adquiere forma y contenido para la expresión de las reglas de juego a través de las cuales realizan sus actividades las instituciones y donde los actores ejercen sus juegos de influencia y poder. En esta comprensión el territorio tiene, en el marco del análisis politológico, dos dimensiones básicas: una estructural, donde se distribuye el poder a través de reglas y acciones de la política y una dimensión contingente o relacional, para las políticas públicas que se elaboran respondiendo a la demanda social y la actividad de los actores que dirimen, a través del

conflicto y la negociación, sus preferencias dentro de un territorio.

En relación a los enfoques disciplinares y sus recorridos, Capel (2016) señala que desde la antropología se identifica al territorio a partir de su significación cultural, estudiando su implicación a nivel social, ahondando en los cambios producidos en el territorio a partir de la movilidad humana. En este marco se recogen los conceptos de territorialización y desterritorialización a modo de comprender los ritmos de vida y las interacciones con el ambiente.

En suma, el recorrido expuesto muestra cómo el territorio es una categoría potente que da cuenta de las transformaciones sociales y que es posible analizar desde una perspectiva interdisciplinaria. No obstante, este concepto dista de ser unívoco y presenta múltiples significados que varían de acuerdo a las diferentes disciplinas y usos.

El territorio y sus vinculaciones con el despliegue de las políticas sociales

Como se ha señalado, el *territorio* se ha vuelto cotidiano, tanto en la agenda académica como en el campo de las políticas públicas, siendo posible definirlo como un "concepto estelar". Braslavsky (1997) denomina así a los principios y objetivos rectores que marcan el rumbo de la política, aquellos que aparecen como componentes inevitables de los discursos escuchados.

En esta coyuntura planteada en la introducción, cabe preguntarse de dónde

surge este renovado interés por la noción de territorio en las últimas décadas, en particular desde el ámbito de las políticas públicas. Magri (2011) plantea que el territorio es objeto de atención y análisis cuando se buscan soluciones a los efectos combinados de dos fenómenos: por un lado, la crisis del Estado nación como estructurador del espacio y del sistema de relaciones sociopolíticas, y por otro, los cambios en el nuevo sistema de acumulación del capitalismo, en el marco de los procesos de globalización económica y política. El territorio comenzó a ser visto en los últimos años como sujeto de acción, considerado como un espacio geográfico donde se asienta una construcción social –comunidad política, cultural y económica– con capacidad de imponer cambios por sí mismo. Aspecto que acentuó la discusión acerca del rol del territorio en la sociedad, la economía y la política.

Se identifica que el concepto de territorio en las políticas públicas se relaciona estrechamente con el concepto de descentralización, el cual implica la transferencia de poder desde los ámbitos centrales hacia los departamentales, municipales o locales (Winkler y Gershberg 2000). La descentralización forma parte de un conjunto de reformas del estado que tuvieron gran impulso en la década de los años 90´ en América Latina, aunque en el caso uruguayo este impulso llegó en forma más tardía⁵.

5 A excepción de la Intendencia de Montevideo, que inició su proceso de descentralización con mayor antelación.

La descentralización no implica un mecanismo único y universal, sino que ha adquirido diversas expresiones y modalidades en los distintos países; alude a dos grandes principios: por una parte, a la búsqueda de una prestación más eficiente de los servicios estatales, tendientes a acercar la gestión del estado a todos los habitantes de un país, más allá del lugar donde residan. Por otro lado, se vincula a la promoción de la participación de la ciudadanía, enfatizando la importancia de la reformulación del vínculo entre Estado y sociedad.

Entre los principales mojones que pauta el proceso de descentralización en Uruguay cabe mencionar la aprobación de la ley de Descentralización y Participación Ciudadana del año 2009, la cual trajo como una de las grandes innovaciones la creación del tercer nivel de gobierno: los municipios. En paralelo se desarrolló otro proceso de descentralización por el cual el gobierno nacional se acercó al territorio, llevando su estructura a los diferentes espacios.

En este sentido, Milanesi (2016) señala que desde el nivel central se crearon nuevos actores territoriales con diferentes diseños institucionales; personas que pertenecen a ministerios, entes autónomos, servicios descentralizados que transitan el territorio en busca de fortalecer la coordinación o propiciar una mayor participación social.

En este proceso de descentralización territorial se identifican acciones desde diferentes organismos públicos⁶. En

6 A modo de ejemplo, es posible mencionar la creación de las Juntas Departamentales de Salud,

el ámbito educativo público formal cabe mencionar la creación de las Comisiones Departamentales de Educación y de las Comisiones Descentralizadas de ANEP. A nivel terciario se destaca el caso de la Universidad de la República y la creación de los Centros Universitarios Regionales, así como la instalación de la Universidad Tecnológica del Uruguay.

La territorialización de la educación

En el ámbito educativo, autores como Corbetta (2009) plantean que históricamente el proyecto educativo enmarcado en la modernidad no le otorgó un lugar relevante al territorio.

Se colocaba a la escuela “ficticiamente” por fuera del sistema de relaciones territoriales al cual pertenece, para abordarla de forma homogénea y sin un domicilio particular. La desterritorialización de la escuela ha sido y es consecuencia de entenderla como el último eslabón integrante de un sistema sectorial, jerárquico y autorreferencial, pero ante todo exento de un “suelo”. (Corbetta, 2009:264)

Es posible establecer que el vínculo entre educación y territorio ha tenido diversos mojonos a lo largo de su historia con una serie de variaciones, en particular en el siglo XX. Subirats y Collet (2016) sostienen que en la década de los 60' se identifica una fuerte crítica al sistema edu-

cativo, en tanto institución reproductora de las desigualdades. Este movimiento se intensifica siendo centrales las expresiones del informe UNESCO de principios de los 70, en el que se plantea la necesidad de un doble *desbordamiento* espacial y temporal de la educación. Por un lado, se introduce la idea de que todo el territorio es (o puede ser) educador, y por otra parte, se afirma que las personas aprenden a lo largo de todo el ciclo vital y en cualquier momento del día (Subirats y Collet: 2016). Por tanto, la educación no puede quedar encerrada en la escuela, en consideración de que el territorio es una fuente de estímulos inagotables.

Desde el campo educativo social esta visión del territorio como ámbito de encuentro de diferentes saberes es un aspecto que ha sido fuertemente impulsado, entendiendo que el significado del “hecho educativo” trasciende los muros de la escuela. En relación a ello, Freire (1996) invita a pensar en lo que hay de informal, de formación o de deformación en lo escolar. El autor insiste en la importancia de conocer lo que se enseña, en las acciones cotidianas, entendidas como transferencia de saber; aspecto central que evidencia la estrecha visión que se tiene de la educación y del aprender. En estos planteos se ahonda en la importancia de explorar lo que ocurre en el *espacio-tiempo* de la escuela e identificar que se deja afuera; educar es, antes que nada, problematizar. Se reconoce que es allí, en la relación con el *mundo* que se toma conciencia de la realidad, a través del diálogo entre sujetos y entorno.

Juntas Departamentales de Drogas, Comisiones departamentales de Lucha contra la Violencia Doméstica, Unidades Departamentales de Seguridad Vial, Consejos Agropecuarios Departamentales (Mesas Desarrollo Rural), entre otras.

En este sentido, Caride señala:

Para que la educación pueda participar plenamente de sus procesos debe ampliarse la visión que tenemos de la educación y de la sociedad, mirando sus circunstancias como una construcción «pedagógica» y «social» a la que hemos ido cargando de experiencias, concepciones y prácticas que han quedado atrapadas en los estrechos márgenes institucionales de la escolarización y/o de la educación reglada. (2017: 257)

Así queda planteada una fuerte crítica a una visión de la relación entre educación y territorio donde este último tan solo “contiene” a la educación, es decir, constituye únicamente una “superficie” sobre las que se dan las diferentes educaciones. Estos señalamientos apuntan en particular a la educación formal, a su escasa contextualización y conexión territorial (Corbetta, 2009).

A partir de estos cuestionamientos se desplegaron dos procesos diferentes, aunque relacionados. Por un lado, surgen iniciativas que promueven una visión de la educación más allá del ámbito escolar, concibiendo el hecho educativo desde una perspectiva más integral, que incluye aspectos extraescolares, enfatizando la relevancia de la educación “no formal”. El territorio como espacio educativo da lugar a un abordaje desde pedagogías proclives a tratar el “entorno” geográfico del “entorno social”; es decir, a incorporar el territorio como soporte geográfico y cultural de los sujetos individuales y colectivos, visualizando su potencial como contenido educativo.

De este modo, en el campo educativo se enfatiza la relevancia de que la escuela coordine con los otros actores presentes en el territorio, comprendiendo tanto a instituciones públicas como a organizaciones de la sociedad civil.

En consonancia con esta perspectiva:

(...) el concepto de territorio va de la mano de la construcción de múltiples territorialidades que operan dentro del mismo y generan relaciones de complementación y cooperación, pero también de conflicto y disputas. (Cano et al, 2016:57)

Se propone así el análisis de los espacios pedagógicos en consideración de la construcción de múltiples pertenencias e identidades.

Se plantea también la relevancia de la educación en referencia a ciertos determinismos sociales que agotan las posibilidades de los sujetos. Nuñez afirma la necesidad de fortalecer los procesos de circulación social. Al analizar los programas de intervención educativa, interpela las nociones de perfiles que identifican a las personas de algunos territorios específicos. Señala el riesgo de definir, a priori, las opciones que socialmente se les brindará a los sujetos, que los circunscribe a ciertos lugares a ocupar en la sociedad:

(...) procesos de distribución y circulación en circuitos especiales: recorridos sociales bien definidos para esos perfiles poblacionales previamente establecidos. (Nuñez: 2007:10)

Por otra parte, estas críticas a la visión de la educación y la relación con el

territorio, se vinculan con las iniciativas en materia de descentralización del sistema educativo, que postulan la necesidad de fortalecer la autonomía y la capacidad decisoria de los niveles locales, en tanto en ellos radica el conocimiento efectivo de cada realidad específica.

Esto implicó cambios en lo que refiere a la propia gestión escolar, articulada a nivel territorial, lo cual ha sido impulsado en diferentes países y regiones, en lo que ha sido denominado como una etapa de redescubrimiento del entorno de los centros educativos iniciadas en los años 90; tales como los proyectos educativos de ciudad, los planes de entorno, la articulación de los servicios educativos en el territorio (Subirats y Collet, 2016). Asimismo, comienzan a cobrar relevancia los planteos que valorizan la importancia de la coordinación interinstitucional e intersectorial.⁷ Para el caso uruguayo, es posible rastrear diferentes ejemplos, tales como el Proyecto Comunidad de Aprendizajes, impulsado a fines de los años 90 por diferentes instituciones educativas, articulando diferentes propuestas sociales y educativas en un territorio delimitado. Posteriormente surgen otros programas que mediante diversos formatos han incorporado al territorio como un eje central de su diseño, entre los que podemos mencionar el Programa Maestros Comunitarios en educación primaria, o Aulas Comunitarias en educación media. En for-

7 El término “intersectorialidad” hace referencia a la participación de actores de la sociedad civil junto a los estatales, al tiempo que el de “interinstitucionalidad” remite al involucramiento de diversas instituciones estatales en la ejecución de las políticas públicas (Cunill Grau, 2005).

ma más reciente, cabe mencionar el Sistema de Protección de Trayectorias Educativas impulsado por la ANEP. Esta propuesta define su intervención en base a ciertos “territorios socioeducativos”, donde se apuesta a fortalecer los procesos de coordinación las diferentes instituciones educativas como sociales, tal como se analizará más adelante.

La (des)centralización del sistema educativo

A modo general, cabe mencionar que la bibliografía señala que Uruguay ha mantenido una fuerte centralización funcional y territorial del gobierno y la gestión de su sistema educativo. Dentro del abanico de decisiones que pueden ser descentralizadas, la amplia mayoría son tomadas privativamente por la ANEP. Esta autoridad se encuentra radicada en la capital y resuelve en la mayor parte de las cuestiones que luego serán implementadas a lo largo del país: la organización de la enseñanza, la administración del personal, la planificación, la evaluación del rendimiento estudiantil y docente, el manejo de los recursos financieros (Bentancur, 2010; Fernández y Mancebo, 2018).

La Ley General de Educación del año 2008 planteó un intento por impulsar un incipiente proceso de descentralización, mediante la creación de las Comisiones Coordinadoras Departamentales de la Educación, integrada por distintos representantes de cada uno de los Consejos de la ANEP, así como de la Universidad de la República. Sin embar-

go, a grandes rasgos y más allá de la transferencia de ciertas potestades, el sistema educativo mantuvo su carácter históricamente centralizado en la ANEP que continúa definiendo los aspectos sustanciales (Fernández y Mancebo, 2018).

En el período de gobierno 2015-2019 el proceso de territorialización y de descentralización educativa asume un nuevo impulso. Se establece la importancia de la comprensión e identificación de las especificidades territoriales, siendo este un insumo básico a la hora de hacer realidad la atención de la heterogeneidad que propenda a la equidad. Por esta razón, se formula la necesidad de poner en funcionamiento políticas y prácticas educativas con visión territorial, orientadas al abordaje de las problemáticas desde la complejidad de sus múltiples causas e interrelaciones, buscando construir con los involucrados, nuevos sentidos, proyectos y formas de convivencia democrática (ANEP, 2015).

Estos grandes lineamientos se plasmaron a través de la creación del Sistema de Protección de Trayectorias Educativas a nivel del Consejo Directivo Central de la ANEP. Este sistema impulsó el proceso de territorialización de las políticas educativas a partir de la creación de las Comisiones Descentralizadas de la ANEP (con representación de las inspecciones de los diferentes subsistemas), y mediante la creación de las Unidades Coordinadoras Departamentales de Inclusión Educativa.

Paralelamente, se introduce la noción de trayectorias educativas, promoviendo una visión centrada en el su-

jeto educativo, más allá del ámbito institucional que transite. Esto tuvo importantes implicancias en términos de rediseño de los sistemas de información que permitiera dar cuenta de las trayectorias individuales.

Simultáneamente se apuntó a generar acciones que “protegieran” las trayectorias educativas a partir del trabajo de equipos de seguimiento y acompañamiento en cada centro educativo, conformados por docentes y otros profesionales, entre cuyos cometidos se destaca la identificación de estrategias de apoyo a los estudiantes, involucrando las redes y programas sociales insertos en el territorio.

En este contexto, se plantea la relevancia de la coordinación intersectorial bajo el entendido que, tal como afirma Terigi (2009), la exclusión educativa no se explica sólo por razones escolares ni se resuelve sólo con intervenciones realizadas desde los centros educativos. Se considera que las situaciones que afectan las trayectorias educativas no tienen solución exclusiva desde la escuela y requieren de intervenciones del Estado desde otras áreas de gobierno. La superación de los problemas desborda la intervención escolar requiriendo coordinar con otros sectores de políticas y diversas áreas de la protección social, en particular con el Ministerio de Desarrollo Social.

Otro de los elementos relevantes en el diseño de esta nueva política es que, más allá de su alcance nacional, se define la focalización de ciertos “territorios socio-educativos”, los cuales se seleccionan a

partir de diferentes indicadores de vulnerabilidad socioeconómica y educativa.

Desde una perspectiva genérica, se observa que durante este período las políticas de inclusión educativa se caracterizan por el énfasis en materia de descentralización educativa, que aparece como elemento clave para llevar adelante las propuestas con enfoque territorial (Mancebo, 2018; Paleso, 2019).

La descentralización impulsada en esta segunda generación de políticas de inclusión educativa está asociada a la “llegada a territorio de la ANEP” y a una visión del territorio como un “espacio privilegiado” para la “acción y construcción de la comunidad educativa”.

En los últimos años la estructura tradicional del Estado uruguayo ha buscado dar respuesta a las diferentes problemáticas sociales y educativas, tomando en cuenta las realidades y las necesidades de los sujetos insertos en determinados territorios geográficos. Esto se plasmó en el impulso de diferentes políticas sociales y educativas que se plantearon objetivos con mayores niveles de integralidad, con énfasis en la coordinación intersectorial (Milanesi, 2016; Conde, 2020).

Como se ha señalado, este esfuerzo de mayor descentralización de las políticas públicas es un aspecto altamente positivo, en particular por el desbalance histórico en prestaciones y servicios en el territorio nacional. Pero este esfuerzo mencionado no siempre logra materializarse, en tanto la participación y toma de decisión no ha adquirido la

relevancia necesaria para un proceso de transformación.

Cabe realizar al menos una distinción en relación a los alcances de la descentralización. La misma puede ser solamente funcional, es decir que lo que se descentraliza es únicamente el modo de gestión. Esta forma de descentralización es conocida también como “desconcentración”. En esta primera acepción del término, no se incluye la toma de decisiones, las cuales permanecen centralizadas. Pero más allá de este nivel inicial, la descentralización puede también afectar el sistema de decisiones. En este caso estará haciendo referencia a una forma de descentralización política. Los procesos de descentralización para que transformen realmente la estructura institucional, deben alcanzar este nivel del sistema de decisiones (Barreiro y Rebollo, 2010). Desde esta perspectiva es posible evaluar los avances de las políticas públicas, identificando la intención programática en sus límites y potencia.

Críticas sobre la noción de territorio, aportes para el campo educativo social

A grandes rasgos, es posible rastrear diversos niveles de crítica al concepto de territorio y sus vínculos con la educación. Un primer grupo de críticas cuestiona las implicancias de las políticas territoriales en el logro de mayores niveles de bienestar social y desarrollo educativo. Otro grupo, apuntan al concepto mismo de territorio, planteando visiones que refieren a los procesos de desterritorialización en la sociedad actual.

En lo que refiere al primer grupo de críticas, algunos autores sostienen que existe una sobrevaloración respecto a las potencialidades del enfoque territorial de las políticas sociales. Esta visión se vincula a su vez con una mirada que cuestiona los procesos de focalización que subyacen a este tipo de políticas, así como a los avances logrados en términos de coordinación intersectorial.

Se plantea que estas políticas no han logrado modificar las lógicas organizacionales de las instituciones encargadas de brindar protección social, las cuales mantienen sus intereses particulares y hasta ideologías individuales, que obturan el logro de abordajes integrales. En este sentido, la coordinación intersectorial e interinstitucional que procura facilitar el pasaje de los usuarios de dispositivos focales a universales se realizaría en el vacío, dependiendo de la “buena voluntad” de los agentes sociales puntualmente responsables de establecerla. Se expresa así una tendencia hacia la “individualización de las protecciones”, que deja fuera del entramado institucional universal. De este modo, se considera que la excesiva atención en los aspectos territoriales conlleva modalidades de abordaje dirigidas únicamente hacia ciertas poblaciones focalizadas, sin lograr cambios en las instituciones públicas de alcance universal que deberían albergarlas. (Leopold, et alia, 2018).

En consonancia con lo expuesto, Filardo y Merklen (2020) señalan la experiencia de las trabajadoras en

programas de *cercanía* y sus enfrentamientos cotidianos que dan cuenta de sus implicancias y de los efectos de las políticas:

Ellas tienen los pies en la tierra, ponen el cuerpo en el territorio y también frente al Estado incorpóreo de la burocracia y las rigideces normativas en situaciones de emergencia. Pero su acción no sería más que ineficacia y acompañamiento afectivo si no fuesen capaces de movilizar a aquel Estado sin cuerpo con el que hay que lidiar cuando no funciona como corresponde. (2020:73)

Las críticas mencionadas evidencian una tendencia de las políticas sociales, que tiene como consecuencia que destinatarios y trabajadores del campo educativo social quedan encapsulados en un recurrente proceso de intervención de proximidad que deja en vínculo casi exclusivo a unos con otros en el *territorio*. En ambas investigaciones se señala el desplazamiento de la discusión hacia los problemas de implementación de las políticas territoriales, dejando de lado los procesos de desigualdad que le dieron origen.

Otra vertiente de críticas a la noción de territorio proviene desde una perspectiva foucaultiana, en la cual la territorialización es vista como una nueva forma de control social y ejercicio de poder del Estado sobre poblaciones en situación de pobreza. Paleso (2019) considera que las políticas de descentralización educativa se realizan sobre la base del empoderamiento y responsabilidad de la comunidad y los

individuos, existiendo un “exceso de sujeto” Se plantea que en este repliegue aparente del poder dado a partir de la descentralización, hay una creciente economización de los medios de gobierno que utiliza el Estado: éste economiza, racionaliza y optimiza cada vez más sus energías, aprovechándose de la energía de los gobernados mismos, para gobernarlos mejor. Asimismo, esta crítica señala los riesgos de la territorialización y de la focalización, identificando sus consecuencias en términos de fragmentación y segmentación social

Por último, es ineludible referir a la coyuntura y el debate en torno a la desterritorialización y su potencial explicativo en el contexto actual. La noción de desterritorialización ha adquirido una mayor relevancia en tiempos de una virtualidad extendida, tomando un mayor peso, como concepto asociado, y a la vez, diferenciado del territorio.

En este sentido, Haesbaert señala que “La desterritorialización nunca puede disociarse de la reterritorialización (...)”. (2016:13) En particular, indica que el ciberespacio aparece como lugar “desterritorializado”, lo que plantea la dicotomía entre mundo virtual y “mundo real”, entre el mundo de la esfera inmaterial y el mundo de base material. Sin embargo, la disociación de ambos mundos conlleva riesgos ya que no es posible construir el ciberespacio sin una base material, sin una conexión con lo concreto.

En los últimos tiempos asistimos a una transformación global y desigual,

producto de la pandemia y sus efectos. Este contexto interpela a las prácticas socio educativas a distancia en las *nuevas redes*. Frente a ello, es ineludible la discusión en el campo educativo social en referencia a la virtualidad, la educación a distancia o híbrida. Al revisar los aportes de Frigerio emerge la noción de extraterritorialidad que recuerda:

(...) los efectos de las instituciones educativas (sea cual sea la forma que adopten) se presentan siempre en otro tiempo, a propósito de otra cosa, con interrelaciones con otros sujetos (no escolares, ni escolarizados) y en otro territorio. (2002: 223)

Apuntes finales

El presente artículo buscó ahondar en la noción de territorio en tanto el mismo aparece como un “concepto estelar” en las políticas educativas y sociales de los últimos años. Profundizar en el análisis y las diferentes acepciones que el mismo posee constituye un desafío relevante para el desarrollo de las prácticas educativas sociales.

Tal como se analizó, se trata de un concepto que ha sido abordado desde diferentes disciplinas, y que reconoce a su vez la impronta de diferentes corrientes que lo han definido en forma distinta. El auge que dicho concepto presenta en la actualidad se observa a través de la relevancia que adquiere la visión del territorio en las políticas sociales y educativas, en el marco más amplio de la corriente de descentralización del Estado uruguayo.

Paralelamente, el recorrido por el campo educativo evidencia la importancia de que el territorio pase a ser visto no solo como la superficie donde se desarrollan las diferentes prácticas educativas, revisando su potencial para ampliar los márgenes del hecho educativo hacia dimensiones que trascienden lo meramente escolar.

No obstante, los alcances y limitaciones que presenta el uso acrítico del territorio han sido señalados por diferentes autores, que plantean una sobrevaloración del potencial del mismo. Se cuestiona entonces las limitaciones del territorio en tanto se relaciona con políticas de carácter focalizado, con intervenciones de “cercanía” que tienden a individualizar la pobreza, sin cuestionar las bases de los procesos de desigualdad social. Asimismo, el énfasis en el territorio y la atención a las particularidades de los sujetos, no debe dejar en segundo plano la necesidad de profundizar las transformaciones por parte de las instituciones de protección social y educativas, donde aún persisten prácticas que devienen expulsoras para determinados grupos sociales.

En lo que respecta a los procesos de descentralización de las políticas sociales, si bien esto constituye una buena señal, cabe preguntarse acerca del alcance de dicho proceso. Esta limitación ha sido señalada por diferentes estudios respecto al caso uruguayo, que plantean la persistencia de una matriz centralizada en la toma de decisiones, lo que en ocasiones puede limitar los márgenes de

innovación e impulso de nuevas prácticas (Mancebo, 2018; Conde, 2019).

Por otra parte, diferentes autores identifican las vinculaciones entre el territorio, el poder y el control del espacio, evitando caer en una visión ingenua: el valor de las “intervenciones” en el territorio debe ser analizadas de forma crítica, en particular en un contexto actual de erosión y debilitamiento de la matriz de protección social.

En referencia a la desterritorialización, la virtualidad interroga sobre las posibilidades e inhibiciones de las acciones educativas sociales, ¿es posible no estar en un territorio?, ¿cómo se configuran las acciones a distancia?, ¿qué educación es necesaria, o posible, generar?

En este escenario, las discusiones imprimen un especial desafío y atención hacia los usos políticos de los conceptos, que exige una vigilancia epistemológica, acompañada de una constante reflexión sobre las prácticas. Nuñez (2002) insiste en la necesidad de construir marcos conceptuales que permitan desplegar prácticas pedagógicas en ámbitos sociales. De este modo, sostiene que es necesario tomar cierta posición crítica, creando la posibilidad de revisar a las acciones educativo sociales en su rutinización.

En este sentido, es fundamental interrogar los significados y preguntas que se elaboran desde el campo educativo social: ¿cuál es el territorio?, ¿qué usos discursivos y prácticos se desarrollan en torno a él?, ¿cómo se reconocen y abordan las identidades territoriales; ¿qué procesos de

participación son necesarios?; ¿qué relaciones se establecen entre el territorio, las comunidades y lo comunitario? Wacquant (2010) señala que el pensamiento más fructífero es en el que confluyen la crítica epistemológica con la crítica social. En el que se descubre la genealogía social de los discursos, sus supuestos.

En esta línea, el artículo no pretende zanjar las diferentes visiones en torno al territorio y la educación, sino contribuir a un uso crítico del mismo, que habilite la formulación de interrogantes que hacen a la práctica socioeducativa y sostengan una conversación futura.

Referencias bibliográficas

- Archer, M. (2009) *Teoría social realista: el enfoque morfogenético*. Santiago: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- Barreiro, F. y Rebollo, E. (2010) Descentralización y desarrollo local en Uruguay. En: Cuadernos para el Desarrollo Local. Diálogos por la descentralización. Número 3 - Marzo 2010, PNUD: Montevideo.
- Bentancur, N., & Mancebo, M. E. (2010). *El discreto encanto del gradualismo. Continuidad, restauración e innovación en las políticas educativas del primer gobierno de izquierda*. En M. E. Mancebo, & P. Narbondo, Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: Acumulaciones, conflictos y desafíos (pp. 248 - 264). Fin de Siglo – ICP.
- Baráibar Ribero, X. (2009.). *Tan cerca, tan lejos: acerca de la relevancia "por defecto" de la dimensión territorial*. EN: Fronteras, n.5, pp. 59-71.
- Braslavsky, C. (1997) *Reflexiones acerca de los discursos y las prácticas en las políticas educativas*. En Frigerio, G., Poggi, M. y Giannoni, M. (comp.), Políticas, instituciones y actores en educación, Buenos Aires: Ediciones Novedades Educativas.
- Capel, H. (2016). *Las ciencias sociales y el estudio del territorio*. Biblio 3W,21, 1-38. <http://www.ub.edu/geocrit/b3w-1149.pdf>
- Cano Menoni, A., Cavalli Dalla Rizza, V., Cassanello, C., & Caggiani Gómez, J. (2019). Educación y territorio: abordajes desde el Programa Integral Metropolitano de la Universidad de la República. +E: *Revista De Extensión Universitaria*, 9(11), 53-68. <https://doi.org/10.14409/extension.v9i11.Jul-Dic.8678>
- Caride, J.A. (2017). *Educación social, derechos humanos y sostenibilidad en el desarrollo comunitario*. Teoría de la Educación, 29(1), 245-272.

- Conde, A. (2019) *El cambio en la matriz de políticas educativas de inclusión. La nueva perspectiva en el marco del proyecto político uruguayo*. Ponencia presentada en el VI Congreso Uruguayo de Ciencia Política, Montevideo.
- Corbetta, S. (2009) *Territorio y Educación. La escuela desde un enfoque de territorio en las políticas públicas*. En: López, N. (2009) (coord) *De relaciones, actores y territorios: hacia nuevas políticas en torno a la educación en América Latina*, IPE-UNESCO, Buenos Aires.
- de Marinis, P., 2005, *16 comentarios sobre la(s) sociología(s) y la(s) comunidad(es)*, en *Papeles del CEIC*, n° 15: 1-39, <http://www.identidadcolectiva.es/pdf/15.pdf>
- Fernández, T. (2018a) *La conformación histórica de las regiones en Uruguay (1730-1990). Un ensayo de síntesis desde la sociología histórica*. Documento de trabajo para la discusión. A presentar en el Seminario del Grupo de Trabajo CLACSO (2016-2019) "Heterogeneidad estructural y desigualdad social"
- Fernández, T. (2018b) *Diez años de políticas de inclusión educativa*. En: Fernández, T. (coord) (2018) *Políticas de inclusión en la Educación Básica de Uruguay (2005-2015)*, Montevideo: FCS.
- Filardo, V. (2020) *Informe Nacional Uruguay*. En: FLACSO- Juventud (2020) *Proyecto de Sistematización de experiencias que impulsan la permanencia, reingreso y finalización de la educación secundaria en Argentina, Uruguay y Brasil*. FLACSO.
- Freire, P. (1997). *Pedagogía de la autonomía: saberes necesarios para la práctica educativa*. siglo XXI.
- Frigerio (2002). *Extraterritorialización*. En *La educación en tiempos de incertidumbre*. Las apuestas de la Pedagogía. Gedisa. Barcelona-
- Giddens, A. (1992) *La constitución de la sociedad*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Haesbaert, R. (2013). *Del mito de la desterritorialización a la multiterritorialidad*. *Cultura y representaciones sociales*, 8(15), 9-42.
- Jiménez de Arechaga, E. (1992) (Ed.) *Derecho Internacional Público. Tomo III*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Leopold, S, González, C. Baráibar, X. y Paulo, L. (2018) *Políticas de asistencia en el Uruguay progresista: peripecias de la*

- integración social*. En: SERPAJ (2018) Derechos Humanos en el Uruguay. Informe 2018. Montevideo: SERPAJ.
- Lombardi, M. y Veiga, D. (1989) Las ciudades en conflicto, Una perspectiva latinoamericana. Montevideo: Ed. Banda Oriental, EBO CIESU.
- Kaztman, R. (coord.) (1999) *Activos y Estructuras de Oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*. Montevideo.: CEPAL.
- Magri, A. (2011) *Un quinquenio cargado de futuro: la descentralización y el ordenamiento territorial en Uruguay*. En Revista de Ciencias Sociales. Departamento de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales. V. 24 N° 28, 2011.
- _____ (2016) *Descentralización territorial en Uruguay*. En: Consejo Nacional de Políticas Sociales (2016) El territorio en primer plano: Políticas sociales, descentralización y relaciones interinstitucionales para el bienestar social. Montevideo: MIDES.
- Mancebo, M.E. (2018) *El Talón de Aquiles: la institucionalidad de las políticas de inclusión educativa en Uruguay*. En: Fernández, T. (coord) (2018) Políticas de inclusión en la Educación Básica de Uruguay (2005-2015), Montevideo: FCS.
- Milanesi, A. (2016) *La descentralización, reflexiones desde el proceso uruguayo*. En: Consejo Nacional de Políticas Sociales (2016) El territorio en primer plano: Políticas sociales, descentralización y relaciones interinstitucionales para el bienestar social. Montevideo: MIDES.
- Núñez, V. (2002). *La educación en tiempos de incertidumbre*. Las apuestas de la Pedagogía, Barcelona, España: Gedisa.
- _____ (2007). *Pedagogía Social: un lugar para la educación frente a la asignación social de los destinos*. In Conferencia pronunciada en el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Argentina.
- _____ (2010). *Trampas teóricas y conceptuales de la Pedagogía Social en construcción*. In Ponencia al Congreso Internacional de Pedagogía Social.
- Paleso, A. (2019) *La descentralización educativa, la territorialidad y el derecho a la educación en Uruguay (s. XXI)*. Revista Políticas Educativas, Paraná, v. 12, n. 2, p. 118-127, 2019

Subirats, J. y Collet, J. (2016) *Educación y territorio: 15 años de Proyectos Educativos de Ciudad (PEC) en Cataluña (España). Análisis, evaluación y perspectivas*. En: Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Vol. XIX, núm. 532.

Terigi, F. (2009) *Las trayectorias escolares. Del problema individual al desafío de política educativa*. Disponible en <https://www.fundacionmapfre.org/>

Veiga, D. y Rivoir, A. L. (2001) *Desigualdades sociales y segregación en Montevideo*. Uruguay: Ed. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Wacquant, L. (2000). *Las cárceles de la miseria*. Buenos Aires: Manantial.

_____ (2010) *Las dos caras de un gueto: Ensayos sobre marginalización y penalización*. Buenos Aires: Argentina: Siglo Veintiuno.

Winkler, D. y Gershberg, A (2000). *Los efectos de la descentralización del sistema educacional sobre la calidad de la educación en América Latina*. Documento nro. 17. Santiago: PREAL.

Documentos consultados

Administración Nacional de Educación Pública (2015) Proyecto de Presupuesto de la ANEP 2015- 2019.

_____ (2016). *Propuesta para un sistema de protección de trayectorias educativas*. Disponible en: www.anep.edu.uy

_____ (2019) *Políticas de protección de trayectorias y sistemas de información*. Disponible en: www.anep.edu.uy Ley Nacional de Educación N° 18.437 de 2008, República Oriental del Uruguay.