

**Focalización y/o universalización:
Análisis del plan “Vuelvo a Estudiar” de Santa Fe, Argentina.**

Silvia Vanesa Alucin

Universidad Nacional de Rosario

Introducción

En las siguientes líneas nos proponemos analizar las políticas de inclusión socio-educativa que se han aplicado para el nivel secundario en Argentina. Específicamente, abordaremos el plan Vuelvo a Estudiar, implementado en la provincia de Santa Fe, Argentina, desde el año 2013. El mismo coordina acciones con otros programas y políticas municipales, provinciales y nacionales. A modo de contextualización haremos una breve historización de las políticas de inclusión educativa en el nivel medio, las que se han implementado recién en la década del ‘90, acompañando la extensión de la obligatoriedad de la educación básica.

Partimos del enfoque de la antropología de las políticas públicas, cuyos representantes más emblemáticos son Susan Wright y Cris Shore (1997). Resumidamente podríamos decir que desde esta perspectiva las políticas públicas pueden ser analizadas como símbolos centrales, en la acepción elaborada por Turner (1980), ya que pueden constituirse en llaves analíticas para comprender todo un sistema político-cultural. Además, según estos autores, las políticas públicas funcionan de

manera similar al “mito” en sociedades no letradas, proveen planes de acción y narrativas de justificación. De esta forma reflejan gubernamentalidades, es decir, racionalidades de gobierno, “maneras de pensar el mundo y cómo actuar sobre él, contienen modelos implícitos—y algunas veces explícitos—de sociedad y visiones de cómo los individuos deben relacionarse con la sociedad y los unos con los otros” (Shore 2011:31). Por ello es importante analizar los sistemas de pensamiento donde se insertan las políticas, las concepciones que subyacen en éstas. Así como sus formas de identificar y recortar los problemas sociales (Bloj 2005). Además, durante su planeamiento e implementación las políticas públicas contribuyen a delinear subjetividades, delimitan relaciones en las cuales los individuos son categorizados y objetivados. La formulación de las mismas no está exenta de conflictos, y su aplicación suele ser aún más compleja, ya que una vez elaboradas entran en una red de relaciones con distintos actores e instituciones, instancia en la cual se pueden generar efectos inesperados.

Siguiendo los ejes desarrollados, reflexionaremos en torno a las concepciones subyacentes en el programa Vuelvo a Estudiar, problematizaremos el tipo de relación que propicia, el vínculo que desarrollan agentes del programa y destinatarios en el marco de una política focalizada. Relación en la cual la subjetividad de ambas partes es interpelada. También problematizaremos la compleja aplicación y su impacto, en relación al objetivo de garantizar un acceso universal a la educación secundaria.

Para ello nos basaremos en el trabajo de campo que venimos realizando desde comienzos de 2016, con trabajadores del programa Vuelvo a Estudiar, en la ciudad de Rosario, provincia de Santa Fe; a través de observaciones participantes en reuniones generales y de equipo, labores cotidianas en el territorio y en las escuelas, así como entrevistas. El enfoque teórico-metodológico de corte antropológico por el que optamos nos posibilita recuperar los saberes, significaciones, experiencias y prácticas cotidianas de los sujetos, para entramarlas con aspectos socio-estructurales de la problemática estudiada (Achilli, 2002); también nos conduce a mantener una perspectiva histórica, que nos permite rastrear, en el presente analizado, las huellas de múltiples procesos pasados (Rockwell, 2009). De esta manera, podremos comprender mejor cómo se inserta esta política en relación a otras implementadas en décadas anteriores. Razón por la cual, uno de los ejes de la reflexión será la antinomia o complementariedad de políticas universales y políticas focalizadas, su continuidad y/o ruptura, explorando el tipo de subjetividades que pueden construir las mismas.

Políticas de inclusión: universalismo y/o focalización

En Argentina, la política social se configuró de la mano de dispositivos filantrópicos y caritativos, hasta mediados de siglo XX, cuando pasó a constituirse en política estatal, ya con un perfil más profesional y laico, aunque la lógica anterior continuó teniendo vigencia en su seno. En este país, la educación se convirtió en una razón de Estado, con una pretensión universal, que respondía al ideal pansófico de “enseñar todo a todos”.

La crisis de 1930 modificó el papel del Estado liberal argentino y comenzó a concebirse la necesidad de una mayor intervención en el ámbito social. La década peronista (1945-1955) profundizó y amplió el aparato estatal y sus actividades, mientras la asistencia social fue planteada en términos de derecho ciudadano (Andrenacci, 2005). El carácter redistributivo del Estado continuó vigente en los proyectos desarrollistas y comenzó a resquebrajarse en la década del '70. Ya en los años '80 los organismos internacionales de crédito comienzan a condicionar los préstamos pidiendo políticas de ajuste y una redefinición del rol del Estado. En esta coyuntura, políticos y expertos marcan un pasaje de políticas universales a políticas focalizadas y del ideal de igualdad hacia el de equidad, asociados a la crisis del Estado de bienestar.

Sin embargo, modelos universales y focalizados han coexistido en las políticas sociales, aunque debemos reconocer que han cambiado sus connotaciones y orientaciones. Ascolani (2008) marca que el universalismo de las políticas sociales previo a las décadas del '90 ha convivido con políticas diferenciadas, pero en el imaginario social las políticas de aspiración universal continúan teniendo un peso considerable, sobre todo entre intelectuales y dirigentes que reclaman la presencia intervencionista del Estado. Como plantea Danani: “la focalización es un procedimiento y el universalismo también. Como tales, ambos son en sí mismos neutros (aunque no inocuos), lo que significa que carecen de un contenido u orientación per se, siendo esta, en cambio, función del marco general político-institucional en el que se inscriban” (Danani 2008:8). La historia de las políticas sociales en la región se encuentra emparentada con la historia de sus modelos de desarrollo y los paradigmas económicos y sociales que predominaron en las diferentes etapas históricas.

Ahora, generalmente se antagonizan universalismo y focalización bajo el argumento de que el primero ciudadaniza, mientras el segundo descuidadaniza, porque no define a los sujetos en tanto ciudadanos sino como pobres o necesitados, que incluso deben probar esta condición para ser beneficiarios de los programas en cuestión, proceso de conlleva importantes derivaciones subjetivas. En tanto, Brodersohn (1999)

plantea que en América Latina la noción de población objeto estaba presente en la práctica de la programación social en la década del '60 y '70, pero que las políticas focalizadas no eran visualizadas de manera antagónica con las de corte universal. Podríamos decir que, en nuestro país, este antagonismo surge durante la década del '90, etapa en la cual se hegemoniza una mirada negativa en torno a las políticas universales, por su falta de eficiencia, proceso en el cual la concepción de las políticas focalizadas también cambia. Como plantea Costa (2011), la focalización deja de ser tomada como un procedimiento para ser concebida como una orientación sustantiva, filosófica y política. En tanto el objeto de la focalización también fue trastocado, se podría decir que antes atendía las causas de la pobreza estructural para pasar a centrarse en sujetos e instituciones, individualizando y descontextualizando el problema. En términos de Sojo (2007) el pasaje se dio de una focalización enmarcada en la redistribución con crecimiento a una focalización reduccionista. Finalmente se modificó el sentido transitorio de estas políticas, que se podían pensar al servicio de objetivos universales. Podemos agregar que en este proceso sociopolítico de transformación de concepciones, representaciones, procedimientos y políticas, el neoliberalismo articuló un modelo de intervención estatal que no se basó en los derechos sino en la necesidad, lo que conllevó un entramado de procesos morales mediante los cuales volvió a imperar la lógica caritativa previa a la intervención político estatal del siglo XX.

Es importante destacar el papel que jugaron los organismos financieros internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, a través de los cuales se importó capitales en forma de crédito y políticas en forma de recomendaciones, éstas últimas podrían resumirse de la siguiente forma: achicamiento del estado, ajuste estructural, descentralización, competencia y concertación, evaluación de la calidad, focalización de políticas contra la pobreza (Ascolani, 2008).

Entrado en los años 2000, cambios en el gobierno local y en las líneas de cooperación internacional produjeron una revisión de las intervenciones focalizadas, proceso en el cual se revalorizaron las políticas universales. El Banco Mundial (1997) en su "Informe sobre el desarrollo mundial de 1997: el Estado en un mundo cambiante", ya matizaba la mirada negativa sobre las políticas universales, reconociendo las dificultades de las políticas focalizadas para combatir la pobreza al menor costo.

Siguiendo a Filgueira (2014) podemos identificar dos propuestas principales realizadas por las líneas de cooperación internacional: una es el "Piso Básico de Protección Social" propuesto por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la otra el "Universalismo Básico", presentado por un grupo de técnicos vinculados al

Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social (INDES) y al Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El primero está orientado a garantizar servicios y seguridad de ingreso a todos, si bien para la OIT el centro del sistema de protección social sigue estando en el sistema contributivo, se reconoce que ante la imposibilidad de universalizar el mismo, se realice un piso de protección básico no vinculado al empleo formal. En tanto, la propuesta del universalismo básico consiste en la garantía estatal de ofrecer un conjunto limitado de prestaciones esenciales (Molina, 2006). Ahora bien, este universalismo puede llegar a ser retrógrado, porque se organiza en torno a necesidades básicas en vez de planearse en torno a los servicios deseables (Danani, 2008). Asimismo, investigadoras como Gluz y Feldfeber (2011) plantean, para el caso argentino, que esta vuelta a políticas universales y postulados centrados en la igualdad ha convivido con prácticas de viejo signo, como la estigmatización del beneficiario, la exigencia y el control de contraprestaciones.

Entonces, lo que nos interesa es problematizar las continuidades y transformaciones de políticas universales y focalizadas en el ámbito educativo, así como su posible complementariedad. Para ello abordaremos específicamente las políticas de retención escolar del nivel medio.

Breve historización del caso argentino

En Argentina la educación es una política universal, se trata de un país que—comparado con otros de la región—tempranamente logró universalizar la educación primaria, a través de la construcción de un sistema educativo estatal, común, obligatorio y gratuito.

La obligatoriedad del secundario es más reciente, la Ley Federal de Educación (24.195), sancionada en 1993 amplió los años de escolarización y la Ley de Educación Nacional (N°26.206), sancionada en 2006, completó su obligatoriedad¹. A partir de ambas legislaciones se ha logrado la expansión de la matrícula, aunque dejando desafíos pendientes, pues se ha realizado a través de la profundización de itinerarios educativos

¹ La Ley Federal de Educación afectó significativamente al nivel medio en diferentes dimensiones. Por un lado, cambió su régimen organizativo, la estructura tradicional de primaria (7 años) y secundaria (5 años), fue sustituida por una nueva que iba de la Educación General Básica (EGB), de 9 años, la cual incluía los antiguos dos primeros años del secundario en la educación obligatoria y los restantes tres pasaron a formar parte del Polimodal. La Ley de Educación Nacional, dejó atrás esta transformación, en la actualidad el sistema educativo argentino tiene 14 años de escolarización obligatoria, que se organizan con algunas variaciones en cada provincia. En Santa Fe comprende cuatro niveles, educación inicial de 2 años, educación primaria de 7 años y educación secundaria, que dura 5 o 6 años en el caso de las escuelas técnicas.

desiguales y altas tasas de abandono. En cada momento se implementaron distintas estrategias de retención escolar. Con la Ley Federal de Educación se descentralizó el sistema, cuya gestión quedó en manos de las jurisdicciones provinciales, mientras el Ministerio Nacional asumió la tarea de centralizar la evaluación, así como el diseño y ejecución de políticas compensatorias.

Siguiendo los lineamientos impartidos por organismos internacionales se optó por la focalización de recursos para lograr mayor eficiencia. En 1993 se implementan políticas de inclusión para el nivel medio, a través del Plan Social Educativo, un programa de acción compensatoria cuyo fin era lograr equidad. En un principio su accionar se basó en el mejoramiento de infraestructura edilicia y la distribución de útiles y libros, en escuelas consideradas desfavorecidas. Con el tiempo se delimitaron tres programas: 1) mejor Educación para todos, 2) mejoramiento de la Infraestructura Escolar, y 3) programa Nacional de Becas Estudiantiles. Las becas constituyeron la estrategia de intervención más importante para el nivel secundario, por eso nos centraremos brevemente en la misma, ya que representa la política de retención escolar de la época.

Si bien el Programa Nacional de Becas Estudiantiles ha funcionado en el contexto de diferentes gobiernos², se puede decir, siguiendo a Gluz (2006), que a pesar de ciertas modificaciones mantuvo su esencia. Este programa tenía una población objeto bien definida: para ser beneficiario había que pertenecer a los sectores más vulnerables, no obstante, para sostener el beneficio otorgado el estudiante debía promover el año sin asignaturas pendientes y con un promedio de siete. Es decir, existía un criterio doblemente focalizado: se seleccionaba primero a los alumnos más vulnerables y, entre ellos, a los de mejor rendimiento. Había que probar ser merecedor en ambos sentidos, como consecuencia los efectos en la subjetividad fueron devastadores, porque amarraron a las personas en la situación de carencia (Gluz, 2006), consolidando subjetividades tuteladas y asistidas (Duschatzky y Redondo, 2008). A la vez que se estableció una meritocracia que clasificaba a los estudiantes entre “pobres merecedores” y “no merecedores” de la asistencia estatal. “La propia imagen de una beca que “se gana” o no se gana rompe con la lógica del derecho” (Gluz 2006:172).

² Carlos Saúl Menem tuvo dos presidencias (1989-1995 y 1995-1999), lo sucedió Fernando De La Rúa 1999-2001, asumió por ley de acefalía Eduardo Duhalde (2001-2003), luego fue electo Néstor Kirchner (2003-2007) y después Cristina Fernández de Kirchner, con dos presidencias (2007-2011 y 2011-2015).

Con el correr del tiempo, en el año 2004, el Plan Social Educativo fue reemplazado por el Programa Integral para la Igualdad Educativa. El mismo tiene una formulación diferente a la que podemos encontrar en las políticas compensatorias de los '90, en su documento base se establece que la educación como un derecho y una responsabilidad del Estado. A éste lo sucede el Programa Nacional de Inclusión Educativa, que podríamos decir comparte la misma lógica. Su objetivo era la reinserción, permanencia y egreso de aquellos alumnos que se encontraban excluidos. En esta ocasión se construyó también un programa de becas y el acompañamiento en el reingreso al nivel mediante “facilitadores pedagógicos”. Los criterios para otorgar las becas se inspiraron en un enfoque más universalista, aunque continuaron existiendo junto a este nuevo programa de becas otras de carácter focalizado y meritocrático (Feldfeber y Gluz, 2011).

Por otra parte, en el año 2009, el Consejo Federal de Educación, acordó el Plan Nacional de Educación Obligatoria, que comprendía un conjunto de lineamientos para la educación secundaria: “Lineamientos Políticos y Estratégicos de la Educación Secundaria Obligatoria”, “Institucionalidad y Fortalecimiento de la Educación Secundaria Obligatoria”, “Orientaciones para la Organización Pedagógica e Institucional y Planes de Mejora Institucional”. La mejora institucional se puso en marcha en el año 2010 y se propuso impactar sobre un conjunto de problemáticas relacionadas con la infraestructura, la pedagogía y la incorporación de nuevas tecnologías en la escuela secundaria, así como una serie de reformas a nivel institucional y curricular. En este marco cabe destacar la implementación del plan “Conectar Igualdad”, que contemplaba la entrega de computadoras portátiles para los estudiantes y docentes, así como la adecuación de los establecimientos para que puedan tener Internet.

Asimismo, por fuera del Ministerio de Educación, se desarrollaron políticas afines a las más recientes líneas de cooperación internacional mencionadas, se trata de los programas de compensación monetaria como la Asignación Universal por Hijo (AUH), de 2009 y PROGRESAR, de 2014, que se entrelazan con la política educativa, porque uno de sus objetivos es garantizar el derecho a estudiar. La AUH³, destinada a hijos de padres desocupados o trabajadores no registrados, tiene como condición para

³ Consiste en un monto mensual fijo de 1.246 pesos argentinos (de acuerdo a los valores vigentes a partir de marzo de 2017), el 20% de este monto es retenido por ANSES y se puede cobrar una vez presentada la documentación que acredite escolaridad y controles de salud. Entró en vigor el 29 de octubre de 2009 por el decreto 1602/09 del Poder Ejecutivo de la Nación.

sus beneficiarios la escolarización. El Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PROGRESAR)⁴ consistente en una prestación económica mensual para los jóvenes entre 18 a 24 años de edad que deseen iniciar, continuar o terminar sus estudios primarios, secundarios, terciarios, oficios o universitarios.

Ahora, como trabajan algunos autores (Feldfeber y Gluz, 2011) si bien en la última década se ha vuelto a una política de corte universal, en la cual se recuperó la concepción de la educación como derecho y la búsqueda de la igualdad, han subsistido rasgos del modelo de focalización y compensación de la década anterior⁵. Por ejemplo, para recibir la AUH, cada destinatario debe presentar en una libreta los certificados de vacunación y de asistencia escolar, lo que muestra la permanencia de mecanismos tutelares y punitivos. Como analizamos en otro trabajo (Alucin, 2015), la escuela participa de estos controles, aunque los docentes desarrollan intersticios de resistencia ante la tarea de vigilancia que se les impone, en las que dejan vislumbrar que no consideran justo que un joven deje de ser merecedor de la asignación por faltar a clase.

Ahora nos preguntamos ¿las políticas focalizadas pueden tener diferentes orientaciones y resultados? ¿Dónde rastrear los hilos de continuidad y ruptura entre una política focalizada y otra? Consideramos que el meollo de la cuestión puede desenredarse siguiendo las categorías de sujeto que atraviesan las políticas y las concepciones claves que subyacen en éstas, tal como se plantea desde el enfoque de la antropología de las políticas públicas, porque desde allí se generan relaciones, interpelaciones, clasificaciones y prácticas.

Implementación del plan “Vuelvo a Estudiar”

Los programas de inclusión educativa de los últimos años han apostado a construir un marco de contención, generalmente privilegian un vínculo más particularizado, la redefinición de la organización del espacio y del tiempo de aprendizaje, incorporando tutorías, clases de apoyo, actividades domiciliarias, aceleración del cursado, así como la articulación con otras instituciones estatales y de la

⁴ Consiste en un monto mensual fijo de 900 pesos argentinos (de acuerdo a los valores vigentes a partir de marzo de 2017), el 20% también es retenido por ANSES y se puede cobrar una vez que se presente certificado de estudios. Entro en vigor el 23 de enero de 2014 por el decreto 84/2014 del Poder Ejecutivo de la Nación.

⁵ Aclaremos que en Argentina el cambio de gobierno nacional producido en 2016, por el cual asumió Mauricio Macri como presidente, abrió otro marco político institucional, en el cual podríamos arriesgar se está modificando la concepción de Estado. Pero a nivel de políticas y normativas educativas todavía no hubo cambios sustanciales, por lo que no estamos en condiciones de realizar un análisis al respecto.

sociedad civil. A nivel nacional se lanzó el Plan Fines, en el año 2008, el cual permite cursar y rendir materias adeudadas (Lozano y Kurlat, 2014). Asimismo, en cada jurisdicción se implementaron otros programas, en la ciudad de Buenos Aires las Escuelas de Reingreso (Krichesky, 2007; Sendón, 2011; Arroyo y Poliak, 2011); en la Provincia de Buenos Aires los Centros de Escolarización Secundaria (Terigi, Briscioli y Toscano, 2012); y en Córdoba el programa de Inclusión para la Terminalidad de la Educación Secundaria y Formación Laboral (Vanella y Maldonado, 2013). Todas son instituciones que ofrecen formatos más flexibles y acelerados de cursado.

En Santa Fe⁶, gobernada desde 2007 por el socialismo⁷, la universalización del nivel medio también es un problema a atender. En el año 2010, del total de la población estudiantil del nivel medio sólo el 45% egresaba en tiempo y forma, el 14% egresaba un tiempo después y el 41% no egresaba (Rosenberg, 2012). Procurando dar respuesta a dicha situación comenzó a implementarse en 2013 el plan “Vuelvo a Estudiar”. El mismo depende del Ministerio de Educación, pero fue diseñado como una intervención integral, forma parte del plan ABRE (Plan Integral de Barrios)⁸ y coordina acciones con las áreas de Salud, Desarrollo Social y Seguridad. Está dirigido a jóvenes en situación de vulnerabilidad que han abandonado la escuela, pero no tiene margen de edad por lo que también se trabaja con adultos.

⁶ Santa Fe es una de las provincias centrales de Argentina, se halla en una zona agrícola-ganadera por excelencia y cuenta con un elevado desarrollo industrial, junto con Córdoba y Buenos Aires es de las provincias que más aportan a la economía de Argentina. Su capital es la ciudad homónima Santa fe, pero su centro urbano más importante es la ciudad de Rosario, que de hecho es la tercera ciudad más poblada del país—con 948 312 habitantes. Como en otras ciudades la brecha de la desigualdad se ha profundizado en los últimos años, esto se ha combinado con el crecimiento circuitos económicos ilegales como el narcotráfico, que han dejado una dinámica de violencia inédita en la ciudad.

⁷ El Partido Socialista fue fundado en el siglo XIX, tiene una larga tradición basada en la corriente del socialismo democrático. El mismo accede por primera vez la gobernación de la provincia de la mano de Hermes Binner (2007-2011), después lo siguió Antonio Bonfatti (2011-2015), quien fue sucedido por Miguel Lifschitz, actual gobernador. Cabe destacar que en la ciudad de Rosario el Partido Socialista gobierna el municipio desde 1989, entre la provincia y el municipio hay una continuidad de políticas. En cambio con el nivel nacional hay diferencias, la provincia ha sido en la gestión pasada (Cristina Kirchner 2007-2011 y 2011-2015) y en la actual opositora (Mauricio Macri desde 2015).

⁸ El Plan ABRE propone una estrategia de intervención integral sustentada en la coordinación entre diversas áreas que conforman el Gabinete Social de la provincia de Santa Fe y gobiernos locales, implementa dispositivos interministeriales orientados al abordaje de las trayectorias de vida de los niños, adolescentes y jóvenes para promover su inclusión social, cultural, educativa y laboral, asimismo genera de obras de infraestructura, fortalece redes sociales e impulsar la constitución de Mesas de Gestión Barrial como espacios de participación ciudadana y de diálogo con autoridades locales y provinciales. Para más detalle véase <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/193144>

Su estructura organizativa es la siguiente: hay una coordinación general que depende de la dirección provincial de Innovaciones Educativas, dos referentes provinciales, en cada región (son nueve) hay referentes territoriales y en cada ciudad se designaron coordinadores de los equipos territoriales, que están compuestos por consejeros juveniles, éstos son quienes realizan el contacto y seguimiento de los jóvenes y coordinan acciones con las escuelas que tienen referentes institucionales (docentes o directivos actúan como vínculo con los agentes del plan) y con los docentes en general. En Rosario, ciudad donde realizamos nuestro trabajo de campo, hay 27 consejeros repartidos en cada uno de los 6 distritos, éstos son incorporados al Ministerio como agentes de educación no formal.

El plan consta de dos etapas, en la primera los equipos territoriales, organizados en duplas, toman contacto con la lista de jóvenes que han dejado la escuela en el año anterior, la misma es proporcionada por el Sistema de Gestión Administrativa Escolar. Simultáneamente se contacta a cualquier otro interesado cuya información llegue a través de vecinos o instituciones del barrio, los buscan uno por uno, a través de visitas domiciliarias. En este sentido la focalización es abierta, en contraposición al efecto de “cuello de botella” que tenían los programas de becas, esto se ve reflejado en la cantidad de beneficiarios, en la variedad de sus edades y situaciones. En Rosario durante el año 2016 se ha incluido a 1082 personas y en la provincia a un total de 4128 estudiantes (Informe Plan Vuelvo a Estudiar, 2016)

Una vez establecido el vínculo los consejeros acompañan el retorno a la escuela, a través del Plan Fines, inscribiéndolos a una institución de Educación Secundaria Orientada (EESO), Escuela de Educación Técnico Profesional (EETP), Escuelas de Educación para Adultos (EEMPA), o través de la modalidad de educación a distancia, una línea dentro del mismo programa que se llama “Vuelvo a Estudiar Virtual”, se trata de un EEMPA que funciona de manera semi-presencial. También se usan los denominados “espacios puente”, talleres del plan “Nueva Oportunidad”⁹ o de algún “Centro de Capacitación Laboral para Adultos”¹⁰, desde los cuales se estimula a los

⁹ El programa “Nueva Oportunidad” de la provincia de Santa Fe, está orientado a jóvenes entre los 16 y 30 años que han dejado la escuela y no tienen empleo ni formación de oficios, se les ofrece una compensación económica y una capacitación y espacio de intercambio y reflexión para que adquieran herramientas para la inserción laboral y hábitos de convivencia ciudadana. Véase: <https://www.rosario.gov.ar/web/ciudad/jovenes/programa-nueva-oportunidad>

¹⁰ Los CECLAS dependen del Ministerio Provincial de Educación de Santa Fe, específicamente de la coordinación del área de educación no formal de la dirección provincial de educación técnica, producción y trabajo.

jóvenes para volver a la escuela. La estrategia es “muy artesanal”, como dicen los mismos trabajadores, se va deliñando de acuerdo a las necesidades de cada joven o adulto, así se construyen trayectorias académicas alternativas junto con los docentes— tareas domiciliarias y trabajos prácticos para quienes tienen dificultades de asistencia—, se los acompaña para que se sumen a espacios recreativos, para tramitar su DNI, el Medio Boleto o el PROGRESAR, se les gestiona inscripciones fuera de término, se les permite elegir la escuela a la que desean asistir, también se les ofrece espacios de apoyo escolar, sostenidos por los mismos consejeros en cada barrio.

En la segunda fase se realiza un seguimiento de la inclusión en la institución educativa elegida, aquí se coordina el trabajo con directivos, docentes, tutores y supervisores. Uno de los objetivos de esta etapa es propiciar un cambio en la cultura institucional de las escuelas, con el fin de favorecer la inclusión, “*sensibilizar a las escuelas*”, como señalan los trabajadores del plan y “resignificar los vínculos de la escuela con el contexto, articulando acciones de inclusión y acompañamiento con diferentes actores en el territorio” (Informe Plan Vuelvo a Estudiar, 2014:7). En este sentido el consejero actúa como nexo entre las diferentes instituciones que hay en cada barrio, proponiendo y articulando colaboraciones y encuentros. Como definía una coordinadora de consejeros: “somos el brazo de la escuela en el territorio” (entrevista, septiembre 2017). Caminar por el barrio, conocer a los actores e instituciones de la zona, visitar las casas de los alumnos cuando se ausentan, son tareas que muchas maestras de nivel primario hacían, pero esto no han sido parte de la dinámica de trabajo en el nivel secundario, por su formato selectivo y por la estructura disciplinar de su cuerpo profesoral.

Podríamos decir que la escuela es conceptualizada como parte del problema y de la solución. Desde lo establecido en el diseño del plan y en el discurso de los trabajadores, la secundaria continúa teniendo una dinámica expulsiva, es parte de un sistema “*antiguo y rígido*”, pero también es concebida como una “*institución social clave*”¹¹ para lograr inclusión. Por supuesto se identifica una gran heterogeneidad institucional,

¹¹ “Afirmar el rol social de la escuela implica pensarla como una entidad inserta en el entramado de instituciones sociales que componen un territorio y una comunidad. Esto supone, no solamente aceptar que la escuela está siendo interpelada por problemáticas sociales que impactan en su cotidianeidad, sino también entender que se constituye como un núcleo fundamental para la construcción de redes que aborden los diversos problemas sociales de forma colectiva. [...] Desde esta perspectiva, la escuela en tanto institución—ley, norma, modo o manera de vincularnos entre sujetos—debe pensarse como una organización de la sociedad dentro de una estructura de gobierno con capacidad de transmitir saberes y producir cambios sociales”. Véase http://www.santafe.gov.ar/index.php/educacion/guia/get_tree_by_node?node_id=191403

escuelas con las que se trabaja bien porque son más inclusivas y escuelas con las que cuesta porque son expulsivas.

Para el trabajo territorial cada dupla de consejeros fue entablando vínculos en el territorio, mayoritariamente los equipos han hecho base en los Centros de Convivencia Barrial (CCB)¹², donde a su vez funcionan muchos de los talleres del programa Nueva Oportunidad, otros han hecho vínculo con Centros de Salud, Centros Integración Comunitaria¹³, Centros Municipales de Distrito (CMD)¹⁴, también se coordinan actividades con asociaciones civiles, en estos espacios los consejeros hacen vínculo con la población que asiste, también tienen horarios de atención y ofrecen clases de apoyo. Durante el receso escolar los consejeros hacen nexo con el programa “Verano Joven”¹⁵ y acompañan a los chicos del barrio a las actividades que se realizan en los distintos centros deportivos y piletas. El propósito es “no perder de vista a los jóvenes”—como argumenta la referente provincial del plan en una reunión (mayo 2016)—mantener el vínculo y estimularlos para que continúen en la escuela.

En este sentido, el Plan Vuelvo a Estudiar se inserta en las directrices que fueron establecidas por el Consejo Federal de Educación (2015), en las cuales se propone que las políticas de inclusión educativa se inscriban en políticas interinstitucionales e intersectoriales, para activar y relacionar diversos recursos del Estado, de organizaciones civiles y de las comunidades. Como establece Cunill Grau (2014) la noción de la intersectorialidad “remite a la integración de diversos sectores, principalmente—aunque no sólo—gubernamentales, con vistas a la solución de

¹² Los CCB están ubicados estratégicamente en los barrios de mayor vulnerabilidad de la ciudad y allí funcionan comedores y salas de jardín de infantes, también se desarrollan instancias asistencia social, capacitación, recreación, consultoría legal y de salud, entre otras. Véase <https://www.rosario.gov.ar/web/gobierno/desarrollo-social/centros-de-convivencia-barrial-ccb>

¹³ Los CIC son centros de integración comunitaria, dependían de desarrollo Social de la Nación y ahora dependen de la Municipalidad de Rosario. En dichos espacios se coordinación de políticas de desarrollo social y atención primaria de la salud, también se promueven actividades culturales, recreativas, deportivas y de educación popular. Véase <http://www.desarrollosocial.gob.ar/cic>

¹⁴ En la ciudad de Rosario el gobierno municipal está descentralizado y localizado, hay seis sedes administrativas en seis distritos de la ciudad: centro, sur, sudoeste, oeste, noroeste y norte. En cada CMD se pueden realizar trámites, gestiones y reclamos; también funcionan actividades culturales, recreativas, educativas y sociales. Véase <http://www.rosario.gov.ar/web/ciudad/distritos/descentralizacion-y-localizacion>.

¹⁵ Destinado a jóvenes de entre 13 y 25, su objetivo es brindar un espacio de encuentro donde los jóvenes de distintos barrios puedan participar en actividades lúdicas, deportivas, musicales y artísticas. Véase: [https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/180275/\(subtema\)/93753](https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/180275/(subtema)/93753)

problemas sociales complejos cuya característica fundamental es su multicausalidad” (Cunill Grau, 2014: 8).

Este tipo de política territorial se inscribe en la tradición del trabajo social: la visita casa por casa, así como en la reconfiguración de ciertas políticas sociales que ante la cristalización de un mapa urbano diferenciado y desigual se han orientado a “ganar proximidad territorial” (Perelmiter, 2012). Ahora bien, la territorialización de las políticas sociales puede ser leída de diversas maneras. Nemcovsky (2014) ha analizado las políticas de inclusión educativa para niños y jóvenes en la provincia de Santa Fe, argumentando que a través de diversos mecanismos de territorialización se dibuja un mapa donde se diferencian zonas de necesidad, delimitando así barrios “problemáticos y prioritarios”. En este sentido, las políticas focalizadas pueden funcionar como mecanismos de disciplinamiento del cuerpo y dispositivos de control social (Sendón, 2011), aplicados sobre una población juvenil que se representa como “sospechosa” y “peligrosa”. Asimismo, otros autores reconocen que las políticas territorializadas, en contraste con las políticas de escritorio, permiten una mayor vinculación del Estado con los sectores más postergados y un trabajo focalizado abierto a las necesidades de cada lugar (Perelmiter, 2012). De acuerdo a la perspectiva de los consejeros, la concreción territorial de la política facilita el trabajo de inclusión, como explica uno de ellos durante una reunión de equipo (marzo 2016): “para poder llevar a cabo la inclusión no lo podés hacer desde una oficina, tenés que llegar a los chicos”.

Interpelaciones subjetivas: representaciones y prácticas

Estar en el territorio ¿Qué implica? ¿Qué tipo de interpelaciones subjetivas se realizan desde el plan? Como adelantábamos las políticas públicas construyen subjetividades, y lo hacen a partir de distintas concepciones y a través de diferentes interpelaciones, relaciones o clasificaciones. La palabra que utilizan la mayoría de los consejeros para describir su práctica es la de “acompañamiento”, alejándose de la idea de rescatar o salvar a los jóvenes, como suelen expresar algunos docentes, comunicadores o políticos. Entonces, a la hora de describir o relacionarse con los jóvenes dejan ver una concepción de sujeto, en este caso de un sujeto que “sí puede a pesar de las adversidades”—como decía una consejera en una reunión de equipo (abril, 2017)—, un sujeto que genera admiración—al decir de una de las coordinadoras durante un operativo de visitas en marzo de 2017—porque “logran volver a la escuela en medio de condiciones de vida particulares, trabajando, criando hijos, con falta de recursos materiales”. O sea, se concibe un sujeto con capacidad de agencia, “cuyos derechos

fueron vulnerados y como trabajadores del estado debemos trabajar para garantizarlos”—como explicaba un coordinador en una reunión general (junio, 2016). Entonces, la concepción de la educación como derecho y el joven como sujeto de derecho están en la base del trabajo de los consejeros. Durante una jornada de pileta en enero de 2017 una consejera de zona sur escuchaba a un grupo de jóvenes que entre mate y mate decían: “quiero terminar la escuela para ser alguien”, a lo que ella respondía: “ustedes ya son alguien, son sujetos con derechos y obligaciones, la escuela es un derecho que ustedes tienen”. En la misma tesitura, cuando una mujer le decía a otra consejera del mismo equipo: “gracias por ayudarme, que suerte que Dios te mando para ayudarme, muchas gracias”, ella respondía: “no hace falta que me agradezcas es mi trabajo y es tu derecho” (observación durante trabajo territorial de equipo zona sur, noviembre 2016). En este tipo de interacciones los consejeros interpelan a los destinatarios del programa como sujetos de derecho, a los que acompañan en su re-vinculación escolar esperando que esto produzca un empoderamiento. En este sentido los consejeros y los coordinadores buscan desligarse de prácticas que consideran “paternalistas” o “asistencialistas”, en las reuniones de equipo esto suele ser un tópico debatido; así comparten la preocupación de que la trayectoria educativa del joven no dependa exclusivamente del consejero, que en esta metodología de trabajo personalizada ocupa un lugar de referencia importante. Se estimula a los jóvenes para que puedan demandar y exigir respeto, ciertas contemplaciones de parte de una institución como la escuela, por ello en vez de hablar directamente con directivos y docentes se procura intervenir para que los mismos jóvenes puedan hacerlo. Debido al tipo vínculo establecido aparece “la tentación de solucionarles todo, poniendo incluso plata de nuestro bolsillo, haciendo todo por ellos”, pero en la reflexividad todos acuerdan que el objetivo es “acercar el Estado a la gente” (entrevista a equipo de zona sudoeste, septiembre 2017), para garantizar el cumplimiento de los derechos, en un proceso mediante el cual los sujetos deben tomar parte activa.

Este tipo de interpelación basada en el derecho construye cierta gubernamentalidad¹⁶, la misma se diferencia de otras que oscilan entre la compasión y el control. Fassim (2005) trabaja la complicada combinación de políticas de compasión y de represión que se da en las instituciones estatales, enraizada en la tensión que existe entre lo que produce compasión y lo que produce temor. Ambas estrategias tienen

¹⁶ Tomamos el término de Foucault (2006), quien lo define como un entramado de dimensiones epistémicas, morales y tecnologías de poder, que permite consolidar racionalidades de gobierno que producen subjetividades.

diferentes derivaciones subjetivas, la represión se basa en la criminalización y la compasión en la victimización.

Podríamos decir que las tres concepciones de sujeto que derivan de estas racionalidades de gobierno están presentes y en tensión permanente en diferentes instituciones estatales, aunque suele primar una sobre otra. Analizando el discurso y el quehacer de los trabajadores de este plan podemos decir que garantizar el derecho a la educación es lo que marca el rumbo de esta política y enmarca las relaciones entre agentes estatales y destinatarios. Aunque el peligro de la estigmatización suele asechar a este tipo de programas focalizados. Las políticas públicas tienen agencia propia (Shore, 2011), entran en una red de agentes e instituciones donde son interpretadas y resignificadas y reelaborada, por lo cual las interpelaciones que reciben los destinatarios del programa son múltiples. Por ejemplo, los jóvenes incluidos a veces son etiquetados como “conflictivos”, hemos escuchado en nuestras observaciones durante visitas institucionales a diferentes escuelas que muchos docentes dicen: “los del vuelvo se portan mal”, “estos del vuelvo después dejan, siempre dejan”, “los del vuelvo son problemáticos, son terribles”. El mismo nombre del programa es re-significado por algunos como un estigma que opera a través de la subestimación o la criminalización. Asimismo, la lógica de la represión impera en otras agencias del mismo Estado, algunos consejeros han tenido problemas con la Policía de la Provincia, han presenciado situaciones de abuso de poder con jóvenes del plan y han llegado a denunciarlas. También la lógica de la compasión se hace presente en los territorios; sacerdotes, docentes, médicos y agentes estatales suelen actuar de acuerdo a la misma, interpellando a las personas como víctimas pasivas del sistema. Dicha mirada tiende a ser asimétrica y engendra prácticas que son representadas como tareas de “rescate” o “recuperación”. La compasión está en la base de los vínculos solidarios y puede motivar el compromiso político, cuando permite una identificación colectiva, pero, según Arendt (1992), al partir de la diferenciación con el “otro” la compasión puede obstruir la construcción de un “nosotros”, delimitando una solidaridad individual.

En la interacción que exige esta política integral se da el encuentro y desencuentro de estas lógicas y compromisos disímiles, allí la propia subjetividad de los consejeros es interpelada. Muchos trabajadores del programa tienen diferentes formas de relacionarse y de clasificar a quienes coordinan intervenciones con ellos, en relación a los planes de acción, así como a las retóricas de justificación y condena que son provistas por la propia política (Shore y Wright, 1997). De esta manera, se diferencian a sí mismos y a otros de los empleados públicos que trabajan sin compromiso, que

“simplemente cumplen un horario”, “que no caminan el barrio”, “que estigmatizan y subestiman a los jóvenes”, “que controlan y discriminan”—como argumentan diferentes consejeros en sus reuniones de equipos o durante las observaciones realizadas en sus tareas cotidiana-. Estas clasificaciones mapean las acciones de coordinación, estableciendo relaciones con ciertos Centros de Convivencia Barrial, Centros de Salud o Centro de Integración Comunitaria, ya que no todos funcionan de la misma manera. Como explicaba un concejero: “tenés CCB donde hay muchas actividades, mucho compromiso, mucho trabajo y otros en los que no tanto, depende mucho del personal, también de los recursos, de la historia del barrio, de diferentes cuestiones” (entrevista equipo zona sur, mayo 2016). De igual forma, lo que remarcan los trabajadores en territorio es que “los vínculos en definitiva son vínculos humanos, las instituciones las hacen las personas que la componen, depende mucho del equipo” (entrevista a trabajador de CCB zona norte, noviembre 2017). Con las escuelas sucede algo similar, como dice una consejera: “trabajamos con las escuelas que se puede trabajar bien, con las otras es para renegar, a una escuela expulsiva que no quiere tener al joven ahí no vale la pena mandarlo” (Observación de reunión de equipo, zona oeste, agosto 2016), aunque otros dicen que justamente hay que seguir intentando con esas escuelas, para que cambien.

Esta manera de trabajar con la cual se identifican se entreteje, como decíamos, a la significación de la educación como un derecho y por ende a la noción de un sujeto de derecho, ambos sentidos enmarcados en una determinada concepción de inclusión. Ésta es acorde a los cambios que se han dado en la región en torno a las políticas educativas, antes basadas en la idea de la integración, desde la cual se postulaba que la adaptación a la escuela dependía del estudiante, ahora basadas en un enfoque de inclusión que ubica el problema en la escuela y en el sistema educativo (Blanco, 2006).

Este posicionamiento deriva en la concreción de trayectorias académicas alternativas, en el respeto por diferentes cronologías de aprendizaje, en la flexibilidad curricular, en el establecimiento de un vínculo afectivo entre docente y alumno que convierta a la escuela en un lugar de contención. Ante lo cual las instituciones educativas presentan varias objeciones, porque como dicen directivos y docentes: “no alcanza el personal”, “sería injusto para los chicos que sí asisten todos los días a clases”, “esto reproduce la desigualdad educativa”, “esto baja la calidad de la educación” (observaciones durante visitas institucionales de consejeros y coordinadores a escuelas, abril 2016). La persistencia de una mirada homogeneizadora hace que a algunos docentes les cueste comprender que hay que incluirlos en los mismos términos que a

otros estudiantes, y se preguntan: “¿cómo es, ellos tienen la misma libreta que los otros alumnos, el título que reciben es el mismo?” (Observación de visita de consejeros a escuelas, equipo zona norte, mayo 2016). Por su puesto también hay docentes y directivos que han realizado un trabajo de diversificación y reconocimiento de las particularidades, sosteniendo un compromiso y un trabajo de inclusión que supera las expectativas del mismo plan.

Entonces, con estas tensiones a cuestas funciona esta política, vertebrada por estrategias “artesanales y personalizadas”—como explica una coordinadora—que tienen grandes logros pero que aún enfrentan resistencias institucionales, la desigualdad social y educativa y la falta de estructura. Hay jóvenes que “tienen otras prioridades, que tienen que trabajar para comer”, como decía un consejero de zona noroeste durante su jornada de trabajo (junio, 2017), “hay casos en los que vos ves cómo viven y hasta te da vergüenza plantearles el tema de la escuela, porque hay tantas cosas que resolver antes”, como decía otro, de zona sur, mientras caminaba por el territorio (marzo, 2017). También sucede que algunos establecimientos ubicados en la periferia se quedan sin cupos rápidamente, a su vez muchos barrios están alejados e incomunicados, por lo tanto, se dificulta una intervención exitosa si el joven debe tomar dos colectivos para llegar a una escuela en el centro de la ciudad. En otros casos la inscripción a la escuela del Vuelvo a Estudiar Virtual se complica también por la falta de herramientas y conectividad de algunas familias.

Hay jóvenes con trayectorias de vida complicadas, limitaciones materiales y simbólicas, casos de abuso, conflictos con la ley, adicciones, adolescentes que se convierten en madres solteras, irregularidades en la documentación. Entonces, los consejeros desatacan la importancia de escuchar y conocer la realidad de cada uno, “no inscribir por inscribir” (reunión general, septiembre 2017), contener la ansiedad y las ganas propias para visualizar las condiciones del joven, pensar la mejor estrategia, seleccionar bien la escuela o vincularlo con un espacio puente, lo que les permite también tramitar el medio boleto y el PROGRESAR, acercando al joven con un entramado institucional estatal. Se asume que esto va a facilitar en un futuro la re-vinculación con la escuela. Estos espacios son de ‘transito’ por la institucionalidad, donde se pueden adquirir recursos materiales (compensación monetaria, medio boleto) y simbólicos (hábitos, rutinas, conocimientos) que facilitaran después la escolarización, varios casos lo demuestran. Por otra parte, la vinculación del joven con el Estado es pensada como una forma de inclusión en sí, por los trabajadores del plan, aunque no derive inmediatamente en la escolarización. De esta manera, en el camino de buscar la

reinserción escolar se consiguen acercamientos a los bordes de lo escolar, espacios de educación no formal donde los jóvenes aprenden un oficio, hábitos, prácticas, obtienen atención para su salud y la de su grupo familiar, acceden a instancias recreativas y culturales.

Creemos que la ampliación del concepto inclusión más allá de la escolarización, en el marco de una política educativa, se enlaza con la perspectiva integral en la cual se inserta el plan Vuelvo a Estudiar. Por su puesto, muchos jóvenes siguen quedando en el camino y otros logran una inserción desigual, si la comparamos con otros ciudadanos, estas son las limitaciones que todavía se imponen a las políticas de inclusión y re-vinculación escolar.

Conclusiones

Recapitulando lo desarrollado podemos decir que en materia de políticas educativas la universalización y la focalización han convivido desde hace muchos años, pero estas orientaciones han sido anudadas a diferentes significaciones, ambas son procedimientos que se implementan en función de determinados marcos político-institucionales (Danani, 2008). En un principio las políticas focalizadas eran pensadas como una herramienta para cumplimentar políticas universales, en la década del '90 se redujeron a la contención. En los últimos años se procuró volver al sentido anterior, por supuesto este proceso está plagado de rupturas y continuidades (Feldfeber y Gluz, 2011).

Podríamos decir que los programas de becas que funcionaron desde la década del '90 se han sostenido en un modelo que buscaba garantizar igualdad de oportunidades, para que las personas pudieran ocupar mejores posiciones sociales, en función de un principio meritocrático. Como dentro de este modelo no se aspira a cuestionar las desigualdades existentes sino a ofrecer oportunidades a todos para ascender socialmente, la intervención del Estado no es clave, se limita a la implementación de políticas de discriminación positiva (Dubet, 2011). En esta etapa el Estado se redujo a esa expresión porque, en el imaginario de muchos, fue desplazado por el mercado como ente regulador de la sociedad, en relación con este esquema la educación comenzó a ser concebida como un servicio y no como un derecho.

En la última década, tanto en las líneas de cooperación internacional como en la mayoría de los Estados latinoamericanos, la educación volvió a definirse como un derecho que debe ser garantizado por el Estado. En tal contexto, si bien hubo una intención de volver a políticas universales ha persistido la implementación de políticas

focalizadas, aunque algunas con un esquema complementario, como es el caso del programa Vuelvo a Estudiar, cuyo fin es asegurar el acceso a un derecho universal: la educación obligatoria, común y gratuita. Por ello, como dice la directora provincial de Innovaciones Educativas a cargo del plan: “habrá un día en el que este plan ya no deba existir, porque existe en tanto los jóvenes son expulsados de las escuelas, queremos que ya no sea necesario” (entrevista, octubre 2017).

Ahora, los modelos de pensamiento imperantes en cada época impactaron también en los modos de recortar el problema. A diferencia de los programas de becas de décadas anteriores, planes como el Vuelvo a Estudiar ubican la problemática del abandono en la escuela, entendiendo por ello que una compensación monetaria no puede por sí misma generar un impacto transformador, hay problemas pedagógicos y sociales que atender. La política estudiada ubica a la escuela como parte del problema y de la solución, por ello procura “interpelarla”, solicitando inscripciones fuera de turno, trayectorias alternativas, contemplaciones y contención. A su vez la forma en que se define el problema a atender: el abandono escolar, se enlaza con la concepción de la educación como un derecho, que ha sido vulnerado y que el Estado debe asegurar.

Desde este armazón las políticas educativas construyen subjetividades, los efectos en este sentido han tenido transformaciones y persistencias. Como plantean Duschatzky y Redondo (2008), las políticas focalizadas de tipo compensatorio de la década del ‘90 delimitaron subjetividades “asistidas y tuteladas”, polarizando “los destinatarios de la educación en sujetos de necesidad y sujetos competentes” (Duschatzky y Redondo 2008:134). Sin embargo, las políticas de asistencia también pueden delinearse en torno al reconocimiento del déficit del Estado para garantizar ciertos derechos, lo cual permite la consolidación de un sujeto de derecho en vez de un sujeto asistido (Arroyo y Poliak, 2011). Consideramos que esta concepción de Estado es la que subyace en el plan investigado.

Sin embargo, las interpelaciones y relaciones que construyen los agentes estatales son múltiples. Algunas tienen reminiscencias de viejas prácticas, por lo tanto, los jóvenes son considerados sujetos de derecho, aunque también son estigmatizados, como víctimas del sistema que hay que rescatar, como “problemáticos” o incluso “criminales”, que hay que controlar. El diseño, pero sobre todo la implementación de las políticas públicas son instancias plagadas de conflictos, en ellas se pueden reunir lógicas contradictorias, resultado de tensiones históricas que se condensan allí. De esta forma, en una misma institución, en un mismo Estado, pueden convivir distintos esquemas de pensamiento que entrañan diferentes racionalidades de gobierno. Esto

sucede además porque las políticas son reformuladas y recreadas continuamente, gozan de agencia propia, por lo tanto pueden generar efectos inesperados (Shore, 2011). Podemos decir que hay tres tipos de gubernamentalidad, una se basa en la lógica de la compasión, otra en la lógica de la represión (Fassin, 2005), y una tercera en la lógica del derecho. En virtud del análisis de las prácticas y discursos de los trabajadores del plan Vuelvo a Estudiar sostenemos que prima la tercera.

Entonces, la concepción de la educación como derecho y por ende el joven como sujeto derecho se enlazan con la idea de un Estado que debe garantizar la inclusión. Esta última categoría aparece como palabra clave que condensa las demás nociones. La inclusión en una gubernamentalidad de la compasión estará guiada por el imperativo de rescatar al desvalido; en la de la represión por el imperativo del control, haciendo que la inclusión sea una suerte de reclusión; mientras la gubernamentalidad basada en el derecho estará guiada por el imperativo de garantizar los mismos derechos a todos. En este último sentido, la inclusión se define en el programa y en el discurso de sus trabajadores de dos maneras: por un lado implica la flexibilización del formato escolar para garantizar el ingreso, mantención y egreso de los sectores más vulnerables que han sido históricamente excluidos de derecho a la educación; por el otro implica la vinculación a un entramado de instituciones estatales, en y más allá de la escuela.

De esta forma la reflexión acerca de la inclusión nos lleva a preguntarnos acerca del rol del Estado, que debe asumirse como garante de los derechos. En relación a lo cual se abre un interrogante sobre el carácter universal y/o focalizado de las políticas, ya que la exclusión de un gran sector de la población a un derecho universal como la educación plantea la necesidad de políticas focalizadas, para concretar su universalización. También nos lleva a problematizar las estrategias de diversificación y flexibilización, esto abre a su vez un debate acerca de la calidad de enseñanza y la igualdad de la inclusión. Debemos desarmar el ideal de homogeneidad que atraviesa a la escuela como institución, pero hay que estar atentos a no caer en escolarizaciones de baja intensidad (Kessler, 2002). Este es un peligro que enfrentan las estrategias focalizadas o de diversificación, ya que pueden llegar a consolidar una oferta de menor calidad y por ende desvalorizada.

Ahora, tanto la aspiración a la uniformidad como a la diversificación han tenido sus alcances y fracasos para conseguir igualdad, porque la uniformidad ha significado homogeneización y la diversificación fragmentación. La elección tampoco es sencilla si pensamos universalismo vs. focalización, tanto las políticas focalizadas como el universalismo básico pueden redundar en la desigualdad social, cuando sólo se

proponen garantizar las necesidades mínimas. Lo que sí está claro es que el patrón rígido y homogéneo que ha heredado la escuela secundaria consolidó su carácter selectivo, mientras, el ensayo de iniciativas que plantean la flexibilización del formato escolar nos permitirá producir conocimientos que colaboren en la concreción de una inclusión sin desigualdad, el gran desafío pendiente.

Entonces, para ir cerrando, podemos decir que el plan Vuelvo a Estudiar tiene buenos resultados para lograr la inclusión de los jóvenes que han abandonado la escuela, ya sea re-vinculándolos con ésta o insertándolos en un entramado institucional alternativo. Pero aún enfrenta el desafío de achicar la desigualdad educativa. Creemos que, en este sentido, el tipo de intervención territorial e integral posee una ventaja por encima de las intervenciones que se reducen sólo a la transferencia económica, al acompañamiento pedagógico o la reforma curricular. El trabajo cotidiano de los consejeros nos muestra que deben lidiar con problemáticas vinculadas a la segregación urbana, la violencia, la pobreza, el abuso policial, la discriminación, el consumo de sustancias, la delincuencia, porque todas ellas dan forma a la exclusión y a la desigualdad educativa. Por ello la necesidad de actuar sobre todas estas dimensiones para revertir la situación.

Bibliografía

- Achilli, Elena. *Investigar en Antropología Social. Los desafíos de transmitir un oficio*. Rosario: Laborde, 2002.
- Alucin, Silvia Vanesa. "Políticas educativas para el nivel secundario. Un análisis antropológico centrado en las perspectivas de los docentes". *Revista IRICE*, N° 29 (2015): 99-128.
- Andrenacci, Luciano. *Problemas de política social en la Argentina Contemporánea*. Buenos Aires: Prometeo, 2005.
- Arendt, Hannah. *Sobre la revolución*. Buenos Aires: Alianza, 1992.
- Arroyo, Mariel y Nadine Poliak. "Discusiones en torno a fragmentación, identidades y compromiso. Enseñar en las escuelas de reingreso". En Tiramonti (comp) *Variaciones sobre la forma escolar. Límites y posibilidades de la escuela media*. Rosario: Homo Sapiens, 2011.

- Ascolani, Adrián. Estrategias del Banco Mundial para el financiamiento de la educación en los países latinoamericanos. *Revista Educação*, v. 31, n.2 (2008): 139-156.
- Banco Mundial. *Informe sobre el desarrollo mundial: el estado en un mundo en transformación, 1997*, Washington, D.C, 1997.
- Blanco, Rosa. La equidad y la inclusión social: uno de los desafíos de la educación y la escuela hoy, *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 4-3 (2006): 59-68.
- Bloj, Cristina. “Conocimiento social y políticas públicas: claves para pensar nexos y contratiempos”. Ponencia presentada en el Foro: Hacia políticas laborales con equidad de género: el caso del sector financiero de Costa Rica, CEPAL, 2005.
- Brodersohn, Víctor. *Derecho a tener derecho: infancia, derecho y políticas sociales en América Latina*. Montevideo: IIN-UNICEF, 1999.
- Danani, Claudia. “Pobreza, trabajo y desigualdad, el viejo problema de América Latina”. En Lastra, M. E. y Bertolotto, M. I. (comp.) *Políticas Públicas y Pobreza en el escenario post 2002*. Buenos Aires: Editora/SECYT, 2008.
- Costa, María Ignacia. “¿Universalismo y/o focalización? Debates y tensiones en torno a la orientación de la política social asistencial en la Argentina”. Ponencia presentada en las 6° Jornadas de Jóvenes investigadores del Instituto Gino Germani, Bs.As, 2011.
- Cunill Grau, Nuria. “La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales Un acercamiento analítico-conceptual”. *Revista Gestión y Política Pública*, volumen XXIII, número 1 (2014): 5-46.
- Dubet, François. *Repensar la justicia social*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2011.
- Duschatzky, Silvia y Patricia Redondo. “Las marcas del Plan Social Educativo o los indicios de ruptura de las políticas públicas”. En Duschatzky (comp) *Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad*. Buenos Aires: Paidós, 2008. 121-175
- Fassin, Didier. “Compassion and Repression: The Moral Economy of Immigration Policies in France”. *Cultural Anthropology*, Vol. 20, Issue 3 (2005): 362–387.
- Feldfeber, Miriam y Nora Gluz. “Las políticas educativas en argentina: herencias de los ‘90, contradicciones y tendencias de nuevo signo”. *Revista Educ. Soc.*, Campinas, v. 32, n. 115 (2011): 39-356.
- Filgueira, Fernando. *Hacia un modelo de protección social universal en América Latina*. Montevideo: CEPAL. 2014.

- Foucault, Michel. *Seguridad, Territorio, Población*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2006.
- Gobierno de Santa Fe. *Vuelvo a estudiar. Plan de inclusión socioeducativa. Informe 2014*.
- Gobierno de Santa Fe. *Vuelvo a estudiar. Plan de inclusión socioeducativa. Informe 2016*.
- Gluz, Nora. *La construcción socioeducativa del becario. La productividad simbólica de las políticas sociales en la educación media*. Buenos Aires: IIPE-UNESCO, 2006.
- Kessler, Gabriel. *La experiencia escolar fragmentada. Estudiantes y docentes en la escuela media en Buenos Aires*. Buenos Aires: UNESCO-IIPE, 2002.
- Krichesky, Marcelo. *Escuelas de Reingreso. Miradas de directores, docentes y alumnos*. Buenos Aires: Ministerio de educación de la Ciudad de Buenos Aires, 2007.
- Ley federal de Educación N° 24.195, 1993. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/17009/texact.htm>
- Ley Nacional de Educación N° 26.206, 2006. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/123542/norma.htm>
- Lozano, Paula y Silvina Kurlat. “Plan FINES 2S: Contribuciones y limitaciones al logro de la inclusión en el nivel secundario de jóvenes y adultos”. Ponencia presentada en las *VIII Jornadas de Sociología de la UNLP*, Ensenada, Argentina, 2014.
- Ministerio Nacional de Educación Ciencia y Tecnología. *Documento base. Programa Integral para la igualdad Educativa*, 2004. Disponible en: <http://repositorio.educacion.gov.ar:8080/dspace/bitstream/handle/123456789/95439/docbase.pdf?sequence=1>. Consulta: 07/10/17.
- Ministerio de Educación de la Nación. *Políticas de re-vinculación y terminalidad escolar. Reflexiones en torno a los abordajes contemporáneos orientados a universalizar la educación secundaria*, 2015. Disponible en: <http://portales.educacion.gov.ar/diniece/wp-content/blogs.dir/37/files/2015/11/Serie-Debate-Nro-19-web.pdf>. Consulta 12/09/17.
- Molina, Carlos. *Universalismo básico: Una nueva política social para América Latina*. México: Editorial Planeta, 2006.
- Nemcovsky, Mariana. “Políticas socioeducativas y territorio, una descripción preliminar”. Ponencia presentada en el *XI Congreso Argentino de Antropología Social*, UNR, Rosario, Argentina, 2014.

- Perelmiter, Luisina. “Burocracia, pobreza y territorio. La política espacial de la asistencia en la argentina reciente”. Ponencia presentada en las *VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de General Sarmiento*, 2012.
- Poder Ejecutivo de la Nación. Decreto DNU 1602/09, 2009. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/155000-159999/159466/norma.htm>
- Poder Ejecutivo de la Nación. Decreto DNU 84/2014, 2014. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do;jsessionid=BAF7481CF572D6E6C195C3827632F76E?id=225728>
- Rockwell, Elsie. *La experiencia etnográfica: historia y cultura en los procesos educativos*. Buenos Aires: Paidós, 2009.
- Rosemberg, Diego. “La educación en debate #18 Suplemento UNIPE”. *Le Monde Diplomatique*, edición Abril, 2012.
- Sendón, Ma. Alejandra. El imperativo de la inclusión escolar y la proliferación de significados acerca de la escolarización secundaria (164-199). En Tiramonti (comp) *Variaciones sobre la forma escolar. Límites y posibilidades de la escuela media*. Rosario: Homo Sapiens, 2011.
- Shore, Chris y Susan Wright. *Anthropology of Policy: Critical Perspectives on Governance and Power*. Londres: Routledge, 1997.
- Shore, Chris. “La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la formulación de las políticas”. *Revista Antípoda* N°10 (2010): 21-59.
- Sojo, Ana. “La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales”. *Revista de la CEPAL* 91 (2007): 111-131.
- Terigi, Flavia; Ana Toscano; Barbara Briscioli. “La escolarización de adolescentes y jóvenes en los grandes centros urbanos: aportes de tres investigaciones sobre régimen académico y trayectorias escolares”. Ponencia presentada en el *Second ISA Forum of Sociology*, Buenos Aires, 2012.
- Turner, Victor. *La selva de los símbolos*. Madrid: Siglo XXI, 1980.
- Vanella, Liliana y Mónica Maldonado (eds.) Programa de Inclusión y Terminalidad de la Escuela Secundaria para Jóvenes de 14 a 17 años (PIT). Buenos Aires: UNICEF-UNC, 2013.