

Implementación de políticas de inclusión educativa

El caso del Plan Vuelvo a Estudiar

SILVIA ALUCIN* | VALENTINA MARIONI**

El objetivo de este artículo es caracterizar la implementación del Plan Vuelvo a Estudiar desde un enfoque etnográfico, en el marco disciplinar de la antropología de las políticas públicas. Se realiza un abordaje detallado en torno a las prácticas laborales del consejero juvenil, la figura territorial de dicho programa, con el fin de analizar la modalidad y los contenidos que adopta la política pública en cada barrio y frente a cada sujeto afectado por ella. El principal resultado de investigación muestra que, dentro del repertorio discursivo y de acción propuesto desde el diseño del plan, cada trabajador codifica y recodifica constantemente las prescripciones y le da un sentido concreto a los enunciados en relación a diversos factores, tales como las trayectorias educativas y experiencias laborales, las características de cada barrio, las instituciones disponibles y el contexto histórico-político.

This article aims to characterize the implementation of the 'Vuelvo a Estudiar' plan from an ethnographic approach, within the disciplinary framework of public policy anthropology. We develop a detailed analysis on the labor practices of the youth counselor (the program's territorial figure), in order to understand the modality and the contents adopted by this public policy in each neighborhood and before each individual case. The research reveals that each counselor codifies and recodes the prescriptions provided by the discursive and action repertoire proposed in the overall plan design and gives a concrete meaning to its statements in relation to various factors, such as educational trajectories and work experiences, the characteristics of the given neighborhood, the institutions available and the historical-political context.

Palabras clave

Inclusión educativa
Políticas públicas
Educación y Estado
Innovaciones educativas
Alternativas educativas

Keywords

Educational inclusion
Public policies
Education and State
Educational innovations
Educational alternatives

Recibido: 4 de marzo de 2020 | Aceptado: 31 de agosto de 2020

DOI: <https://doi.org/10.22201/iisue.24486167e.2021.173.59785>

* Investigadora asistente en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina (CONICET); docente adjunta en la Universidad Nacional de Rosario. Doctora en Ciencias Antropológicas. Publicaciones recientes: (2019), "Juventud y Estado en Argentina: analizando la relación entre la educación y la problemática de la seguridad en los márgenes de la ciudad de Rosario", *Espacios en Blanco*, vol. 2, núm. 29, pp. 235-252; (2019), "Focus and/or Universalization: Analysis of the plan 'I Return to Study' of Santa Fe, Argentina", *Revista A Contracorriente*, vol. 16, núm. 2, en: <https://acontracorriente.chass.ncsu.edu/index.php/acontracorriente/article/view/1734>. CE: alucin@irice-conicet.gov.ar

** Auxiliar de Coordinación de Formación Docente en EEMPA N° 1330, Ministerio de Educación de Santa Fe, graduada adscrita en la Universidad Nacional de Rosario (Argentina). Licenciada en Ciencia Política. CE: valentina.marioni90@gmail.com

INTRODUCCIÓN

El propósito del presente trabajo es analizar la implementación del Plan Vuelvo a Estudiar, dependiente del Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe, Argentina, a través del estudio de su puesta en acto en la ciudad de Rosario. Dicho plan apunta a la inclusión socioeducativa en el nivel medio y se ejecuta a través de un trabajo territorial e integral, ya que opera en los barrios mediante la articulación con diversas instituciones y organizaciones. El foco de nuestro análisis está puesto en la figura del consejero juvenil, actor responsable de las prácticas y representaciones que dan forma al plan en cada territorio. Partimos del supuesto de que en el diseño de la política se habilitan repertorios de acción que dirigen la actuación de los agentes territoriales, pero no la determinan.

El Estado, lejos de presentarse como un ente abstracto, es materializado en el accionar cotidiano de dichos agentes concretos, que codifican y recodifican constantemente las prescripciones y dan sentido a los enunciados con relación a sus propias trayectorias, a las características de cada barrio, a las instituciones disponibles y al contexto histórico-político. En este movimiento constante se van configurando la modalidad y los contenidos que adopta la política en el territorio y frente a cada sujeto afectado por ella.

El texto está organizado de la siguiente manera: en primera instancia se presenta el enfoque metodológico utilizado; después se describen las características y funcionamiento del Plan Vuelvo a Estudiar, con base en un trabajo de sistematización de información proveniente de diversas fuentes: trabajo de campo y análisis de documentación. A continuación, se detalla la actividad del consejero juvenil, que es la principal figura analizada:

se presentan primero observaciones en torno a cómo se lleva a cabo la implementación y aspectos destacados de las actividades y el rol del consejero, y a partir de allí se caracterizan los diversos parámetros, lineamientos y perspectivas que propone el diseño de la política, como marco de actuación para sus operadores territoriales, y se profundiza en aquellos aspectos y modalidades que aportan los consejeros juveniles en su actividad diaria y que afectan/constituyen a la impronta que toma el plan en cada zona.

METODOLOGÍA

En el marco del paradigma cualitativo (Cea D'Acona, 1996), partimos de una lógica de investigación relacional y compleja (Achilli, 2005; Menéndez, 2010) con un enfoque etnográfico que permite recuperar los saberes, significaciones, experiencias y prácticas cotidianas de los sujetos analizados, para entramarlas con aspectos socio-estructurales de la problemática estudiada (Achilli, 2005). Es decir, se focaliza especialmente el nivel microsocial, sin dejar de reconocer las implicaciones del nivel macrosocial.

El trabajo de campo se llevó a cabo en los años 2016 y 2017, en cinco distritos de la ciudad de Rosario, en los barrios en donde se desempeñan los trabajadores del plan.¹ La unidad de análisis se compone de 14 duplas de trabajo, conformadas por 28 personas en la función de consejeros juveniles. El análisis se centra en sus prácticas laborales y sus interacciones con sujetos e instituciones en el marco de los abordajes de los casos, es decir, el conjunto de estrategias y acciones llevadas a cabo en la vinculación con cada joven, con vistas a generar procesos de inclusión educativa. Para cumplir con los propósitos de la investigación también se contempla la observación y la construcción

¹ Distrito Norte: barrios Polledo, Industrial, La Esperanza, Zona Cero, La Cerámica, Rucci y Nuevo Alverdi; distrito Noroeste: barrios Empalme Graneros, Larrea, Ludueña y Emaús; distrito Oeste: barrios Rouillón/Toba, Vía Honda, Santa Lucía, Belgrano, Villa Banana, Villa Pororó y Triángulo; distrito Sudoeste: barrios Flammarión, Itatí, Alvear, Acindar, San Francisquito y Tío Rolo; distrito Sur: Las Flores, Cordón Ayacucho, Molino Blanco, Tablada y Mangrullo.

de datos a partir de trabajadores del plan en otras funciones, como coordinadores y equipo central.

Las técnicas de investigación utilizadas fueron la observación participante y la entrevista en profundidad. La primera permitió el acercamiento a las labores cotidianas de los actores del plan, así como a sus reuniones de equipo y sus instancias de formación internas; la segunda permitió profundizar el análisis de sus imaginarios y representaciones sociales. El trabajo de campo se complementó con el estudio de material escrito y documentado sobre el plan; estos documentos constituyen una entrada a su diseño, así como a los discursos oficiales e institucionales que se han establecido como productos de las políticas educativas. Asimismo, se consideró la dimensión histórica: el contexto del Plan Vuelvo a Estudiar es una “configuración constituida-constitutiva de un conjunto de prácticas y significados referidos a procesos que, a su vez, llevan las huellas de otras escalas témporo sociales” (Achilli, 2005: 15). Esta perspectiva nos ha permitido rastrear la historia no documentada del plan y poner en relevancia aquellos procesos que desde sus inicios contribuyeron a la especificidad de las modalidades que actualmente presenta.

Consideramos que la escala de abordaje etnográfica presenta una gran riqueza, ya que el centro de nuestra indagación para el ámbito estatal son las perspectivas nativas (Frederic y Soprano, 2009); de esta forma esperamos contribuir a la comprensión de las

particularidades y efectos que pueden tener las políticas de inclusión socioeducativa.

EL PLAN VUELVO A ESTUDIAR

El Plan Vuelvo a Estudiar surgió en 2013 como una iniciativa del Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe, en el marco del Plan Abre (Plan Integral de Barrios),² en coordinación con las áreas de Salud, Desarrollo Social y Seguridad. Desde su diseño el plan se presentó como una estrategia de inclusión socioeducativa que busca dar respuestas alternativas a la problemática de la revinculación de adolescentes, jóvenes y adultos que, por diferentes razones, no han ingresado, permanecido y/o concluido sus estudios secundarios. A tal fin, y durante los años de ejecución, se han estructurado tres líneas estratégicas: “Vuelvo a estudiar territorial”, “Vuelvo a estudiar tiempo de superación” y “Vuelvo a estudiar virtual”.³ Dichas iniciativas se enmarcan en la obligatoriedad del nivel secundario —establecida en el 2006 por la Ley de Educación Nacional— y en el reconocimiento de la elevada cifra de abandono escolar en dicho nivel. Este trabajo se abocará exclusivamente al análisis de la línea de acción territorial, que fue la primera que se puso en práctica.

En cuanto a la ejecución, el plan propone un “armado artesanal” de las intervenciones, en función de las particularidades de cada región y de sus situaciones. En líneas generales, consta de dos etapas: en la primera, los equipos territoriales toman contacto con cada uno de

² El Plan Abre propone una estrategia de intervención integral sustentada en la coordinación entre diversas áreas que conforman el Gabinete Social Provincial y los gobiernos locales, con el fin de mejorar la calidad de vida en los barrios mediante la generación de obras de infraestructura; fortalecer las redes sociales del barrio promoviendo el encuentro, la participación y la convivencia en el espacio público; implementar 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; e impulsar la constitución de Mesas de Gestión Barrial como espacios de participación ciudadana y de diálogo con autoridades locales y provinciales, a fin de priorizar en conjunto los problemas a resolver. Para más detalle ver: <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/193144> (consulta: 24 de agosto de 2019).

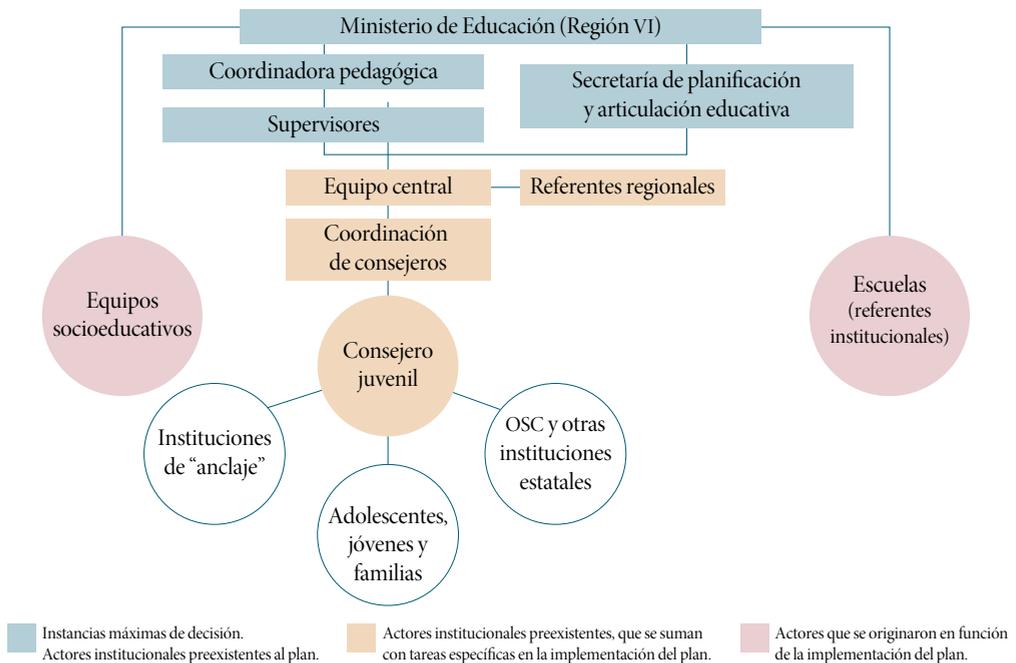
³ “Vuelvo a estudiar territorial” es la primera línea de acción puesta en práctica y se desarrolla con detalle en el presente trabajo. “Vuelvo a estudiar tiempos de superación” es una línea destinada específicamente a los trabajadores del Estado, empresas y gremios para los que se habilitan espacios de escolaridad específicos, junto con un cursado flexible que respeta la carga horaria laboral; “Vuelvo a estudiar virtual” es una modalidad de educación secundaria para adultos que combina el uso de los entornos virtuales con un cursado semipresencial.

los jóvenes que han dejado la escuela en el año inmediatamente anterior. La información de la que parten es proporcionada por el Sistema de Gestión Administrativa Escolar (SIGAE), que caracteriza individualmente la trayectoria educativa de cada estudiante de la provincia. Esta instancia se propone sensibilizar para el retorno a la escuela y crear diversas situaciones y factores que habiliten un abordaje personalizado. En la segunda fase se realiza un seguimiento de la trayectoria escolar de los jóvenes, desde el trabajo territorial y en colaboración con las instituciones educativas, en donde los consejeros juveniles coordinan el trabajo con supervisores, directivos, docentes, tutores y preceptores. Un objetivo central de esta etapa es también 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 programa y “resignificar los vínculos de la escuela con el contexto, articulando acciones con diferentes actores en el territorio” (Gobierno de Santa Fe, 2013: s/p).

Nuestro interés por la figura del consejero juvenil se basa en que es el principal operador de la política de cara a la población afectada y, por lo tanto, es quien instrumenta la misma en el nivel territorial. Esta figura aparece con un rol específico en el año 2014, a partir de la necesidad operativa de realizar un acompañamiento de aquellos jóvenes que se habían vuelto a vincular con el sistema educativo. Este actor es el encargado de fortalecer el vínculo del joven con las escuelas o con otras instituciones barriales y de realizar un seguimiento personalizado de la intervención.

Se puede decir que el consejero juvenil se enmarca en un entramado de actores donde aparecen tanto trabajadores del Ministerio de Educación como trabajadores externos (estatales y no estatales). En la estructura vertical de responsabilidades, los consejeros responden a un equipo de coordinación que, a su vez, tiene vinculación directa con el Equipo Central del Plan Vuelvo a Estudiar, creado en 2013. En la Fig. 1 se muestra la estructura del plan.

Figura 1. Actores involucrados en la implementación del Plan Vuelvo a Estudiar territorial



Fuente: Marioni, 2017.

En este gráfico se observan dos tipos de vinculaciones que sostiene el consejero juvenil en el marco del Plan Vuelvo a Estudiar: dentro de los rectángulos aparecen las unidades institucionales que conforman el andamiaje vertical-jerárquico al que pertenece el consejero, y del cual es el operador de base. Por otro lado, en íconos circulares se presentan aquéllos con los que el consejero juvenil se vincula desde un plano de horizontalidad (no jerárquico) y con los que no tiene una vinculación orgánica, es decir, se desenvuelve sin un esquema previo.

Con respecto a los actores que se visualizan, los rectángulos con fondo azul son aquéllos que operan dentro de la órbita del Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe, mientras que los tres íconos de color blanco corresponden al nivel territorial. Dentro de los actores ministeriales aparece en primer orden la Región VI,⁴ como el marco institucional de jerarquía que centraliza las actividades del citado Ministerio para la ciudad de Rosario y sus alrededores. La Secretaría de Administración y Planificación Educativa está relacionada con el diseño del plan y con todo lo referente al armado del engranaje institucional que sostiene la implementación. La Coordinadora Pedagógica es el máximo nivel de decisión dentro de la órbita de las escuelas, a la que le siguen los supervisores con una vinculación indirecta, pero con injerencia en torno del Plan Vuelvo a Estudiar. Por otro lado, en los rectángulos con fondo gris aparecen las funciones que se originaron con la implementación del plan: el Equipo Central es el principal órgano de jerarquía en cuanto al funcionamiento interno del mismo, los Referentes Regionales son los responsables de la coordinación del programa en cada

subregión de la provincia y la Coordinación de Consejeros aparece como un esquema de cuadros medios, responsable de la organización y operatividad del mismo a escala municipal (Marioni, 2017).

Por último, en los círculos rosa aparecen los equipos socioeducativos y los referentes institucionales, actores del Ministerio de Educación que tienen funciones previas al plan, pero que son incorporados con tareas específicas a partir de su creación. Si bien estos actores presentan una correspondencia institucional con los consejeros juveniles, la vinculación aparece desde un plano de horizontalidad y no sigue patrones diagramados institucionalmente. Los círculos de color blanco corresponden a las instituciones de anclaje, que son parte central de la modalidad de funcionamiento del programa en cada barrio; adolescentes, jóvenes y familias, que son los sujetos a los que se dirige la intervención (la población que es afectada por la implementación del programa); y organizaciones de la sociedad civil (OSC) y otras instituciones estatales, como actores territoriales con los que el consejero se vincula en el marco del desarrollo de su actividad (Marioni, 2017). Este gráfico intenta aportar una imagen precisa de los actores que están involucrados directa o indirectamente en la implementación de Vuelvo a Estudiar Territorial, imagen que será dinamizada y complejizada durante el desarrollo del presente artículo.

En 2017 en la ciudad de Rosario el número de consejeros juveniles ascendía a 30 personas, organizadas en duplas de trabajo, que cubrían diversos barrios distribuidos en los seis distritos; su labor territorial se llevaba a cabo en Centros de Convivencia Barrial⁵ y Centros de la Salud,⁶ donde ofrecen horarios de atención

⁴ El Ministerio de Educación de la provincia de Santa fe está organizado administrativamente en nueve delegaciones regionales.

⁵ Se trata de instituciones municipales ubicadas estratégicamente en los barrios de mayor vulnerabilidad de la ciudad, donde se desarrollan instancias de capacitación, recreación, consultoría legal, de salud, etc.

⁶ Constituyen la primera instancia de asistencia sanitaria, y sus servicios están adaptados a las necesidades de la comunidad de cada barrio. Allí se realizan actividades de prevención, promoción y educación de la salud, también de diagnóstico, tratamiento y rehabilitación.

fijos. Para caracterizar su actividad laboral es posible diferenciar tres periodos por año:

- Primer periodo (febrero y marzo): realización de visitas domiciliarias con base en los registros del SIGAE (fase 1).
- Segundo periodo (marzo a diciembre): trabajo territorial y acompañamiento de trayectorias escolares (fase 2).
- Tercer periodo (enero y febrero): acompañamiento de jóvenes durante el receso escolar en coordinación con el Programa Verano Joven (fase 3).⁷

En el presente trabajo nos abocaremos exclusivamente a analizar las actividades de los consejeros durante el segundo periodo, ya que es donde se desarrollan de manera más dinámica sus actividades. A su vez, en esta etapa es posible presentar un esquema del formato del abordaje que se despliega con cada joven, aunque hay que tener en cuenta que tal formato siempre aparece en la práctica matizado por diversos factores. Este esquema está compuesto de tres momentos: el inicio de la intervención, que implica la realización de visitas domiciliarias y entrevistas, en donde se genera un acercamiento a la situación y se apunta a la vinculación con el joven; el proceso de revinculación, en el que se realizan las actividades relativas al asesoramiento y búsqueda de la documentación necesaria y al trámite mismo de inscripción en la escuela; y el periodo de acompañamiento, en el que aparecen, por un lado, acciones por fuera de las instituciones educativas: visitas domiciliarias, comunicación telefónica y encuentro en instituciones, gestión de programas, vinculación con las familias, invitación a eventos o actividades, derivación a otros acompañamientos

institucionales, inscripción a espacios complementarios, apoyo escolar; y, por otro lado, acciones al interior de las instituciones educativas: comunicación con la escuela, reincorporaciones, flexibilización del horario de cursado, pases de escuela, pases de turno, presencia en actos escolares, iniciación de trayecto alternativo con trabajos prácticos y abordaje conjunto con equipos socioeducativos. Este conjunto de acciones se da en un horizonte de posibilidades de acción para los consejeros; es decir, son las prácticas las que dan contenido a la consigna de “acompañamiento de trayectorias escolares”. Todas ellas fueron observadas durante el trabajo de campo, pero no necesariamente aparecen en todas las duplas ni en el orden expuesto. Según los propios actores, las estrategias son “muy artesanales”, ya que se van delineando de acuerdo con las necesidades de cada joven o adulto y a partir del contexto territorial de actuación.

En la indagación realizada se observó que los consejeros en la ciudad de Rosario presentan un perfil particular: son principalmente estudiantes y graduados universitarios con trayectorias de participación barrial en diversos espacios. Este perfil juvenil, con sensibilidad social y compromiso, fue específicamente pensado al momento del diseño de la política, en línea con el tipo de referencia que se buscaba construir con los jóvenes desescolarizados. Esta impronta que toma Vuelvo a Estudiar en Rosario se distingue de otras localidades donde, por ejemplo, algunos consejeros son, a la vez, docentes que operan desde dentro de la escuela o realizan un trabajo de referentes del plan en varias localidades a la vez.

Una vez delineado lo anterior, a continuación presentamos el análisis de la implementación del programa.

⁷ Este programa está destinado a jóvenes de 13 a 25, en el marco del Gabinete Social de la provincia de Santa Fe. Su objetivo es acompañar y dar continuidad a los procesos socioeducativos en la temporada de verano, y brindar espacios de encuentro donde jóvenes de distintos barrios de las ciudades tengan la posibilidad de participar en actividades lúdicas, deportivas, musicales y artísticas en diversos espacios que cuenten con espejos de agua.

MICRO-IMPLEMENTACIÓN

En el estudio de las políticas públicas las producciones de los últimos tiempos han dejado atrás la perspectiva racionalista que sostiene que puede existir un diseño perfecto y que su fracaso se explicaría por fallas en la implementación. Como plantea Fontaine (2015), el modelo del ciclo de las políticas públicas —identificación del problema, evaluación de posibles soluciones, toma de decisiones, implementación de la política y evaluación de resultados—, ha servido para entender quiénes intervienen y cuáles son los resultados; y aunque ha socavado el fetichismo de la decisión, ha recibido críticas por su linealidad interpretativa. En este trabajo se utiliza el modelo “fásico” o de “ciclo” (Díaz, 1998) para fines analíticos, es decir, para enfocar la observación en el momento de la ejecución y comprenderlo como la puesta en práctica, la realización de la política. Igualmente consideramos pertinente destacar la dificultad para escindir la instancia de implementación respecto de las demás, por lo que ampliamos el marco teórico con aportes de Ball y Bowe (1992). Dichos autores proponen un ciclo de políticas compuesto por un “contexto de influencia”, un “contexto de producción de los textos de las políticas”, un “contexto de la práctica”, un “contexto de los efectos” y un “contexto de las estrategias políticas”; estos componentes no tienen una secuencia temporal o espacial, sino que más bien están interrelacionados y albergan discusiones e intereses en juego. Llevado al caso analizado esto implica que, si bien la observación se realiza principalmente en el plano del “contexto de la práctica”, los otros contextos siempre aparecen de forma yuxtapuesta, ya que intervienen y afectan las acciones, al tiempo que generan direccionalidades.

Retomamos la perspectiva del análisis antropológico de las políticas públicas de Shore y Wright (1997) para plantear que éstas pueden ser definidas como una particular forma de acción social y simbólica, y que por ello

pueden ser analizadas como símbolos, en la acepción elaborada por Turner (1980); es decir, son ambiguas y polisémicas. Además, según estos autores, las políticas públicas funcionan de manera similar al mito en sociedades no letradas, en tanto que proveen planes de acción y narrativas de justificación.

Esta vertiente, retomada de la ciencia política, comparte con el enfoque antropológico una predilección por el análisis cualitativo, aspecto que impacta en la escala del trabajo, ya que el interés se pone en el nivel último de desenvolvimiento de las actuaciones estatales. De acuerdo con Berman (1993), este nivel, nombrado como microimplementación, contrasta con el de macroimplementación; se trata de dos dimensiones del proceso que se diferencian por los contextos institucionales en los que se desenvuelven. La microimplementación hace referencia a la puesta en funcionamiento del proyecto por parte de los prestadores directos de los servicios, no de los funcionarios. En la misma sintonía, Williams (1980) ha reconocido la importancia determinante que tienen los actores empíricos que prestan los servicios gubernamentales al público, aquellos que suelen ocupar los escalones más bajos de la administración. El momento de realización de una política significa, puntualmente, poner en operación, a través de una organización concreta y a través de unos operadores concretos, en una localidad determinada, un conjunto de acciones cuyas consecuencias previsibles, benéficas para una población, son consideradas la realización de los objetivos ordenados por esas políticas. Es en este nivel de microimplementación donde la política pública cobra vida; al entrar a una red de relaciones con distintos actores e instituciones genera efectos, esperados e inesperados. Con base en estos postulados, Shore (2010) establece que las políticas públicas tienen agencia propia.

A partir de este enfoque elegimos centrarnos en el trabajo de los consejeros juveniles, quienes podrían ser descritos como “buró-

cratas al nivel de calle”, los verdaderos *policy makers* (hacedores de política) de los que habla Lipsky (1971), ya que son sus decisiones, pautas y rutinas de trabajo las que dan vida a la política pública que deben implementar.

Por todo lo anteriormente expuesto podemos decir que nuestras investigaciones se sostienen en la concepción de que los agentes territoriales (consejeros, docentes, trabajadores estatales, etc.) son los que terminan por definir el contenido y la forma que toman las políticas y, al mismo tiempo, dichos agentes son afectados y constituidos por ellas (Ball, 2016). Para nuestro caso de estudio, afirmamos que en ese movimiento —nunca definitivo— es donde se configura, de manera situada e histórica, lo que el Plan Vuelvo a Estudiar “es”. En los apartados que siguen a continuación proponemos dos análisis distintos, en dos sentidos distintos.

Cómo la política hace al consejero

Consideramos que es fundamental explorar las diferentes concepciones del diseño del Plan Vuelvo a Estudiar que existen, ya que

éstas suponen una forma específica de construir y comprender el problema a atender y, por ende, afectan al diseño de posibles intervenciones. En este sentido, podemos pensarlas —retomando a Bourdieu (1996)— como “categorías de pensamiento del Estado”, es decir, categorías de pensamiento que se aplican al mundo social y a los formatos que toma el Estado mismo. Al ser portadoras de estas categorías de pensamiento, las políticas públicas proveen esquemas de percepción y planes de acción (Shore y Wright, 1997).

El diseño del plan parte de una concepción de complejidad (Morin, 1999; 1997; 1998) para pensar la realidad social y la educación. A partir de allí convergen tres marcos de pensamiento sobre los que se asienta la propuesta de acción: uno se basa en la *justicia educativa* (Veleda *et al.*, 2011),⁸ donde se combinan los principios de redistribución y reconocimiento; un segundo marco es el de *justicia curricular* (Connell, 2006),⁹ en el que convergen la redistribución y la participación; y finalmente también se apela a la noción de *educación popular* (Freire, 1970; 1973),¹⁰ basada en una

⁸ Veleda *et al.* (2011) han establecido siete criterios que le dan forma a la justicia educativa: 1) la educación debe ser considerada un derecho humano, lo cual establece su aspiración universal; 2) esta aspiración universal requiere situar a los sectores populares en el centro del sistema educativo; 3) conjugar la redistribución con el reconocimiento de las características diversas de los alumnos, que deben gozar de un igual estatus, por eso se deben crear pedagogías diferenciadas, es decir, distintas trayectorias de enseñanza que puedan favorecer a todos, no en escuelas y aulas diferenciadas, sino en espacios comunes, donde la diversidad enriquezca el aprendizaje; 4) la redistribución y el reconocimiento tienen por fin último la formación de sujetos capaces de actuar libremente en diversas esferas de la vida personal y social para ampliar las definiciones y posibilidades del “éxito” escolar y social; 5) la justicia educativa no puede ser definida de manera abstracta e ideal, pero sí puede ser construida con base en la comparación de los diversos modelos y criterios de justicia existentes en el mundo, siempre a partir de la historia de cada contexto; 6) esta justicia debe estar situada en el mundo real, lo cual requiere de un planeamiento educativo reflexivo que comience por desnaturalizar los criterios de justicia implícitos; 7) la responsabilidad central del Estado no puede ejercerse sin la participación de todos los actores del sistema educativo, porque la justicia educativa no puede derivar de un modelo iluminista, sino que debe ser el resultado de las prácticas de diversos actores.

⁹ Connell (2006) ha desarrollado tres principios de justicia curricular: el primero es la incorporación de los intereses y perspectivas de los menos favorecidos; el segundo es el de participación y escolarización común, pues ser participantes activos en la toma de decisiones requiere una diversidad de conocimientos y destrezas a las que deben acceder todos los ciudadanos para evitar que algunos acaten las decisiones tomadas por otros. Para ello se necesita una educación común que garantice la formación de ciudadanos iguales; el tercero y último es el principio de producción histórica de la igualdad, en el cual se conjugan los anteriores y así queda saldado el aparente conflicto que podría existir entre la atención especial otorgada a los intereses de los grupos menos favorecidos y una educación común orientada a producir una participación ciudadana igualitaria, porque dicho principio plantea tales acciones como parte de un mismo proceso histórico que requiere diferentes estrategias.

¹⁰ Paulo Freire es el principal referente de la educación popular en Latinoamérica. Este pedagogo ha postulado la necesidad de asumir la politicidad de la práctica docente, es decir, la definición de contra qué y en favor de quién se educa. Este autor propuso una pedagogía del oprimido (1970) con el fin de brindarle herramientas para que pueda hacerse consciente de su situación, como primer paso para liberarse; en este sentido, la educación está vinculada a la emancipación. La enseñanza no se basa en la *trasmisión* de información desde “el que sabe” a otro que “no sabe”, sino en un acto de *comunicación* que conlleva la marca del *diálogo* (Freire, 1973); un diálogo en el que se

relación dialógica que apunta a la concientización y la emancipación.

En el trabajo de campo se observó que estas categorías de pensamiento han sido trabajadas al interior de los equipos a través de diversas capacitaciones y de actividades en encuentros grupales; también se pudo ver que estas perspectivas atraviesan las prácticas y representaciones de los consejeros. Por ejemplo, la forma de relacionarse con los jóvenes es a partir del reconocimiento de un sujeto que, a pesar de las dificultades económicas, realidades sociales o de salud, “sí puede”, en la medida en que la institución y los agentes estatales involucrados puedan flexibilizar formatos y criterios para hacer posible su educación. Bajo esa perspectiva el consejero procura interpelar a la escuela y colabora en el armado de “trayectorias alternativas”,¹¹ en las que se combina un menor tiempo de cursado con la realización de trabajos prácticos y la asistencia a tutorías. En las investigaciones se observó que los consejeros se involucran de diversas maneras en la realización de dichas estrategias: a veces encargan trabajos prácticos a los jóvenes y otras incluso los acompañan en su realización. En algunos casos también se involucran con directivos y docentes para trabajar en torno al reclamo que puede aparecer en el resto de los alumnos que cursan trayectorias tradicionales, “apelando a la solidaridad y a la comprensión de que todas las trayectorias educativas son diferentes entre sí”, como explicó una consejera durante una entrevista.

Otra característica que adopta la política desde su diseño es la focalización, que para Vuelvo a Estudiar se puede conceptualizar como *abierta*, *complementaria* y *transitoria*. En primer lugar, es *abierta* en contraposición al efecto de “cuello de botella” que tenían los programas de becas que hacían una doble

selección: a los más pobres y, entre ellos, a los de mejor rendimiento (Alucin, 2019). Esta focalización abierta se refleja en la cantidad de intervenciones que inicia cada dupla, situación que está anudada a las demandas que aparecen en el territorio y a los criterios de operatividad, pero que no tiene un límite formal o establecido. La focalización también se expresa en la variedad de edades de las personas con las que tratan los consejeros y la gran diversidad de situaciones en las que se involucran con diferente grado de participación. Esta diversidad permitió, por ejemplo, varios casos de adultos que retomaron la escuela junto con sus hijos o sobrinos, con la intención de acompañarlos en el mismo proceso. En segundo lugar, la focalización es *complementaria*. Generalmente universalismo y focalización se contraponen bajo el argumento de que el primero ciudadaniza, mientras el segundo des-ciudadaniza, ya que no define a los sujetos en tanto ciudadanos sino como sujetos pobres o necesitados (Grassi y Neufeld, 2003) que, incluso, deben probar esta condición para ser beneficiarios de los programas en cuestión. Este antagonismo surgió durante la década de los noventa, cuando la opinión hegemónica sobre las políticas universales se volvió negativa. Esto implicó un cambio en la concepción de las políticas focalizadas, que dejaron de ser complementarias a las políticas universales, es decir, dejaron de estar al servicio de efectivizar la universalidad de ciertos derechos. En el diseño del Plan Vuelvo a Estudiar —y en las representaciones de sus trabajadores— queda claro que el objetivo es garantizar un derecho universal: la educación. Por eso se procura volver a vincular a la población con todas las modalidades de escuela: de enseñanza técnico profesional, de enseñanza secundaria orientada y de enseñanza media para adultos

valoren la cultura y los saberes que traen los estudiantes. Esta educación se distingue —y se distancia— de la educación “bancaria” tradicional.

¹¹ En la actualidad el concepto utilizado en el marco del programa provincial Secundario Completo, es el término “Proyectos Pedagógicos Particulares”. Este programa comenzó a implementarse en 2016, como espacios de tutorías en las escuelas para el acompañamiento de las trayectorias educativas; se complementa con el plan Vuelvo a Estudiar en el objetivo de garantizar la inclusión al nivel medio.

(EEMPA). En este sentido, identificamos la intención de diferenciarse de estrategias con otro tipo de focalización, como las escuelas de reingreso¹² de la ciudad de Buenos Aires, los centros de escolarización secundaria para adolescentes y jóvenes (CESAJ)¹³ de la provincia de Buenos Aires y el Programa de Inclusión y Terminalidad de la Escuela Secundaria y Formación Laboral de Córdoba,¹⁴ que comparten una apuesta por la incorporación en la oferta educativa oficial/formal.

En tercer lugar, esta focalización es *transitoria*, justamente porque es complementaria. Como dice Susana, directora provincial de Innovaciones Educativas: “el Vuelvo [a Estudiar] territorial, no así el virtual, tiene que llegar a desaparecer. Hay que lograr que no haya abandono, que no haya exclusión, entonces el plan no será necesario”.

Otro lineamiento que aparece desde los niveles de jerarquía y que llega como discurso o perspectiva en el accionar de los trabajadores territoriales es la recomendación de no hablar de “deserción”, que en la terminología castrense denomina un delito. La palabra “abandono” también se ha discutido, porque da cuenta de un posicionamiento particular desde el cual se definen el problema y las acciones a desarrollar para atenderlo. Desde el diseño del Plan Vuelvo a Estudiar, el “abandono” se ubica en el propio sistema educativo y deja de ser responsabilidad individual de los adolescentes y jóvenes, como se sostenía en otros enfoques que postulaban que la adaptación y la permanencia dependían del

estudiante (Blanco, 2006). En una reunión se expresó predilección por el concepto “interrupción de trayectorias educativas”, que según la directora de Vuelvo a Estudiar virtual implica que “la responsabilidad no es individual, no es solamente un problema del joven y además no es definitivo” (observación durante reunión de equipo central).

Asimismo, desde el diseño del plan se proponen abordajes integrales, dada la necesidad de involucrar a diversos organismos estatales y sociales que puedan unirse como soporte de las estrategias. El hecho de que el plan surja desde un acuerdo interministerial en el marco del Plan Abre genera una impronta de actuación conjunta. Se puede decir, con base en los trabajos de investigación realizados, que Vuelvo a Estudiar articula con variadas instituciones a través de la vinculación de sus trabajadores con otros agentes asentados en cada barrio. Consideramos que esto es posible a partir de la existencia de instituciones previas y de diferentes trayectorias de participación y organización en los barrios de Rosario que hacen viable dicha modalidad de intervención. En este sentido, como explicaba una consejera en una entrevista: “si bien la propuesta apunta a eso, a restituir el derecho a la educación, hay un montón de cosas que se trabajan previamente y que hacen también al plan y al proyecto de vida de la persona. Para mí la escuela es como la frutilla del postre”.

Una característica que los propios diseñadores/pensadores del plan consideraron como algo fundamental es que éste no implica

¹² Las escuelas de reingreso, en Capital Federal, son instituciones que promueven la revinculación de los jóvenes no escolarizados a través de un formato pedagógico e institucional diferente a los del sistema de educación formal. Para más información consultar: http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/2007escuelas_de_reingreso_miradas_de_directores_docentes_y_alumnos_0.pdf (consulta: 18 de abril de 2019).

¹³ Los centros de escolarización secundaria para adolescentes y jóvenes, en la Provincia de Buenos Aires, fueron diseñados para el reingreso de aquellos jóvenes que abandonaron el sistema educativo; tienen el propósito de que concluyan el ciclo básico de la secundaria en dos años, incluyendo su capacitación en formación profesional. Se trata de espacios de transición ubicados en una escuela o en otra institución educativa localizada por fuera del sistema educativo para el cual fue implementado un diseño curricular específico. Para más información consultar: <http://unipe.edu.ar/images/phocadownload/investigacion/2013-2015/Informe-final-CESAJ1.pdf> (consulta: 27 de marzo de 2019).

¹⁴ Este plan propone un bachillerato en ciencias sociales que reconoce los recorridos educativos previos de los jóvenes que han abandonado la escuela y establece un sistema de promoción por asignaturas, en vez de por año. Para más información consultar: <https://www.cba.gov.ar/programa/programa-pit-14-17/> (consulta: 4 de octubre de 2019).

ninguna transferencia monetaria, sino que se sustenta en el trabajo simbólico de búsqueda y acompañamiento de los jóvenes que se han desvinculado del sistema. En este sentido se diferencia de los programas de becas, que han sido la estrategia de reinserción más usada en otras épocas, aunque cabe aclarar que Vuelvo a Estudiar sí se complementa con las herramientas económicas que el Estado aporta actualmente al sostenimiento escolar, tales como la Asignación Universal por Hijo¹⁵ y PROGRESAR,¹⁶ que dependen de la Nación, y las becas socioeducativas del Ministerio de Educación de Santa Fe, así como el Medio Boleto¹⁷ y el programa Equidad Educativa de la Municipalidad de Rosario.¹⁸

En síntesis, sostenemos que el plan, desde su diseño, se encuentra atravesado por una lógica del derecho y que esto permea en las prácticas de los consejeros. Como dijo un coordinador durante una reunión general: “nosotros trabajamos con sujetos cuyos derechos fueron vulnerados y como trabajadores del Estado debemos trabajar para garantizarlos”.

Cómo el consejero hace la política

La implementación del Plan Vuelvo a Estudiar se da como un proceso de carácter “artesanal”, como figura en su diseño, es decir que, si bien tiene una cierta direccionalidad, ésta no predetermina la modalidad de las intervenciones y éstas pueden ser observadas y analizadas como una suma de experiencias microsociales, donde la impronta de los abordajes se anuda a los contextos de actuación y a la modalidad de trabajo que presenten los equipos para acompañar los procesos de inclusión socio-educativa.

Este carácter “artesanal” mencionado expande aún más que otras políticas el margen de acción de sus trabajadores. Como establece Ball (2012; 2015), las políticas pueden entenderse simultáneamente como “texto”, como “discurso” y como “puesta en práctica”. En tanto texto constituyen intervenciones como leyes, normativas y manuales, objeto siempre de codificaciones y recodificaciones; al definir las como discurso, Ball (2012; 2015) retoma la noción de formaciones discursivas de Foucault (1991), es decir, una forma de ejercer el poder a través de la construcción de “verdades” y “conocimientos” que delimitan subjetividades; la puesta en práctica de las políticas es justamente la traducción de los textos y discursos a las políticas, en procesos creativos situados. Con relación a esto, Ball (2012; 2015) delimita dos tipos de políticas: unas las define como *readly*, en tanto acotan a los actores a la práctica de la “lectura”; y a otras como *writerly*, en tanto habilitan a quienes las reciben y ponen en acto la traducción y la creatividad; en ese sentido, la “reescritura”. Lo que distingue a este tipo de políticas son los marcos institucionales que brindan: las primeras son más prescriptivas y las últimas son ambiguas; al ser más abiertas dejan mayor margen de interpretación y de acción para quienes las implementan (Beech y Meo, 2016). Podríamos decir que el Plan Vuelvo a Estudiar, al ser presentado como una “construcción artesanal” que se hace en el territorio día a día y para cada caso, es susceptible de ser calificado como una política *writerly*. Los consejeros son quienes construyen *in situ* las formas de intervenir en torno a la interrupción de trayectorias educativas

¹⁵ Es un seguro social de un monto mensual fijo de aproximadamente 4,504 pesos argentinos (de acuerdo a los valores vigentes a junio de 2021), que se otorga por hijos menores de 18 años a personas desocupadas, que trabajan empleados en negro o que ganan menos del salario mínimo. Entró en vigor el 29 de octubre de 2009 por el decreto 1602/09 del Poder Ejecutivo de la Nación.

¹⁶ El Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina consiste en un monto mensual de aproximadamente 5 mil pesos argentinos, dependiendo de la carrera estudiada (de acuerdo con los valores vigentes a junio de 2021). Está destinado a jóvenes de 18 a 24 años que se encuentren desempleados y deseen terminar la educación obligatoria, comenzar estudios superiores o realizar capacitaciones. Entró en vigor el 23 de enero de 2014 por el decreto 84/2014 del Poder Ejecutivo de la Nación.

¹⁷ Se trata de un descuento en el transporte urbano que otorga la Municipalidad de Rosario a estudiantes secundarios.

¹⁸ Este programa ofrece becas para jóvenes de 13 a 18 años que han sido madres. Equivale al monto de la Asignación Universal por Hijo y son complementarias.

para acompañar a los jóvenes en su proceso de inclusión. En esa construcción artesanal delimitan mecanismos de trabajo y vínculos con instituciones —escuelas, centros de salud, centros de convivencia barrial— que no estaban incluidos en el diseño del plan y que se han ido institucionalizando *a posteriori* para dar forma al Plan Vuelvo a Estudiar a través de la firma de convenios y de la protocolización de acciones para los consejeros.

Esta apertura que tiene el plan permite el libre funcionamiento de las duplas de consejeros juveniles que se puede anudar a las características de cada territorio, ya que factores como la ubicación y la extensión del barrio, su historia, la cantidad de escuelas y modalidades disponibles, el funcionamiento interno de las instituciones y las características poblacionales son elementos que influyen en la forma de organizar el trabajo y, en consecuencia, en el tipo de abordaje que se realiza.

En algunos casos, la dupla tiene una alta integración con la institución de anclaje y las intervenciones se realizan en conjunto con los trabajadores de dicha institución, lo que da lugar a una vinculación más grupal con los jóvenes y a visitas más esporádicas a las escuelas donde se realizaron las inscripciones. En otros casos los consejeros trabajan de manera más independiente respecto de las instituciones de anclaje, y desarrollan un trabajo más disperso, en el que el acompañamiento se da a través de visitas a los domicilios y a las escuelas.

Otro factor que interviene en la modalidad de trabajo es la cantidad de días que la dupla tiene presencia territorial. La asignación de barrios a cada una de las duplas de trabajo se ha ido modificando y ampliando a lo largo de la implementación del plan. A los barrios iniciales donde se llevó a cabo el plan (Tablada, Ludueña, Santa Lucía, Las Flores, Empalme Graneros, Flamarión, Barrio Toba) se fueron sumando otros debido a diversos factores, como el grado de vulnerabilidad educativa, la implementación del Plan Abre en determinados barrios, las demandas específicas que

diversas instituciones formularon al plan, y el aumento del número de consejeros. En 2017 se trabajaba en 27 barrios y cada dupla abordaba como mínimo dos barrios; había duplas que tenían presencia en cuatro y hasta en cinco barrios. Esta situación generó que la disponibilidad de las duplas para cada uno de los barrios fuera variable: mientras algunas tenían una presencia intensiva de tres días por semana en un barrio, otras sólo asistían una vez, lo que puede considerarse como una presencia de baja intensidad. Este factor condiciona el tipo de abordaje que se realiza en cada territorio, y da lugar a la aparición de mecanismos muy diversos para mantener el contacto con los jóvenes y realizar el seguimiento.

A su vez, encontramos que existen muchos protocolos de acción (formas de proceder formalizadas/rutinizadas para la vinculación con los jóvenes, las escuelas o las instituciones) característicos de cada dupla de trabajo, lo que da cuenta de que la organización del trabajo se hace en función de la impronta de cada dupla y de sus decisiones internas en favor de la operatividad y el logro de los objetivos. Por ejemplo, algunos tienen mayor dinámica de derivación a demás agentes o instituciones, mientras otros se involucran en situaciones que exceden a los problemas educativos, ya sea acompañándolos a un turno médico en el centro de salud, a declarar frente a un juez o a tramitar el Documento Nacional de Identidad. Esta diversidad muestra la amplia autonomía de los consejeros hacia la construcción de su figura en el territorio y con los jóvenes, y explica la necesidad de un trabajo de reflexión en las reuniones de equipo y generales, en el cual se plantean preguntas en el sentido de cómo poner límites y hasta donde involucrarse; algunos marcan su disponibilidad en horario de trabajo, dejan de contestar mensajes los fines de semana, los invitan a acercarse al centro de anclaje, incluso algunos se plantean establecer alguna rotación: así lo explica una consejera mientras volvíamos en colectivo después de un día de trabajo:

A veces el vínculo se hace muy personal, a la que hoy es coordinadora le pasó, cuando ella dejó el territorio y pasó a coordinar, un pibe que venía muy referenciado con ella dejó; también puede ser que uno conmigo no tenga *feeling* y por eso no se suma y quizá viene otro y resulta mejor. Para mí no está mal ir rotando, que sé yo, cada tres años. Porque el vínculo personal tiene sus ventajas y sus desventajas. Hay que poner el límite todo el tiempo. Esto te desgasta y la idea es que el chico pueda hacer las cosas por sí mismo, no está bueno que se genere una dependencia.

Justamente, como gran parte del trabajo se basa en la creación de un vínculo con los jóvenes los consejeros han construido diferentes estrategias: algunos grupos que tienen mayor presencia en sus barrios participan semanalmente en espacios de otros programas, por ejemplo, en zona oeste una dupla participa activamente de los talleres de Nueva Oportunidad;¹⁹ otros se suman diariamente a las actividades desarrolladas por los educadores del Programa Joven.²⁰ Muchas duplas han establecido horarios para acompañar las “trayectorias académicas alternativas”, estrategia que han reflexionado en reuniones generales para aclarar que no se plantean hacer meramente apoyo escolar, más bien se trata de una estrategia de vinculación con los jóvenes y las escuelas. Así lo define una coordinadora de un Centro de Convivencia Barrial (CCB) en zona sur al referirse al trabajo de los consejeros en su institución: “los chicos trabajan muy bien y es muy bueno el trabajo que hicieron creando un espacio de apoyo, que es una excusa para vincularse con los jóvenes, para generar confianza” (observación de jornada laboral de consejeros en CCB de zona sur).

Por todo lo anterior, se puede decir que los consejeros juveniles operan a partir de la elaboración de estrategias de intervención situadas en contextos territoriales de actuación y modalidades específicas de trabajo de la dupla. Las estrategias de inclusión varían de un barrio a otro; aparecen modalidades más grupales o individuales de abordaje, y vinculaciones con o sin marco institucional. A su vez, la disponibilidad de las escuelas, los turnos y modalidades varían en cada territorio, por lo que el proceso de re-vinculación también presenta diferentes patrones o rutinas para cada dupla: mientras que en algunas escuelas se prioriza la inscripción, con otras se entablan relaciones más permanentes, o se realizan inscripciones en escuelas céntricas con determinadas características, utilizando el recurso del Plan Vuelvo a Estudiar virtual, etc.

Mediante nuestras investigaciones (Alucin, 2019; Marioni, 2017) hemos constatado que algunos de los formatos de trabajo que surgieron desde la práctica de los consejeros juveniles han sido institucionalizados, esto es, formalizados y estandarizados para todas las duplas, por parte de la coordinación y del equipo central. Por ejemplo, como los consejeros juveniles no pertenecen directamente a ninguna institución con anclaje territorial, ya que dependen del Ministerio de Educación, en los inicios de la implementación se fueron tejiendo relaciones con diferentes instituciones, especialmente con Centros de Convivencia Barrial (CCB) y Centros de Salud. Esto surgió como una estrategia para mantener los abordajes de las trayectorias educativas, así como para fortalecer su presencia en los barrios, ya que muchas de estas instituciones tenían varios años de trabajo en la zona y de dar seguimiento a la situación de la población, además

¹⁹ Se trata de un programa municipal para jóvenes de entre 16 y 30 años que hayan dejado la escuela, no tengan empleo ni formación en oficios. Les permite capacitarse y participar de espacios de intercambio y reflexión para que adquieran herramientas para la inserción laboral y hábitos de convivencia social. Ver: <https://www.rosario.gob.ar/web/ciudad/jovenes/programa-nueva-oportunidad> (consulta: 10 de marzo de 2020).

²⁰ Es un programa municipal dirigido a jóvenes desescolarizados de 14 a 17 años que procura viabilizar la circulación, incorporación y participación de los jóvenes en diferentes ámbitos socioculturales y de capacitación en oficios para facilitar el camino para volver a la escuela.

de recabar información y construir legitimidad. Poco a poco los consejeros fueron entablando relaciones con los actores territoriales de estas instituciones; fueron ganando su confianza, estableciendo acuerdos y modalidades de trabajo conjunto. A partir del trabajo y el compromiso sostenido por los consejeros se empezó a construir una legitimidad de su figura en el territorio que posibilitó un trabajo coordinado y acuerdos formales. De hecho, esto que comenzó como una estrategia de los consejeros para operar en el territorio terminó institucionalizándose a través de la firma de un convenio con la Secretaría de Desarrollo Social de la Municipalidad. Este hecho contribuye a sostener la idea de que, si bien el diseño propone un marco de actuación, los operadores de calle aportan una impronta que termina impactando en el contenido mismo de la política; esto es, se vuelven diseñadores de la política y, en el sentido planteado por Ball (2012; 2015), la escriben. Otros ejemplos son: la creación de material específico (folletos, juegos, banner) para la presentación del plan frente a diferentes instituciones y organizaciones, la estructuración y organización de las visitas a las escuelas, entre otros.

Asimismo, se puede sostener que los consejeros también realizan tareas de evaluación y monitoreo. En el trabajo de campo observamos que realizan registros mensuales de sus actividades y tienen planillas de seguimiento de cada joven. Existen instancias que, en conjunto con la coordinación, realizan valoraciones sobre el trabajo realizado en cada barrio, sobre las metas propuestas, sobre las prioridades de actuación. Gracias a estas instancias de evaluación y reflexión han surgido nuevas proyecciones que han redundado en una mayor organicidad y unificación de criterios; se trata de acciones que han surgido a partir de dificultades expresadas por las duplas de consejeros en situaciones específicas, tales como: las formas de proceder frente a las necesidades materiales de los jóvenes (falta de dinero para transporte, vestimenta o útiles escolares)

de una manera institucional, para no caer en intervenciones asistenciales de la urgencia que escapen a la lógica del plan; cómo realizar las inscripciones a las escuelas; la vinculación con otros entes estatales y las maneras de derivar los casos hacia otros programas o abordajes.

Con base en lo expuesto se puede afirmar que los consejeros juveniles realizan tareas muy heterogéneas, que pueden agruparse en cuatro roles: por un lado, existen dos funciones asignadas desde el diseño, que son: 1) ser “acompañantes” de las trayectorias escolares; y 2) ser un “referente” de los sujetos jóvenes; además, a lo largo de la implementación se han construido otras dos: 3) ser un “agente de re-vinculación”, ya que al día de hoy los consejeros son los actores encargados del acompañamiento del trámite de inscripción, lo que implica la gestión de lugares, la vinculación con la escuela y la intervención en circuitos puramente institucionales; y junto con ésta, una última función: 4) ser un “articulador” en la interfaz escuela-barrio.

Si bien esta última función aparecía delineada desde el diseño de la política, en la ejecución el consejero cobró mayor protagonismo, en parte debido a la ausencia de un referente institucional en la mayoría de las escuelas (rol que en el diseño asumiría algún agente escolar para garantizar la vinculación del plan con la escuela), y en parte por la identificación de algunas prácticas escolares de resistencia a la implementación del plan, sumado al desconocimiento de las familias respecto de la gestión escolar. Todo esto generó que el consejero fungiera como un interlocutor clave entre los jóvenes, las instituciones barriales y la escuela, y se posicionara como la principal figura que “hace” a la política. De hecho, los coordinadores han definido al consejero como “el brazo de la escuela en el territorio” (entrevista a coordinadores de consejeros territoriales). Por todo esto, afirmamos que los consejeros, en su trabajo cotidiano, dan forma a esta política socioeducativa, la significan, la ponen en movimiento, es decir, la “hacen”.

CONSIDERACIONES FINALES

Como ya se dijo, la política hace al consejero y el consejero hace a la política al realizar un trabajo simbólico-afectivo; cuenta con un repertorio de conceptos y acciones que es actualizado y resignificado en el día a día y frente a cada joven. De ese aspecto central derivan tres factores que circunscriben las actividades cotidianas de los consejeros: 1) son ellos quienes establecen la impronta de su práctica; 2) el consejero es quien debe enmarcar, para sí mismo y hacia terceros, su rol vincular dentro de un programa de Estado; y 3) el trabajador es el que establece los límites de su propio involucramiento en cada “vinculación”, justamente porque la establece desde una investidura estatal.

En este tipo de trabajo de orden simbólico el consejero juvenil construye y reconstruye la subjetividad de los destinatarios y de los agentes a través de diferentes interpelaciones, relaciones o clasificaciones. La palabra que utiliza la mayoría de los consejeros para describir su práctica es la de “acompañamiento”; a partir de ello tejen vinculaciones basadas en la lógica del derecho, pues el plan define a la educación como tal, y al joven como sujeto de derecho. A su vez, en la interacción que exige esta política integral se da el encuentro y desencuentro de lógicas y compromisos disímiles, donde la propia subjetividad de los consejeros es interpelada. Muchos trabajadores del programa tienen diferentes formas de concebir y de relacionarse con quienes coordinan intervenciones con ellos, tanto en relación con los planes de acción, como con las retóricas de justificación y condena que son provistas por la propia política, y que corresponden a intervenciones comprometidas (en el primer caso), y descomprometidas

(en el segundo) hacia la población objetivo del plan (Shore y Wright, 1997). De esta manera, los consejeros se definen a sí mismos y se diferencian de otros empleados públicos que, como ellos dicen: trabajan sin compromiso, “simplemente cumplen un horario”, “no caminan el barrio”, “estigmatizan y subestiman a los jóvenes”, “controlan y discriminan” (observaciones en reuniones de equipos y durante las tareas cotidianas). Estas afirmaciones caracterizan las acciones de articulación y las relaciones con ciertos agentes e instituciones.

Entonces, como adelantamos, las políticas públicas proveen repertorios, formas de pensar y hacer que implican modos de ser en el trabajo cotidiano del agente estatal (Ball, 2001). Los consejeros construyen una forma de ser “la cara del Estado en el territorio” —como ellos mismos expresan—, pero a su vez tienen gran incidencia en cómo hacerlo. En cierta forma el plan hace al consejero y éste hace al plan. Esta es la agencia que Shore (2010) adjudica a las políticas públicas, la que se hace carne en los trabajadores estatales. Por todo esto resulta difícil segmentar la política en etapas de un ciclo; como hemos dicho, el consejero es el actor principal de la microimplementación de Vuelvo a Estudiar, pero también hace contribuciones al diseño de estrategias y acuerdos, a la evaluación del plan, al diagnóstico de los problemas que se deben abordar y a la escala de prioridades para actuar. De esta manera, el Estado, lejos de ser una entidad abstracta y neutral, se constituye como instrumento de poder a través de discursos, prácticas y relaciones que forman parte del trabajo de agentes concretos (Fassin, 2016), como es el caso de los consejeros juveniles del Plan Vuelvo a Estudiar.

REFERENCIAS

ACHILLI, Elena (2005), *Investigar en antropología social. Los desafíos de transmitir un oficio*, Rosario, Laborde.

ALUCIN, Silvia (2019), “Focalización y/o universalización: análisis del plan ‘Vuelvo a Estudiar’ de Santa Fe, Argentina”, *A Contracorriente. Una Revista de Estudios Latinoamericanos*, vol. 16, núm. 2, pp. 224-247.

- BALL, Stephen (2001), "El desempeño, la privatización, los profesionales de la educación y el Estado", *Educación y Ciudad*, núm. 14, pp. 115-137.
- BALL, Stephen (2012), *Global Education INC. Policy networks and the neoliberal imaginary*, Londres, Routledge.
- BALL, Stephen (2015), "What is Policy? 21 years later: Reflections on the possibilities of policy research", *Discourse: Studies in the Cultural Policy of Education*, vol. 36, núm. 3, pp. 306-313.
- BALL, Stephen y Richard Bowe (1992), "Subject Departments and the 'Implementation' of National Curriculum Policy: An overview of the issues", *Journal of Curriculum Studies*, vol. 24, núm. 2, pp. 97-115.
- BEECH, Jason y Analía Meo (2016), "Explorando el uso de las herramientas teóricas de Stephen J. Ball en el estudio de las políticas educativas en América Latina", *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, vol. 23, núm. 24, pp. 1-19.
- BLANCO, Rosa (2006), "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*, vol. 4, núm. 6, pp. 1-15.
- BERMAN, Paul (1993), "El estudio de la macro y microimplementación", en Luis Aguilar Villanueva (comp.), *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 281-320.
- BOURDIEU, Pierre (1996), *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*, Barcelona, Anagrama.
- CEA D'Acona, Ma. Ángeles (1996), *Metodología cuantitativa: estrategias y técnicas de investigación social*, Madrid, Síntesis.
- CHAVES, Mariana (2005), "Juventud negada y negativizada: representaciones y formaciones discursivas vigentes en la Argentina contemporánea", *Última Década*, vol. 13, núm. 23, pp. 9-32.
- CONNEL, Robert William (2006), *Escuelas y justicia social*, Madrid, Morata.
- DÍAZ, Cristina (1998), "El ciclo de las políticas públicas locales. Notas para su abordaje y reconstrucción", en Juan Venesia (comp.), *Políticas públicas y desarrollo local*, Rosario, Instituto de Desarrollo Regional, pp. 50-86.
- ELMORE, Richard (1993), "Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas", en Luis Aguilar Villanueva (comp.), *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 185-250.
- FASSIN, Didier (2016), *La razón humanitaria. Una historia moral del tiempo presente*, Buenos Aires, Prometeo.
- FONTAINE, Guillaume (2015), *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*, Madrid, Anthropos.
- FOUCAULT, Michel (1991), *Arqueología del saber*, México, Siglo XXI.
- FREDERIC, Sabina y Germán Soprano (2009), "Construcción de escalas de análisis en el estudio de la política en sociedades nacionales", en Sabina Frederic y Germán Soprano (comps.), *Política y variaciones de escalas en el análisis de la Argentina*, Buenos Aires, Prometeo, pp. 11-72.
- FREIRE, Paulo (1970), *Pedagogía del oprimido*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- FREIRE, Paulo (1973), *¿Extensión o comunicación? La concientización en el medio rural*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Gobierno de Santa Fe-Ministerio de Educación (2013), "Informe 2013 Plan Vuelvo a Estudiar", documento interno, Santa Fe.
- GRASSI, Estela y María Rosa Neufeld (2003), "Corolario de la globalización neoliberal: la crisis social en la Argentina", en Laura Ramos (org.), *El fracaso del consenso de Washington*, Barcelona, Icaria, pp. 86-98.
- LIPSKY, Michael (1971), *Street-Level Bureaucracy and the Analysis of Urban Reform*, Cambridge, MIT.
- MARIONI, Valentina (2017), *Territorio e inclusión. Un análisis de implementación en clave local, el caso del Plan Vuelvo a Estudiar en la ciudad de Rosario*, Tesina de Licenciatura, Rosario, Universidad Nacional de Rosario.
- MENÉNDEZ, Ernesto (2010), *La parte negada de la cultura. Relativismo, diferencias y racismo*, Rosario, Prohistoria.
- PERELMITER, Luisina (2012), "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, Los Polvorines, Buenos Aires, abril de 2012.
- SENDÓN, Mariana (2011), "El imperativo de la inclusión escolar y la proliferación de significados acerca de la escolarización secundaria", en Guillermina Tiramonti (comp.), *Variaciones sobre la forma escolar. Límites y posibilidades de la escuela media*, Rosario, Homo Sapiens, pp. 155-178.
- SHORE, Chris y Susan Wright (1997), *Anthropology of Policy: Critical perspectives on governance and power*, Londres, Routledge.
- SHORE, Chris (2010), "La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la 'formulación' de las políticas", *Antípoda*, núm. 10, pp. 21-59.
- TURNER, Víctor (1980), *La selva de los símbolos*, Madrid, Siglo XXI.
- VELEDA, Cecilia, Axel Rivas y Florencia Mezzadra (2011), *La construcción de la justicia educativa. Criterios de redistribución y reconocimiento para la educación argentina*, Buenos Aires, UNICEF-CIPPEC.
- WILLIAMS, Walther (1980), *The Implementation Perspective*, Berkeley, University of California Press.