Tesina de Grado

"Análisis del Plan Vuelvo a Estudiar en su Implementación Territorial, en la Región Educativa nº VI, Rosario"

Facultad de Ciencia Política y RRII
Universidad Nacional de Rosario

Carrera: Licenciatura en Ciencia Política. Rosario 2018

Autor: Nicolás D. Montiel

Director: Lic. Pedro Romero

FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES – UNR
Riobamba 250 Bis – Monobloque Nº1 – C.U.R. – 2000 Rosario, Santa Fe – República Argentina
Teléfono: (+341) 4808589 Fax: 4808520
www.fcpolit.unr.edu.ar

Agradecimientos

A la Universidad Nacional de Rosario, por la excelencia, calidad, gratuidad.

A la Facultad de Ciencia Política y RR.II en su conjunto, por su gestión, por su compromiso social, y su cooperación constante, a los y las docentes.

A todos mis amigos, amigas, compañeros, compañeras y todo aquel que ha compartido un mate.

A Pedro Romero, de quien solo recibo generosidad, al ICLA en su conjunto.

A Priscila que me acompaña, aun en los días en que parezco no estar.

Ficha Bibliográfica:

Montiel, Nicolás Darío. *"Análisis del Plan Vuelvo a Estudiar en su Implementación Territorial en la Región Educativa nº VI, Rosario"*

Director: Lic. Pedro Romero. Rosario: Escuela de Ciencia Política UNR, 2018.Tesina.

Palabras Claves: Educación; Deserción Escolar; Política Pública; Implementación; Plan Vuelvo a Estudiar; Rosario.

Referencia:

Montiel Nicolás, "*Tesis: Análisis del Plan Vuelvo a Estudiar en su Implementación Territorial en la Región Educativa nº VI, Rosario"*

Facultad de Ciencia Política y RRII. Universidad Nacional de Rosario. Rosario, Argentina, Septiembre 2018.

Nota: Las informaciones y opiniones consignadas en el presente documento son de responsabilidad de su autor y no comprometen al Director. Se permite su reproducción mencionando la referencia citada anteriormente.

Resumen

El presente proyecto pretende analizar el Plan Vuelvo a Estudiar (PVAE), en el marco de la problemática de la deserción escolar, en la Región Educativa VI (Rosario). Dicho plan será abordado a partir del enfoque de política pública, teniendo en cuenta su fase de Implementación.

En este sentido, dicho proyecto parte de entender, reconstruir y describir cuales son las lógicas con las que se desenvuelven los actores en el territorio de la Región Educativa VI. Entender las tramas decisorias claves que juegan en la Implementación del Plan Vuelvo a Estudiar. En busca de comprender si dichos actores se enmarcan dentro de la lógica transversal e integral del Plan Vuelvo a Estudiar, o si los mismos son condicionados por lógicas particulares, prevaleciendo prácticas heterogéneas acorde a las lógicas institucionales en las que están insertos, independientemente de la política pública.

Índice

1. Situación Problemática 6
2. Objetivos 11
3. Marco Metodológico 12
4. Marco Teórico 13
3.1 Consideraciones Conceptuales 14
3.1.1 Implementación: 14
3.1.2 Actores 16
3.1.3 Marco 16
3.1.4 Deserción 16
3.1.5 Doble Deserción 17
5. Marco Legal Regulador del Sistema Educativo 18
5.1 Normativa vigente a Nivel Nacional 18
5.1.2 La Educación en el marco de la Provincia de Santa Fe 19
6. Análisis de la Política Pública 21
6.1 El Plan Vuelvo a Estudiar en la provincia de Santa Fe 21
6.1.1 Objetivos generales y específicos del Vuelvo a Estudiar 23
6.2 Implementación del Plan Vuelvo a Estudiar en Rosario 24
6.2.1 Los actores en el Vuelvo a Estudiar 26
7. Territorio y Actores 27
7.1 Territorio 27
7.1.2 Recorte Territorial. 28
7.2 Actores 30
8. Marco Institucional 33
8.1 E.E.S Orientada N°539 33
8.1.2 Datos adicionales de la Institución Educativa 34
9. Plan, Actores, y Territorio: una interrelación compleja 39
10. Conclusión 44
11. Bibliografía 46

1. Situación Problemática

El proceso por el cual, determinados problemas son politizados, socialmente problematizados o puestos en agenda pública, refleja los valores que una sociedad prioriza, y da cuenta fundamentalmente pero no exclusivamente, de un complejo campo de fuerzas, donde los grupos, según la posición que aboguen o sus cuotas de poder, se prioriza o selecciona ciertas cuestiones a problematizar.

Ahora bien, es imposible entender los sucesos que acontecen a una sociedad, las políticas de un determinado Estado, sin un recorrido histórico por su hechura, sin un pensamiento situado y una perspectiva integral que permita al investigador, ver, entender, reconstruir y/o analizar los elementos que entrelazan las distintas decisiones.

Es por ello, no se podría entender las políticas públicas de hoy, sin entender que, durante los 90´ se produjo una fuerte aceleración de la concentración de la riqueza en la mayoría de los países capitalistas, con una marcada profundización entre la brecha de los que más tienen, frente al segmento más pobre. En cuanto a los efectos desencadenados por las reformas en Argentina, Estévez va a plantear que, *"…tanto el desempleo, la pobreza y la indigencia, alcanzaron a finales del milenio un record histórico de 57,5 % de Pobres y 27,5% de Indigentes. El comienzo de siglo, no solo trajo nuevos sectores sociales surgidos de la exclusión, producidos por las reformas, sino también, problemas de gobernabilidad, desencadenando en una triple crisis fiscal, monetaria y política. En términos generales, las políticas de privatizaciones fueron realizadas tan deprisa que ni siquiera se intentó preservar ciertos espacios de poder en áreas estratégicas. Las reformas han corrido el límite entre el Estado y la sociedad, donde las distintas unidades sub-nacionales del Estado, tienen más funciones bajo su responsabilidad, como consecuencia de los efectos combinados de descentralización y ajuste."* (Estévez, 2005)

En sintonía con las reformas llevadas a cabo en la Argentina, Cao va a plantear que, *"…en las provincias particularmente, los principales cambios tuvieron que ver con asumir la responsabilidad primaria de los grandes sistemas de gestión, Salud, Educación y Seguridad. En este sentido, casi todas las provincias y municipios rediseñaron su gestión de gobierno alrededor de tres prioridades: el pago de sueldo a empleados públicos, mantenimiento de servicios básicos y refuerzo del sistema de asistencia social."* (Cao, 2007).

Es en este escenario, donde las políticas sociales, se orientaron a compensar o remediar a los segmentos menos favorecidos, con debilitados accesos a los servicios sociales universales, y con altas tasas de desocupación y desigualdad social sostenida. Mientras el Estado redefinía su papel, como regulador de las relaciones sociales, otros actores cobraron protagonismo en el ámbito de lo social, tomando medidas contingentes para la resolución de las problemáticas que el estado había desestimado por acción u omisión. Uno de los actores claves, serán las organizaciones de la sociedad civil, que si bien no podían garantizar de manera acabada el pleno ejercicio de las garantías sociales, logran tomar preponderancia en el desarrollo de estrategias innovadoras, que referían a la problemática de los grupos sociales más desfavorecidos. Las políticas, en ese marco, se revisten acotadas y segmentadas.

Los procesos de descentralización, privatización, des-articulación de la administración pública nacional y el agotamiento de medidas fundamentales para la dirección del gobierno, daban cuenta de un estado nacional que perecía ante las maniobras del mercado.

Ahora bien, si se toma como foco el Sistema Educativo, y las medidas implementadas, es dable recordar que, dejaron a las provincias desarmadas en términos de herramientas de gestión, deficitarias en términos de presupuesto, y con la difícil tarea de asumir el papel que tenía hasta esos momentos el estado central. En términos de Cao, *"…con la transferencia masiva de establecimientos (Ley Nº 24.049), que estaban bajo la órbita nacional implicó un incremento sustantivo de la matrícula y los establecimientos a gestionar por las provincias, donde dicha transferencia no se realizó con la preparación, planificación ni financiamiento que hubieran sido de esperar."* (Cao, 2007)

La variedad organizacional, que han llegado a tener los sistemas educativos provinciales, a lo largo del territorio nacional, lejos de expresar opciones estratégicas que garanticen resultados comunes, han sido el resultado de un proceso de transformación institucional promovido en los años 90', desacoplado e inconcluso, que fracasó en el establecimiento de bases suficientes para el cumplimiento de los derechos educativos de la población. Lo que generó altas tasas de desescolarización en todo el país. (Hernández, 2011)

No obstante, en el último decenio y medio, el Estado nacional sentó posición frente a las políticas educativas. Es un dato no menor, ya que fomentó las bases para una re-centralización de las políticas educativas orientadas a todo el territorio nacional.

Con la nueva Ley de Educación Nacional nº 26.206, sancionada en el año 2006, de alguna manera se logró instalar nuevos objetivos en torno a la escolarización de los niños, niñas y jóvenes, con la ampliación de las obligaciones del sistema educativo, sin embargo, persisten severas problemáticas socioeconómicas que dificultan el acceso a la escolaridad desde la más temprana edad y llegar a una inclusión social plena.

Es por esto que, ante la visibilidad cada vez mayor de la deserción escolar de los niños, niñas y jóvenes en el país y en la provincia de Santa Fe particularmente, en el marco de políticas sociales, se intentan desplegar una serie de programas que buscan mitigar a corto plazo la desescolarización y contener socialmente a los jóvenes ante los efectos de la crisis. Es decir, un contexto en el cual la construcción y definición de las políticas sociales, en especial las educativas, se caracterizan por la vigencia y el avance del "paradigma de la inclusión", que se construye desde la perspectiva de derechos de los que gozarían los jóvenes en términos de acceso a una educación que incluya sus diferencias. (Sinisi, 2010)

En cuanto a la Provincia de Santa Fe, la educación es un derecho, el cual debe ser garantizado, a cada santafesino, por el Estado Provincial. En este sentido, las últimas gestiones del gobierno santafesino, han elaborado diversas estrategias para garantizar el cumplimiento efectivo de este derecho. El Estado, es un actor más que interviene, en una situación privilegiada desde ya, dentro del campo donde se dirimen cuáles son las cuestiones y/o los modos de resolverlas.

En este marco, se han estructurados políticas públicas orientadas a la paulatina reducción de la deserción escolar, desde un abordaje integral y multinivel. Este es el caso del Plan ABRE, del Plan Vuelvo a Estudiar, del Plan Nueva Oportunidad, entre otros.

En cuanto a la política de interés para el análisis, a partir del 2012 con la asunción de la Ministra de Educación provincial, Claudia Balagué, se impulsó el *Plan Vuelvo a Estudiar*, partiendo del reconocimiento de la deserción escolar de los jóvenes como problemática y cuestión prioritaria a ser abordada. En palabras de la Ministra, los objetivos de este plan se orientan no solo a la reinserción educativa de los jóvenes, sino también a la

"*igualdad de oportunidades, la calidad de los aprendizajes, la participación ciudadana y el cumplimiento de la obligatoriedad escolar de los jóvenes."*[1]

Esta interpretación de la problemática de la deserción escolar, a nivel secundario en la región, advierte que la misma no se limita meramente al ámbito educativo, sino que se extiende a otras dimensiones que deben ser tomadas en consideración, dado que culminan impactando en los jóvenes que abandonan parcial o totalmente sus estudios.

Según un informe de UNICEF, *"…la escuela secundaria en la Región, logra en promedio, que sólo la mitad de los adolescentes finalice sus estudios, y buena parte de ellos lo hace con sobre edad. Aún entre los que lo logran, los conocimientos adquiridos varían en circuitos diferenciados de calidad, en alta coincidencia con sus niveles socioeconómicos*". (UNICEF, 2010). Dicho informe plantea que en Argentina existe un desgranamiento sostenido en relación a la cantidad de jóvenes que ingresan a la secundaria y los que la finalizan, situación que pone en evidencia que la obligatoriedad del nivel no garantiza, al menos en la actualidad, la inclusión de los jóvenes a las escuelas.[2]

Uno de los aspectos troncales que hace a la problemática de la deserción escolar en la Región Educativa VI Rosario, de la provincia de Santa fe, refiere a la historia escolar de los jóvenes. Es decir, a las experiencias vivenciadas durante su paso por un establecimiento educativo, ya sean cuestiones de índole personal o de desempeño académico y/o actitudinal.

Esta historia si bien puede ser analizada desde un plano macro, a partir de cifras y datos estadísticos relevado por el Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe, posee una faceta cualitativa que refiere a la injerencia particular que tiene la deserción escolar en cada uno de los jóvenes.

Es bajo este marco donde muchos jóvenes pueden enfrentar obstáculos y padecer duros reveses que culminan contribuyendo a acentuar, de manera conjunta a otras causas, cierto desencanto o desmotivación respecto del ámbito educativo.

Según el documento elaborado por el Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe, *Serie Histórica 2011-2015*, en el caso del Nodo Rosario, se puede advertir un índice de Repitencia del 14,1%, de Sobreedad del 16,3% y de Abandono escolar a nivel secundario del 9,1%. La *Repitencia* se encuentra directamente entramada con la Sobreedad, dado que es bajo el hecho de repetir un año escolar determinado, donde tiene lugar este desfasaje con la edad del estudiante. La Repitencia también es un factor que, si bien puede gestar cierta frustración en el estudiante derivando en el abandono o

[1] XI Congreso Argentino de Antropología Social.

[2] https://www.santafe.gov.ar/index.php/educacion/guia

en la deserción escolar, especialmente bajo contextos sociales desfavorables, también puede significar un punto de quiebre en el que algunos jóvenes decidan poner mayor empeño para lograr pasar de año.

Para intentar abordar esta cuestión, deben considerarse múltiples situaciones personales que a lo largo del tiempo se van acumulando y que culminan cristalizándose en el abandono parcial o total de los estudios de grado.

Siguiendo a Bertolaccini y otras, el Plan Vuelvo a Estudiar se plantea como un instrumento de política desarrollado artesanalmente e implementado de manera incremental de acuerdo a los responsables territoriales y bajo una estructura en red, sosteniendo que en el funcionamiento cotidiano de lo relevado no se condice con las formulaciones teóricas del Plan.

Las autoras plantean que, más que una trama articulada guiada por el acuerdo, la cooperación, y el consenso; se asimila más a un conjunto de conexiones dispares no cooperativas. En su práctica presentan jerarquías internas en base a actores que pueden hacer uso de recursos de acuerdo a sus pretensiones particularistas. (Bartolaccini, Herrera, Rodriguez, & Teglia, 2015)

A partir de este contexto, el presente proyecto intentará analizar los actores claves que intervienen en la fase de implementación del Plan Vuelvo a Estudiar en el territorio de la Región Educativa VI, Rosario de la provincia de Santa Fe. En busca de comprender si dichos actores se enmarcan dentro de la lógica transversal e integral del Plan Vuelvo a Estudiar, o si los mismos son condicionados por lógicas particulares, prevaleciendo practicas heterogéneas acorde a las lógicas institucionales en las que están insertos.

Algunos de los interrogantes que guiaran la investigación en su proceso de desarrollo teórico conceptual, son: ¿qué es el Vuelvo a Estudiar?, ¿cuáles son sus características?, ¿quiénes son los actores claves de esta política en su proceso de implementación?, ¿cuál es la perspectiva de los agentes institucionales (coordinador, referentes institucionales, directivos escolares) que se relacionan directa o indirectamente en el PVAE territorial en su fase operativa?, ¿Se produce un desfaje desde su teoría a la realización practica en el PVAE?, ¿Bajo qué lógicas actúan los actores e instituciones para llevar a cabo la política publica en su fase territorial?.

2. Objetivos

Objetivo General: Analizar el Plan Vuelvo a Estudiar en su implementación territorial, desde su fase teórica a su implementación práctica, desde el punto de vista de los actores, en la Región Educativa VI. Rosario

Objetivos Específicos:

Analizar actores e instituciones determinantes en el territorio en la fase operativo del Plan Vuelvo a Estudiar.

Establecer las particularidades que asumen los actores en el Plan Vuelvo a Estudiar a partir de su implementación en el territorio, dando cuenta de su fase de teórica y su realización práctica.

Justificación: Dicho abordaje de la problemática se hizo pertinente a partir de un análisis previo que se venían desarrollando sobre la política pública.

Por otra parte, es pertinente dicho análisis teniendo en cuenta las configuraciones que implica, la población implicada ya sea directa o indirectamente, la puesta en discusión de los actores intervinientes, sus intereses y los recursos de poder. La compresión y puesta en discusión de la política permitirá entender las bases de la política, qué se busca con la misma, hacia quienes, y por qué se dirige, así como las nuevas relaciones que se configurarán al interior de la misma en su fase operativa en el territorio.

3. Marco Metodológico

A fin de dar sustento al presente proyecto, se recurrirá a la utilización de diversas fuentes de información secundaria tales como artículos periodísticos, gráficos y estadísticas provenientes de distintos organismos, nacionales y provinciales, documentos e informes institucionales, documentos académicos entre otros, así como también fuentes primarias realizadas por el analista. Esta recopilación se verá reforzada a partir de la adopción de un enfoque cualitativo-cuantitativo, es decir, que se registren los testimonios de los actores implicados, a través de entrevistas, con el objeto de contrarrestar los sesgos propios del formalismo teórico. Realización de observaciones de campo, no estructurada, directa, en los establecimientos educativos desde el enfoque de los actores involucrados. El resultado de esta conjugación de fuentes permitirá un análisis más detallado en lo referido a la situación de los actores en la implementación territorial.

Así como también, se recurrirá al análisis de documentos oficiales, decretos, normas, leyes modificatorias etc., que permitirán abordar la situación que se entiende como socialmente problematizada.

Factibilidad:

Se ha analizado las fuentes de información secundaria que da origen a la política pública. La política hace presencia en la esfera pública, a partir del 2012 con la asunción de la Ministra de Educación provincial, Claudia Balagué. Con ella, se impulsó el *Plan Vuelvo a Estudiar*, partiendo del reconocimiento de la deserción escolar de los jóvenes como problemática y cuestión prioritaria a ser abordada.

Por otro lado, se realizó una reconstrucción de los artículos de La Ley de Educación Nacional y la postura de la Provincia de Santa Fe.

Se aplicará técnicas de investigación cualitativa y cuantitativa, entrevistas a los actores clave del Territorio para contribuir a un análisis más detallado de la política a partir de los actores involucrados. Se establecerá contacto con una institución pública secundaria de la Región Educativa n° VI de Rosario, para tomar conocimiento práctico de la política en el territorio. Se prevé entrevistas con los agentes de la institucion educativa, alumnos, docentes, directivos y con los agentes del Plan vuelvo a estudiar que se desenvuelven en el territorio.

El tiempo estimado de la realización de la investigación y su posterior vuelco al análisis y sistematización de la información será de cuatro meses

4. Marco Teórico

Hablar de políticas públicas supone hablar de una multiplicidad de expresiones; fases, momentos, actores, sociedad civil, poder, recursos, relaciones, intereses, sociedad civil, Estado, política, gobierno, decisiones y omisiones, etc. Es por ello que desde este proyecto se realizará un corte objetivo y se trabajará desde una conceptualización determinada de lo que se entenderá por política pública.

El enfoque será guiado a partir de la conceptualización de las Políticas Públicas entendida como *"(…) un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil. De dicha intervención puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión"* (O'Donnell & Oszlack, 1976, pág. 15).

En este concepto se vuelve indispensable clarificar a *la cuestión* como *"asuntos (necesidades y demandas) socialmente problematizadas"* (O'Donnell & Oszlack, 1976, pág. 13). Sin embargo, no todos los actores se encuentran en condición de problematizar cuestiones, dado que muchos de ellos no tienen la capacidad o el poder suficiente para influir en la agenda pública.

La investigación será abordada a partir del enfoque de política pública, dando cuenta de su fase de implementación en sus aspectos generales y dando una especial atención a la fase de implementación desde la perspectiva de los actores en el territorio del PVAE de la Región Educativa VI.

3.1 Consideraciones Conceptuales

3.1.1 Implementación:

"La implementación de la política es, parafraseando a Clausewitz, la continuación de la lucha política por otros medios y en escenarios diferentes. Menospreciar el proceso de implementación es olvidar que la política de implementación es la determinante definitiva del resultado de una decisión." (Roth Deubel, 2014, pág. 185)

Este enunciado refleja las complejidades que cada política pública debe sortear para materializarse exitosamente. La implementación es un proceso crítico que debe ser acabadamente abordado, dado que, en la actualidad, se vuelve imposible operacionalizar una determinada política pública, sin profundizar en el análisis de los factores y los contextos que pueden distorsionar los objetivos que le dieron origen.

Los primeros estudios de Implementación en el campo de las Políticas Públicas, pueden rastrearse a mediados del SXX con el intento de dar respuesta a los fracasos en la concreción de las políticas. La lectura inicial, se fundamentaba en la clásica tensión entre política y administración, es decir, mientras que, desde la política, se atribuía la ineficacia de la implementación a la incapacidad de la administración en la ejecución de la política diseñada, por otra parte, desde la administración, se expeditaban las dificultades de la implementación, a las falencias iniciales de quienes formulaban las políticas. Todo se reducía a un dilema sin fin de acusaciones cruzadas, la pendulante culpabilidad recaía en los malos diseñadores (política) o en los malos ejecutores (administración).

El avance y la profundización en los estudios de implementación de las políticas públicas pueden distinguirse en tres generaciones:

1. Primera Generación (`60 - `70): predominio del enfoque ***top-down***, "*el cual se corresponde con la concepción tradicional del trabajo administrativo desde arriba hacia abajo, o desde el centro hacia la periferia. Tiene como líneas principales, la primacía jerárquica, la distinción entre el universo político y el mundo administrativo, y la búsqueda del principio de eficiencia. Este enfoque presupone una clara separación, tanto conceptual como temporal, entre la formulación y la decisión de la política de un lado y su implementación del otro."* (Roth Deubel, 2014, pág. 187). Entre los autores más destacados se enceuntran Pressman y Wildavsky, Bardach, entre otros.

En sintonía con esta perspectiva, R. Stoker sostiene que el enfoque top-down *"…proviene de un modelo "instrumental" que concibe a la implementación como un*

medio para llevar a efecto las órdenes de la autoridad superior. Donde se valora la autoridad central y atribuye las características del desempeño a la complejidad del proceso de implementación." (Stoker, 1993, pág. 375)

2. Segunda Generación (mediados `70 - `90): predominio del enfoque ***bottom-up*** *"…concibe a la implementación de abajo hacia arriba, o de la periferia hacia el centro (…) Trata de partir de los comportamientos concretos donde existe el problema público para construir la política pública – con reglas, procedimientos, y estructuras organizativas – por medio de un proceso ascendente, o por retroceso, en vez de descendente"* (Roth Deubel, 2014, pág. 187). Entre los autores más destacados se encuentran Lipsky, Berman, entre otros.

Retomando a R. Stoker, se puede hablar de un modelo adaptativo *"…que valora la dispersión de la autoridad y analiza la implementación a partir de la base, es decir, el desempeño es una consecuencia del contexto estratégico en el que tiene lugar la implementación"* (Stoker, 1993, pág. 375)

3. Tercera Generación (a partir de los ´90): Se plantea una superación de los enfoques top-down y bottom-up, al considerar la coordinación, o cooperación de actores externos a la administración pública, en el proceso de implementación. Se deja de lado una lógica estado-centrista, para emprender acciones de dirección con los demás actores provenientes del ámbito privado, o de la sociedad civil. Los gestores públicos pasan a orientarse hacia el cliente (Nueva Gestión Pública) o hacia el ciudadano (Gobernanza), la eficiencia, la eficacia y la economía pasan a ser valores junto con la calidad y la participación ciudadana.

Siguiendo a Roth Deubel *"Estos criterios pasaron a ser elementos indispensables para un "buen gobierno", dejando ver así que la implementación de las políticas no depende solamente de la administración pública, sino también de las interacciones entre diferentes actores e instituciones tanto públicas, privadas, como asociativas (…) Esa evolución de la reflexión sobre la implementación y sus condiciones de éxito condujo al resurgir del concepto de gobernanza para significar esta transformación en el modo de gobernar"* (Roth Deubel, 2014, pág. 190)

3.1.2 Actores

Entendido como aquel ente y/o agente, conjunto de individuos, grupo de presión, con recursos propios o externos, con intereses y acciones que irrumpen en un escenario público-privado e intentan influir sobre las reglas y procesos que enmarcan sus condiciones de existencia y reproducción. En este análisis en particular, sobre las políticas estatales y el modo de organización y reproducción social en el territorio.

3.1.3 Marco

En términos de Rein y Schon, se puede entender a los marcos o enmarques como *"… perspectiva desde la cual se puede dar sentido a una situación amorfa, problemática, y mal definida, y actuar en consecuencia."* (Rein & Schon, 1999, pág. 329)

El enmarque es una construcción subjetiva del mundo de la que nadie está exento, es el fundamento sobre el que cada uno organiza, interpreta y le da sentido a la compleja realidad que lo rodea, moldeando sus apreciaciones, expectativas y creencias. Para alcanzar su reproducción, los marcos interpretativos, se sustentan en un relato, una narrativa o una metáfora generativa, mediante la cual, se define la particularidad de una problemática, fijando un posicionamiento determinado sobre la misma.

Sin embargo, estos marcos, padecen inevitables situaciones de conflicto tanto dentro (desacuerdos internos del marco), como fuera (controversias con otros marcos) de sus límites. Es en este sentido que en la implementación en el territorio y sus múltiples actores pueden entenderse desde la concepción de distintos enmarques.

3.1.4 Deserción

La deserción es un proceso de alejamiento y de abandono paulatino de un espacio cotidiano -como es la escuela- e implica también el abandono de ciertos ritos personales y familiares que inciden en el desarrollo de la identidad y la proyección personal de los estudiantes. (Educativa, 2006, pág. 2)

La deserción escolar es un proceso de alejamiento sucesivo de la escuela que culmina con el abandono por parte del adolescente.

Como concepto temporal, Vásquez (2003), identifican tres tipos de deserción:

- ***Deserción precoz:*** cuando un estudiante abandona un programa antes de comenzar habiendo sido aceptado.
- ***Deserción temprana:*** cuando se abandona el programa durante los primeros cuatro semestres.
- ***Deserción tardía:*** entendida como abandono desde el quinto semestre en adelante.

El enfoque espacial de Vásquez (2003) indica que de hecho hay una diferencia entre:

- ***Deserción total:*** cuando el alumno abandona por completo un plan educativo y decide no regresar.
- ***Deserción parcial:*** cuando el alumno hace lo que generalmente se conoce como una baja temporal y cuando se siente seguro regresa al programa educativo para continuar con sus estudios." (Salazar, 2010)

3.1.5 Doble Deserción

Este concepto ha sido elaborado en base a las entrevistas realizadas tanto al personal del Plan Vuelvo a Estudiar, como a los referentes institucionales del EEMPA Liceo Avellaneda.

Entenderemos como Doble Deserción, al proceso mediante el cual un joven, que abandonó sus estudios secundarios en algún momento, es reintegrado al sistema educativo formal, a través de los datos del Sistema SIGAE y del Plan Vuelvo a Estudiar (territorial), y que una vez nuevamente incluido, vuelve a desertar.

5. Marco Legal Regulador del Sistema Educativo

El marco legal normativo, que regula el ámbito en el que actúa la política pública es uno de los factores condicionantes y de gran tenor a la hora de su implementación. Tanto la dirección como las distintas unidades operativas deberían tenerlo presente.

En este sentido, se considera preciso tener un conocimiento suficiente de las normas que regulan al sistema educativo, al menos en los aspectos que le afectan más directamente, y teniendo en cuenta, que una política no actúa desde un vacío legal, por el contrario es pieza clave a la hora de entender una política.

Ante ello, se hace pertinente poner en poco, algunas consideraciones normativas en términos de la educación pública en la Argentina y en la provincia de Santa Fe

5.1 Normativa vigente a Nivel Nacional

A nivel nacional, por medio de la Ley 26.206 de Educación Nacional sancionada en el mes de diciembre de 2006, se regula el ejercicio del derecho de enseñar y aprender consagrado por el artículo 14 de la Constitución Nacional y los tratados internacionales incorporados a ella.

En su artículo 16, la Ley de Educación Nacional establece que: "La obligatoriedad escolar en todo el país se extiende desde la edad de cinco años hasta la finalización del nivel de la Educación Secundaria. El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y las autoridades jurisdiccionales competentes asegurarán el cumplimiento de la obligatoriedad escolar a través de alternativas institucionales, pedagógicas y de promoción de derechos, que se ajusten a los requerimientos locales y comunitarios, urbanos y rurales, mediante acciones que permitan alcanzar resultados de calidad equivalente en todo el país y en todas las situaciones sociales".

En su artículo 32, en relación con la educación secundaria, establece que el Consejo Federal de Educación fijará las disposiciones necesarias para que las distintas jurisdicciones garanticen, entre otras cosas, la inclusión de adolescentes y jóvenes no escolarizados en espacios escolares no formales como tránsito hacia procesos de reinserción escolar plena.

En sus artículos 79 y 80, la Ley 26.206 hace referencia a las políticas de promoción de la igualdad educativa. Estas deberán asegurar las condiciones necesarias para la inclusión, el reconocimiento, la integración y el logro educativo de todos/as los/as niños/as, jóvenes y adultos en todos los niveles y modalidades, principalmente los obligatorios. El Estado asignará los recursos presupuestarios con el objeto de garantizar la igualdad de oportunidades y resultados educativos para los sectores más desfavorecidos de la sociedad. El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, en

acuerdo con el Consejo Federal de Educación, proveerá textos escolares y otros recursos pedagógicos, culturales, materiales, tecnológicos y económicos a los/as alumnos/as, familias y escuelas que se encuentren en situación socioeconómica desfavorable.

5.1.2 La Educación en el marco de la Provincia de Santa Fe

La política educativa de la provincia Santa Fe concibe tres ejes conceptuales: escuela como institución social, calidad educativa e inclusión socioeducativa. En el abordaje de estos ejes se prioriza la articulación con las acciones de otros niveles del Estado, con el gabinete social de la provincia y con instituciones, así como también con los miembros del sistema educativo provincial, como por ejemplo las familias, cooperadoras, docentes y asistentes escolares.

Puntualmente en relación a la Ley de Educación Nacional 20.206, a la cual la Provincia de Santa Fe adhiere, se puede destacar que:

En relación a la educación secundaria, el artículo 36 establece que el Ministerio de Educación implementará todas las medidas a su alcance para garantizar la inclusión de los adolescentes y jóvenes que hayan finalizado el nivel de educación primario, la reinserción plena de los que hayan abandonado sus estudios secundarios y el apoyo necesario para que completen la educación secundaria aquellos que atraviesan experiencias de fracaso o problemas de repitencia. En la misma línea, el artículo 40 establece que: "*El Ministerio de Educación implementará proyectos y programas específicos, en función de las características propias de las instituciones educativas, para favorecer la integración, permanencia y egreso de los jóvenes a la educación secundaria y su articulación con la Educación Primaria y Superior*".

En materia de reinserción, la Ley de Educación Nacional 26.206 declara en su artículo 99 que, el Ministerio de Educación instrumenta planes y programas que constituyen políticas estratégicas para el mejoramiento de la educación secundaria y la vida de adolescentes, jóvenes y adultos que se encuentran en situación de vulnerabilidad social, en articulación con otras áreas de gobierno provincial como los Ministerios de Desarrollo Social, Salud y Seguridad, y con los gobiernos municipales y comunales. Los objetivos y funciones de estos planes y programas son detectar los casos de abandono de la escolarización; restituir el derecho a la educación secundaria obligatoria; garantizar la inclusión socioeducativa; reconocer los motivos que determinan la inclusión o la exclusión, la continuidad o discontinuidad en las escuelas; resignificar los vínculos de la escuela con el contexto y elaborar trayectorias académicas alternativas que permitan el ingreso, la permanencia, el aprendizaje y el egreso de la educación secundaria. Para el

cumplimiento es estos objetivos, se implementan también programas para actores específicos como jóvenes en conflicto con la Ley Penal, trabajadores agremiados en distintos sindicatos y jóvenes y adultos con discapacidades.

Como dato referencial, vale aclarar que el análisis estará basado en la adhesión de la Provincia de Santa Fe a la ley de educación nacional 26.206. Este enunciado es clave, ya que actualmente la provincia atraviesa un proceso de debate y elaboración de una nueva Ley de Educación Provincial.

6. Análisis de la Política Pública

6.1 El Plan Vuelvo a Estudiar en la provincia de Santa Fe

Siguiendo los documentos oficiales del Gobierno de Santa Fe, se considera a la educación como un derecho, el cual debe ser garantizado, a cada santafesino, por el Estado Provincial. Es por ello que, el gobierno de la provincia plantea la necesidad de instalar la vulnerabilidad como criterio para dar prioridad a la inclusión educativa.
En este sentido, las últimas gestiones del gobierno santafesino, han elaborado diversas estrategias para garantizar el cumplimiento efectivo de este derecho.

En este marco, se han estructurados políticas públicas orientadas a la paulatina reducción de la deserción escolar, desde un abordaje integral y multinivel. Este es el caso del Plan ABRE, del Plan Vuelvo a Estudiar, del Plan Nueva Oportunidad, entre otros.
En lo que refiere a la política a abordar en este análisis, a partir del 2012 con la asunción de la Ministra de Educación provincial, Claudia Balagué, se impulsó el *Plan Vuelvo a Estudiar*, partiendo del reconocimiento de la deserción escolar de los jóvenes como problemática y cuestión prioritaria a ser abordada. En palabras de la Ministra, los objetivos de este plan se orientan no solo a la reinserción educativa de los jóvenes, sino también a la "*igualdad de oportunidades, la calidad de los aprendizajes, la participación ciudadana y el cumplimiento de la obligatoriedad escolar de los jóvenes."*[3]
Esta interpretación de la problemática de la deserción escolar, a nivel secundario en la región, advierte que la misma no se limita meramente al ámbito educativo, sino que se extiende a otras dimensiones que deben ser tomadas en consideración, dado que culminan impactando en los jóvenes que abandonan parcial o totalmente sus estudios.

La provincia de Santa Fe, se divide internamente en 19 departamentos, que agrupan 55 municipios y 308 comunas. Sin embargo, pueden distinguirse también *cinco Nodos*[4], a los que se los entiende como *"un sistema flexible, de fronteras dinámicas y permeables que reconstruyen los itinerarios de los actores locales y regionales y se convierten en los espacios adecuados para el despliegue de la participación ciudadana, la planificación estratégica y la concertarlo. Las cinco Regiones*[5] *en las que se organiza la provincia representan espacios simbólicos, con anclaje en el territorio, la historia, las identidades y la cultura. Esta organización del territorio permite la construcción de vínculos, caminos, y valores compartidos respetando la diversidad."* Además de estas divisiones, la Provincia cuenta con nueve Regiones Educativas dependientes del

[3] XI Congreso Argentino de Antropología Social.
[4] Ver Anexo Mapa 2
[5] Ídem

Ministerio de Educación, que se trata de una distribución geográfica de la gestión educativa del sistema público.

El *Plan Vuelvo a Estudiar* se presenta como un dispositivo de acción activado desde el Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe. El mismo se ubica dentro del eje conceptual "Inclusión Socioeducativa" dentro del armado de política educativa de dicho Ministerio y cristaliza la perspectiva de abordaje de la problemática de la deserción escolar de una forma determinada.

En el año 2013, se comienza a implementar el *Plan Vuelvo a Estudiar*, el cual implica un despliegue de estrategias para intentar que jóvenes y adultos retomen, permanezcan y egresen de la escuela secundaria. Además, debe hacerse alusión a que su fin no es alcanzar solamente la escolarización sino también la apropiación de espacios culturales, sociales, de salud y de trabajo. Este Plan se constituye en una de las líneas estratégicas del Ministerio de Educación para el mejoramiento de la educación secundaria y la vida de adolescentes, jóvenes y adultos que se encuentran en situación de vulnerabilidad social.

La particularidad de este Plan radica en la articulación entre el Ministerio de Educación de la Provincia y otras áreas de gobierno provincial en el marco del Gabinete Social, como por ejemplo los Ministerios de Desarrollo Social, Salud y Seguridad. A su vez, atiende a las peculiaridades y demandas que presenta cada municipio, por lo cual se articula con las Secretarías y organizaciones de los gobiernos locales.

Por otra parte, aparece en el escenario otra política pública de la provincia de Santa Fe, el denominado "*Plan ABRE*". Se constituye como una propuesta integral de intervención en barrios impulsada desde el Gobierno de la Provincia de Santa Fe en coordinación con las municipalidades de Santa Fe, Rosario, Villa gobernador Gálvez, Santo Tome y Pérez. El ABRE se constituye como una estrategia coordinada para el período 2014-1015 entre los ministerios que integran el Gabinete Social y los gobiernos locales de las cinco ciudades. En sus lineamientos se expone que "*tiene como propósito asegurar un abordaje integral y multidimensional de las problemáticas sociales de los barrios"*, y detalla que el horizonte de acción es superar la lógica de las intervenciones fragmentadas y superpuestas de diferentes áreas e instituciones sociales. El Plan Vuelvo a Estudiar se integra en el Plan ABRE dentro de la línea de acción "Trayectorias de vida: Inclusión socioeducativa", dentro del "eje dos: Convivencia y participación" (Salvia y Van Raap, 2015; 23). Esta articulación del Vuelvo a Estudiar al interior del Plan ABRE es lo que determinó los barrios en los cuales el programa comenzó a operar en sus inicios.

Este Plan se operativiza a través de tres esquemas o líneas de acción diferentes (Vuelvo a Estudiar Territorial, Vuelvo Virtual y Vuelvo a Estudiar – Tiempos de Superación).

El Plan Vuelvo a Estudiar, y su primera línea Territorial, se inicia en 2013, en el marco de las propuestas del Ministerio de Educación al interior del Gabinete Social de la Provincia de Santa Fe. Dentro de dicho ministerio, la organización está a cargo de la Secretaría de Planificación y Articulación Educativa, en coordinación con las áreas de Dirección General de Planificación Educativa y de Dirección Provincial de Estadísticas Educativas.

6.1.1 Objetivos generales y específicos del Vuelvo a Estudiar

El Vuelvo a Estudiar presenta como objetivos generales:

-Restituir el derecho a la educación secundaria obligatoria

-Garantizar la inclusión socioeducativa de adolescentes, jóvenes y adultos en la escolarización secundaria.

A su vez, como objetivos específicos se propone:

-Contemplar las diversas realidades socioculturales de los estudiantes, reconociendo los motivos que determinan la inclusión o la exclusión, la continuidad o discontinuidad en las escuelas;

-Resignificar los vínculos de la escuela con el contexto, articulando acciones de inclusión y acompañamiento con diferentes actores del territorio;

-Crear dispositivos de articulación interinstitucional que potencien el impacto de acción vinculado con la escolarización;

-Elaborar trayectorias académicas alternativas que permitan el ingreso, la permanencia, el aprendizaje y el egreso de la educación secundaria;

-Propiciar un cambio en la cultura institucional de las escuelas secundarias, como factor clave para favorecer la inclusión socioeducativa.

6.2 Implementación del Plan Vuelvo a Estudiar en Rosario

Actualmente dentro de la ciudad de Rosario, los lineamientos de trabajo se dividen según los distritos y los barrios.

Desde los datos de documentación oficial se podrían diferenciar dos fases de implementación al interior del territorio en un año lectivo.

Primera etapa: Desarrollo en terreno, en el barrio/ciudad/región al que pertenecen los jóvenes que abandonaron la escuela durante el año inmediatamente anterior. Los equipos territoriales (integrados por los equipos socio-educativos del Ministerio de Educación, equipos de Orientación Social del Ministerio de Desarrollo Social y equipos de gobiernos locales) toman contacto con los jóvenes indagando cuales fueron los motivos que los llevaron a dejar de asistir a la escuela y otras problemáticas sociales. Esta fase tiende a la sensibilización de los estudiantes para su retorno a la escuela secundaria o al ofrecimiento de alternativas escolares como el Plan FINES o CECLAS. Ofreciendo además opciones para la inclusión en ámbitos culturales, deportivos, recreativos, de participación juvenil, centros de salud, etc.

Segunda etapa: Se desarrolla en el territorio y dentro de la institución escolar con el regreso de los jóvenes y el seguimiento de esta inclusión. En esta fase es importante el trabajo colaborativo entre los equipos socioeducativos y los supervisores de escuelas con directores, profesores, tutores y demás actores institucionales.

El diseño de este programa sugiere que el desarrollo de ambas etapas comprende períodos de transición y de yuxtaposición. De transición ante la posibilidad de que los estudiantes puedan realizar un pasaje prolongado, no directo entre el afuera y la vuelta a la escuela, mediando otras instituciones socioeducativas como el Polideportivo, el Centro Cultural, los Centros de Día, entre otros. La yuxtaposición se refiere a la ausencia de límites precisos entre las etapas, ya que puede no ser tan directo/definido el proceso de retorno a la escuela, pudiendo aparecer intereses hacia el campo laboral, principalmente en los casos de sobreedad. Este aspecto obliga a trabajar con flexibilidad entre una y otra fase y a promover posibles acciones que actúen de puente para la inclusión socioeducativa.

En términos cuantitativos, el desarrollo del vuelvo territorial a nivel provincial para el año 2016 se presenta a través de los siguientes datos.

Tabla nº 1: Cantidad de actores involucrados en el Vuelvo a Estudiar Territorial según el Ministerio de Educación en el año 2016.

Actores intervinientes en el ciclo 2016	
Referentes Institucionales	712
Estudiantes	7735
Escuelas	373
Consejeros Juveniles	48

Elaboración propia. Fuente: Ministerio de educación de la provincia de Santa Fe.

Una vez dicho esto, y desagregando las facetas del Plan vuelvo a estudiar en el territorio, se puede aludir que la implementación de la política pública, reviste un enfoque combinado, pero no mixto. Siguiendo los modelos analíticos sobre la implementación, presentados por Stoker, en el Plan Vuelvo a Estudiar pueden identificarse rasgos del enfoque "Top-Down", donde las directrices y herramientas de gestión en las etapas decisorias tienen un claro tinte centralista desde el Estado que las ejecuta, en este sentido puede verse reflejado en las mesas decisorias y los equipos de gestión que se encuentra por encima de la política en el territorio, sin embargo, no por ello se debe obviar que, también se encuentran tintes del enfoque "Botton-Up", donde los equipos territoriales, encabezados por los consejeros juveniles y los equipos de los Centros de Convivencia Barrial que están ubicados en el llano del territorio, en algún punto hacen llegar las demandas, datos a tener en cuenta, infortunios, y las practicas que llevan a cabo en el territorio para mejorar o rever, a diferencia de lo que se espera de la política pública. Esto tiene que ver más con la "práctica" que los agentes del territorio en cuestión van desarrollando en su día cotidiano, y en algún punto tienen un margen de acción en su ejecución.

Aunque se encuentran en el desarrollo de la política ciertos rasgos combinados, desde la posición del analista y en base a las reconstrucciones del hacer cotidiano de la política, sigue predominando una postura más jerárquica y centralista, en términos de que el Estado tiene la preminencia y la autoridad central en el desempeño complejo de la implementación.

6.2.1 Los actores en el Vuelvo a Estudiar

Teniendo en cuenta la dinámica con la que se pensó el plan, se puede presentar en el siguiente esquema los actores que intervienen en el territorio:

El ***referente regional***, en términos generales, vela por la inclusión socioeducativa en su región educativa, y tiene competencias al interior de las escuelas. De la misma forma se prevé una acción conjunta con los equipos pedagógicos, supervisores, directivos y docentes de la institucion. El **referente *institucional***, entendido como un facilitador dentro de la institucion educativa, dicho rol puede ser ocupado por un docente, tutor, preceptor, que de laguna manera es un nexo, cumpliendo tareas de acompañar, al alumno o alumna, aconsejar sobre alguna problemática, proveer de alguna documentación, estar al tanto de sus inquietudes y reveses personales. El ***consejero juvenil*** es otro de los actores intervinientes, que permite construir lazos con los y las jóvenes en los barrios, y se constituye en un enlace directo entre el adentro y el afuera de la escuela. Se presenta como un generador de vinculación entre el joven y su entorno, así también, con las escuelas o con otras instituciones del barrio, dicho compromiso se acentúa con aquellos jóvenes que presentan mayores dificultades para la reinserción.

En términos generales, desde sus funciones, cada actor, cumplen un rol fundamental en el entramado territorial y en el proceso de re-escolarización. Los mismos fueron pensados con el propósito de fortalecer las intervenciones, fomentar y garantizar la permanencia de los jóvenes en las escuelas.

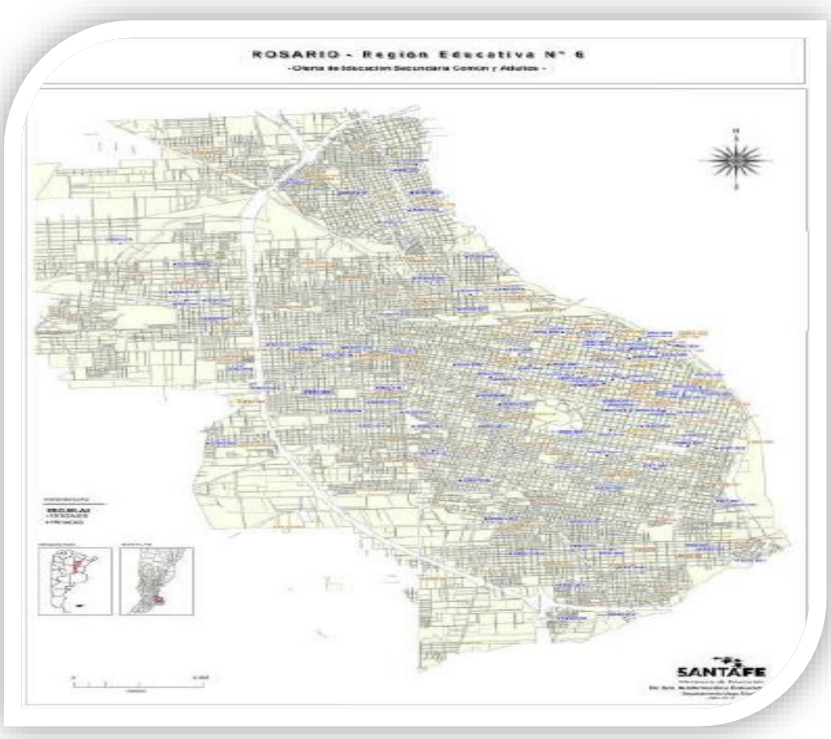
7. Territorio y Actores

7.1 Territorio

El siguiente apartado, abordará la territorialización delimitada por la investigación, teniendo en cuenta las dimensiones en donde se enmarca el vuelvo a estudiar en la ciudad de Rosario.

Siguiendo a Díaz y Aulicino, *"…la definición de los territorios priorizados (entendidos en tanto puerta de entrada y ordenadores de las intervenciones) parte de una mirada del problema que excede la de la pobreza material y toma en cuenta aquellos barrios donde la vulneración de derechos se concentra en múltiples dimensiones. Para ello, se utilizaron índices poblacionales, habitacionales, sanitarios, educativos y hogares con NBI y se trabajó con una perspectiva de universalidad selectiva, al incluir como beneficiarios a todos los habitantes de ese territorio e indirectamente a todos quienes viven en la ciudad, pero priorizando el trabajo con jóvenes y niños carentes de vinculaciones institucionales, con una fuerte situación de vulnerabilidad económica, educativa y/o social, residentes en los barrios priorizados."* (Díaz & Aulicino, 2016, pág. 5)

Mapa nº 1: Región Educativa N°6 Rosario, Santa Fe

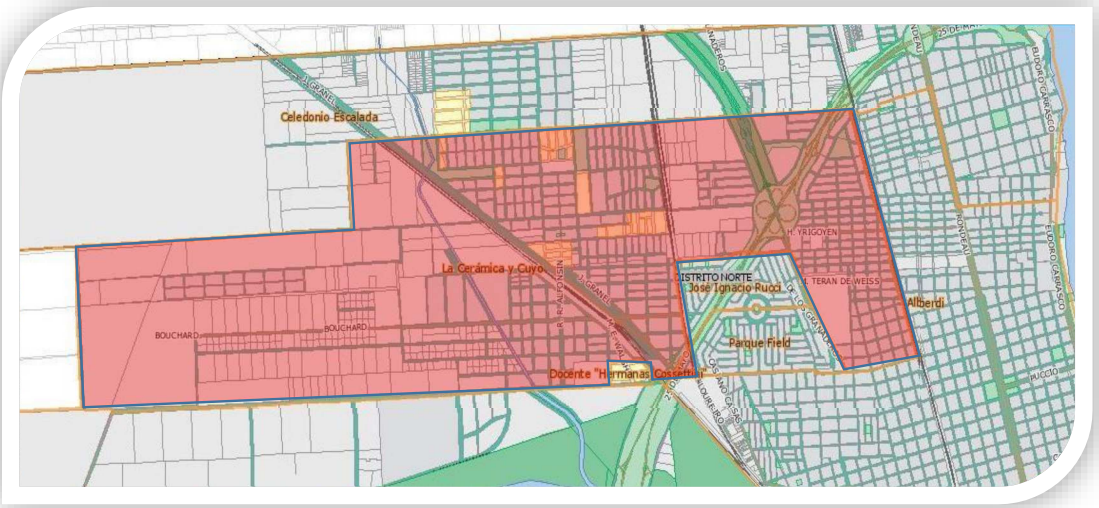


Fuente: Informes internos *Vuelvo a Estudiar* 2016 Ministerio de Educación de Santa Fe

7.1.2 Recorte Territorial.

Dentro de la extensa Región Educativa nº VI de Rosario, el análisis estará localizado en la zona noroeste de la ciudad, se hace referencia al barrio “La Cerámica y Cuyo”.

Mapa nº 2: Barrio “La Cerámica y Cuyo”



Fuente: Rosario, Infomapa.

Ahora bien, teniendo en cuenta la localización de referencia, para el abordaje territorial se considera importante la selección actual en la ciudad de Rosario, que establece como barrios priorizados, entendido como *“…recortes urbanos caracterizados por la condición de “vulnerabilidad social de su población”. La jerarquización implicó, que las primeras acciones del Vuelvo se focalizaran en ellos”*[6]. La definición de cuáles barrios sería priorizados fue tomada por el Gabinete Social Provincial, junto con secretarías municipales.

[6] Fuente: Sitio web oficial del Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe.

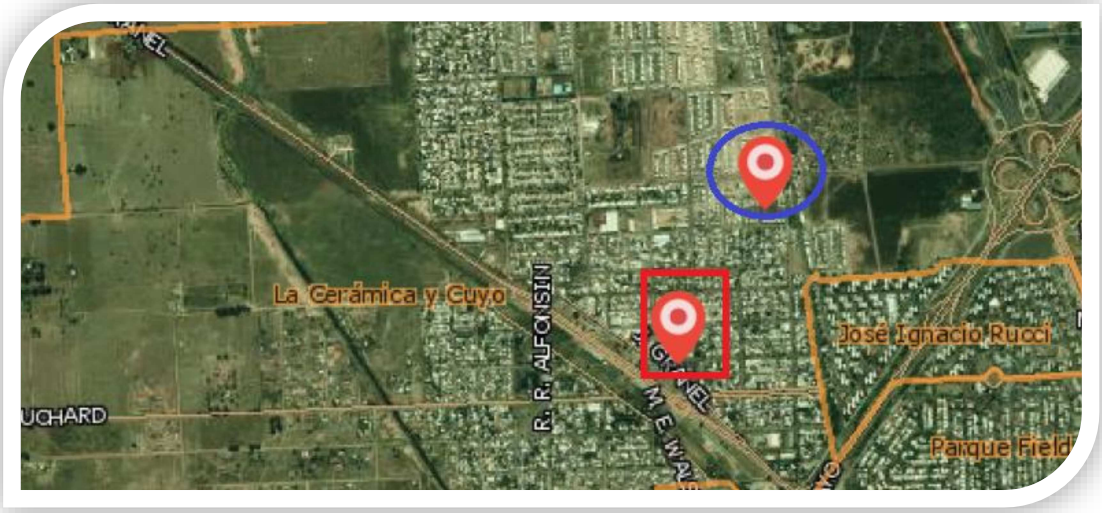
Cuadro 1: Barrios priorizados para el abordaje territorial, Rosario.

• Polledo • Barrio La Cerámica • Nuevo Alberdi • Industrial • Stella Maris-La Bombacha-Emaus; • Empalme; • Alvear-Acindar; • Barrio Itatí; • Plata-Hume-La Cariñosa; • Tio Rolo;	• Ludueña; • Santa Lucía-La Palmera-El Eucaliptal; • Villa Banana-Villa Pororó; • Hipotecario-Bolatti-FONAVI-La Lagunita; • Las Flores; • Flamarión; • La Tablada-Cordón Ayacucho; • Magrullo; • Molino Blanco.

Fuente: Elaboración propia

Teniendo en cuenta el espacio geográfico seleccionado (La Cerámica y Cuyo), y los respectivos barrios priorizados por el vuelvo a estudiar en la ciudad de Rosario, se analizará la zona de los denominados “Barrio Nuevo Alberdi” y “Barrio Polledo”, entendiendo su localización periférica, las condiciones de vulnerabilidad por las que atraviesan y teniendo en cuenta el vínculo construido a partir de la institucion de referencia. Dichos barrios, limitan al norte con la localidad de Ibarlucea, al sur con la zona de Alberdi, al este limitando con las vías del ferrocarril, el barrio Rucci, y al oeste con la zona de Celedonio Escalada.

Mapa n°3: Barios Nuevo Alberdi y Polledo



Es aquí donde se pretende entender la implementación del vuelvo a estudiar desde su dinámica, las interrelaciones, y el campo de acción sobre el cual operan los actores. En cuanto al mapa n° 3, la figura en rojo localiza a la zona de Nuevo Alberdi, mientras que la figura en azul hace referencia al barrio Polledo.

7.2 Actores

En términos de actores, Rein y Schon van a plantear como, *"en la práctica de las políticas, existen obstinadas controversias que tienden a eternizarse, relativamente inmunes a toda resolución por referencia a los testimonios (…), donde no debe interpretarse en términos de la separación de valor y cuestiones de hecho, pue en ellas los participantes interpretan los problemas desde sus difíciles situaciones de políticas por medio de* ***marcos*** *en que integran hechos, valores, teorías e intereses. Dadas las múltiples realidades sociales creadas por marcos en conflicto, los participantes no solo están en desacuerdo mutuo, sino también acerca de la naturaleza de sus desacuerdos"*. (Rein & Schon, 1999)

A partir de ello, se hace pertinente la descripción de los mismos, considerando el territorio en cuestión:

Familia: Pese a no ser un actor que se encuentre materializado en un cuerpo homogéneo, influye directamente en la realidad de cada joven en particular. Es un ámbito pedagógico, donde cada uno adquiere valores, costumbres y experiencias que luego vuelca al espacio público, en base a los cuales, crea vínculos, lazos solidarios, junto a los demás actores, constituyendo la dimensión simbólica del territorio. Es importante destacar que la situación familiar tiene un impacto emocional en el desenvolvimiento cotidiano de cada joven, delineando sus expectativas y/o proyecciones de vida.

Estado: Si bien debe distinguirse en nivel Nacional, Provincial y Local, se debe considerar que, a mayor cercanía con el territorio, adquiere mayor referencialidad para los actores involucrados, lo cual le otorga ventajas para hacer uso de sus capacidades y recursos a la hora intervenir en la sociedad. La formulación y ejecución de las políticas públicas depende del desempeño de las instituciones de contacto, como la policía, las escuelas, los dispensarios, u oficinas administrativas descentralizadas. Sin embargo, la ausencia de un despliegue funcional e institucional por parte de cualquier instancia del Estado, deja vacíos o "zonas liberadas" que pueden ser aprovechadas por otros actores para ganar el dominio del territorio.

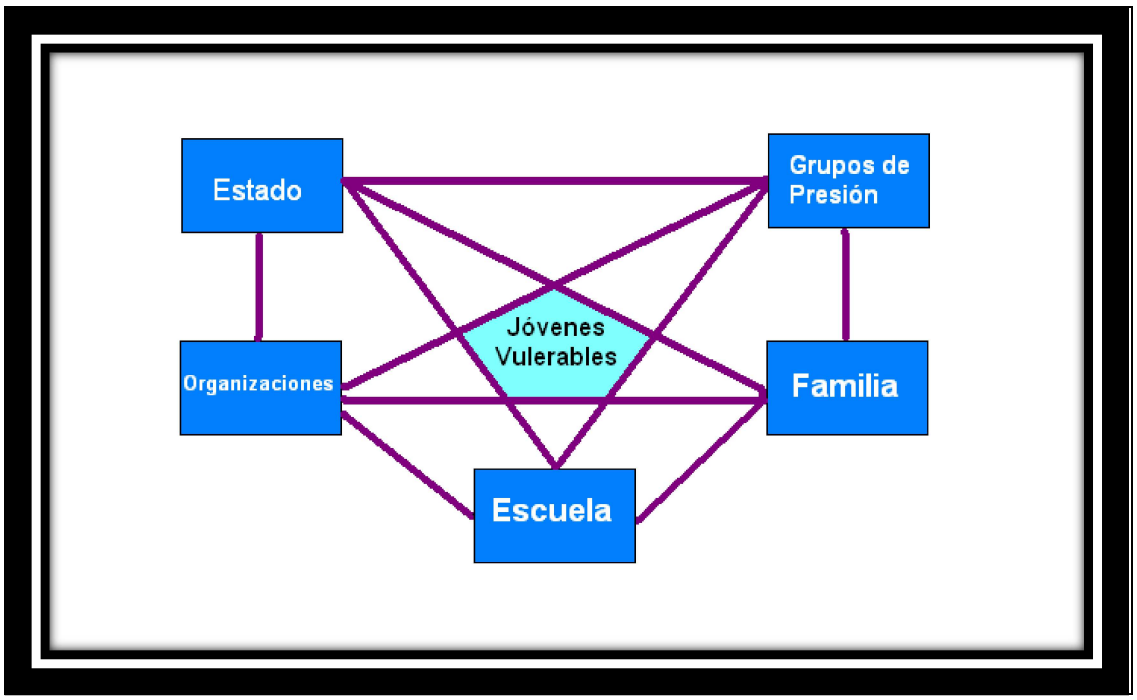
Escuela: es la institución clave para la elaboración de la política, la cual, no sólo intenta cumplir con su función esencial, al dedicarse la enseñanza de contenidos formales, sino que, además, termina desempeñándose como un importante espacio de contención para sus alumnos. Su condición pública, de dependencia Provincial, la lleva a materializar al Estado en el territorio, constituyéndose en un potencial paliativo contra la creciente influencia de los grupos de presión sobre las llamadas "zonas liberadas". Es necesario advertir, la importancia de la labor del cuerpo docente, la cual, se vuelve cada vez más importante en la medida en que disminuyen los recursos disponibles (asignados por el Estado Provincial). A simple vista, esta escasez de recursos y herramientas, puede llevar a percibir a la Escuela como una institución desamparada del apoyo estatal, que al quedar librada a su suerte, puede verse superada por un entorno hostil.

Organizaciones: dentro de las cuales se puede considerar: las civiles, como las Asociaciones Vecinales, las religiosas, como la Iglesia aledaña a la escuela en cuestión (con la que se complementa a la hora de brindar contención a los jóvenes del barrio) y las políticas, como las unidades básicas partidarias. Cada una de ellas busca fortalecer los vínculos con las familias, al relevar e velar por la satisfacción de sus necesidades.

Grupos de presión: son aquellos individuos y grupos privados, no dotados de autoridad gubernamental, y no pertenecientes al entramado institucional del Estado, con el suficiente poder para hacerse del control del territorio. Estos actores aprovechan las "zonas liberadas" para ganar influencia sobre la población, y especialmente, sobre los jóvenes vulnerables, los cuales, al verse cercados por sus necesidades y por la falta de oportunidades, pueden optar por una peligrosa alternativa de vida, incorporándose a estas organizaciones perversas. Es el ejemplo del Narcotráfico y otros grupos delictivos.

Pertenecer a estos grupos de presión puede implicar un importante ingreso económico para el joven y su familia, lo cual, le permite a esta red, expandirse a través de las relaciones sociales del territorio, al servirse de la vulnerabilidad. La otra cara, es el impacto del consumo de estupefacientes, sobre la salud y la capacidad de aprendizaje de los jóvenes, lo cual culmina alejándolos de la escuela, y del entramado institucional del Estado. Este último punto, dificulta de gran manera la formulación e implementación de políticas públicas efectivas para vapulear este círculo nocivo que consolida y profundiza las condiciones de vulnerabilidad.

Cuadro n° 2: Esquema de actores en el territorio



Fuente: Elaboración propia

Este esquema da cuenta, de cómo la red tejida entre las relaciones de los actores presentes en el territorio, atraviesa a la realidad cotidiana de los y las Jóvenes Vulnerables, ejerciendo una importante influencia sobre sus acciones y decisiones. En este flujo permanente de interacciones, hay un juego de conflictos y resistencias, en el que siempre un actor va a pretender adquirir mayor preponderancia sobre los demás.

El dominio del Estado, a través del fortalecimiento de su entramado institucional y la provisión de servicios públicos de calidad para el territorio, ampliando su margen de acción. Esta situación deseable quedaría consolidada a través del crecimiento del número de Organizaciones Civiles, Religiosas y Políticas que militan en el territorio, y/o a través de políticas públicas de calidad e impacto real.

Sin embargo, la situación inversa, podría desencadenar un complejo deterioro global de difícil resolución, es decir, donde el repliegue o la débil presencia del Estado y su entramado institucional, se fortalecería la influencia de los Grupos de Presión, lo cual, daría inicio a un círculo perverso que afectaría a las familias, y en consecuencia, a los jóvenes.

8. Marco Institucional

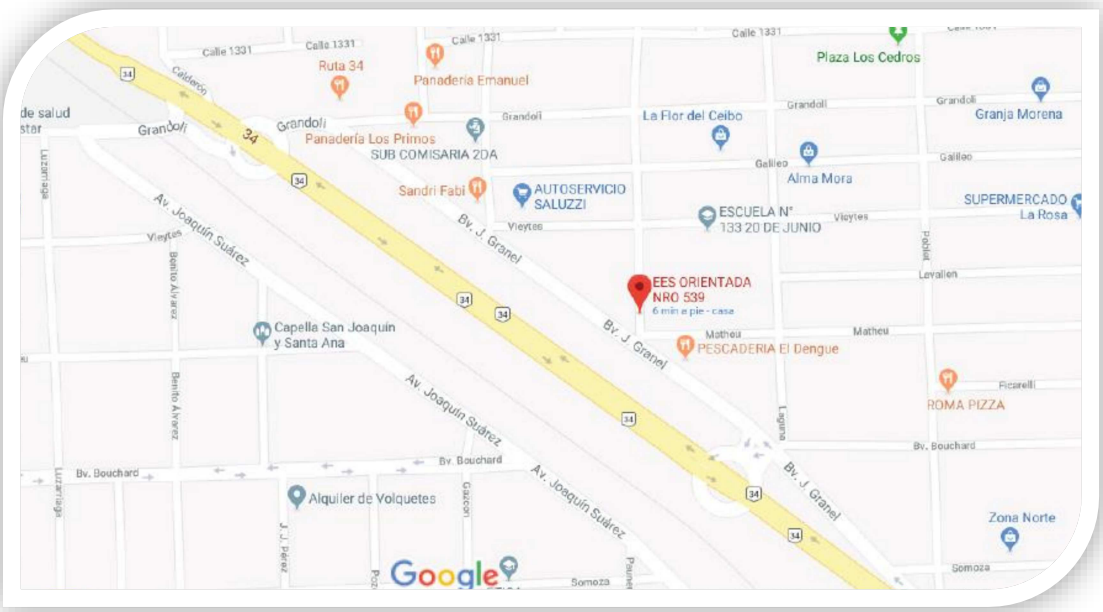
Teniendo en cuenta las limitaciones temporales, monetarias y de recursos humanos, la muestra a emplear, es decir, la Institución de referencia, será seleccionada a partir de la técnica de muestreo no probabilístico. El tipo de muestreo será discrecional, a partir de la relevancia que el investigador cree que los actores, el territorio y la institución van a tener para la investigación, siendo los más adecuados para el análisis que otros.

En sintonía con ello la Institución Educativa E.E.S Orientada N° 539, se logró seleccionar en función de su accesibilidad e intencionalidad del investigador, no pretendiendo así construir generalizaciones sino entender una población y contexto determinado.

8.1 E.E.S Orientada N°539

La institución de referencia será la ***E.E.S. Orientada Nº 539***, radicada en Paunero 2870, en el barrio *Nuevo Alberdi* de la ciudad de Rosario, y a partir de ella reconstruir el entramado que recorre la política pública en su implementación en el territorio y la relación con los demás actores.

Mapa n° 3: Ubicación E.E.S. Orientada N° 539



De acuerdo a lo desarrollado anteriormente y teniendo en cuenta la institución de referencia, surgen inevitablemente los siguientes interrogantes:
¿Cuáles son las principales causas que determinan la deserción escolar en el territorio seleccionado?

El rol desempeñado por la escuela en este territorio: ¿Se extiende más allá de la enseñanza de contenidos formales?, ¿Qué alcance efectivo tiene la política pública, en el territorio en cuestión?, ¿Cuáles son las condiciones socioeconómicas de las familias?

8.1.2 Datos adicionales de la Institución Educativa

Esta institución resulta ser la seleccionada para abordar la problemática de la Deserción Escolar y su relacionamiento con el vuelvo a estudiar, dado que se encuentra en contacto permanente con la realidad de cada uno de sus alumnos: directivos atentos, abiertos al diálogo, y predispuestos a colaborar en la resolución de problemáticas tanto institucionales como extra-institucionales que afectan a sus alumnos. Además, existe un intento constante por parte del personal no docente de la institución de recrear un clima agradable de compañerismo y contención humanística para los jóvenes.

Sin embargo, esto no impide que un porcentaje de estudiantes deserten. Dado que, pese al esfuerzo y a la vocación cotidiana, el alcance y los recursos disponibles, resultan ser limitados en cuanto al fin de contener a muchos de los jóvenes matriculados, ya que, muchos de ellos culminan abandonando la institución por razones particulares y ajenas al ámbito educativo. Es aquí, donde los directivos entrevistados sostienen la necesidad de complementar su trabajo diario con el aporte de los agentes del Plan Vuelvo a Estudiar. Es decir, que dicha institución formalmente trabaja con el Plan Vuelvo a Estudiar territorial de la Región Educativa nº VI, pero en el plano operativo, esta relación padece ciertos desfasajes que atentan contra la contención de los jóvenes y la coordinación de trabajo conjunto con la institución, quedando la responsabilidad del seguimiento en manos muchas veces del ingenio de los directivos y/o docentes.

En pocas palabras, muchas veces la Institución actúa de manera unilateral en base a la falta de acompañamiento o asistencia de los agentes del Plan vuelvo a Estudiar del Nodo Rosario[7]. Debido en parte a la desproporción existente entre el personal disponible del Plan Vuelvo a Estudiar y la cantidad de instituciones involucradas en territorio.

Siendo esto, algo cotidiano, desde la institución se intenta trabajar por fuera del Plan o suplantarlo artesanalmente, formando lazos con los estudiantes, seguimientos,

[7]Fuente de la elaboración propia en base a entrevista con informante clave

contención, buscando soluciones y poniendo en marcha a todo el andamiaje institucional y académico para poder lograr la finalización de los estudios de cada alumno/a que intenta, por cuestiones de diversa índole, abandonar la institución.

También los entrevistados dieron cuenta de la propensión a implementar cierta flexibilidad en cuanto a los formatos evaluativos, proponiendo la realización de trabajos prácticos de forma consensuada entre el cuerpo docente y el equipo institucional.

En busca de lograr una mayor apreciación de la institucion de referencia, se presenta la siguiente tabla, en la cual se puede apreciar la composición del estudiantado y su correspondiente desagregado por cursos en el último año lectivo 2017.

Tabla nº 2: Escuela 539 Nuevo Alberdi, estudiantes según año de cursado 2017.

Año de Cursado	Mujeres	Varones	Total de estudiantes por año de cursado
Primer año	100	85	185
Segundo año	90	69	159
Tercer año	83	66	149
Cuarto año	50	38	88
Quinto año	36	20	56
Estudiantes totales	359	278	637

Fuente: elaboración propia en base a entrevistas

A simple vista, puede no parecer un dato relevante, pero se debe tener en cuenta que, a esta institucion educativa confluyen un caudal de familias de más de 2000, que conforman además de Nuevo Alberdi, Polledo, los barrios aledaños de Zona Cero, Municipal, Barrio Docente.

Y para poder comprender lo que esto refiere, no puede pasarse por alto los números de alumnos y alumnos que abandonan la institución.

Es por ello que, la siguiente tabla refleja los porcentajes de deserción en un año lectivo, considerando a la deserción como una dimensión a considerar principalmente en los primeros años. Es un dato no menor, ya que por cada año escolar, los directivos afirman que tienen entre 200 y 300 alumnos interesados en reinsertarse en el ciclo escolar, pero

debido a las limitaciones de personal y de las condiciones edilicias se hace inviable poder asumir la demanda de alumnos y alumnas.

Tabla nº 3: Deserción según año de cursado en la E.E.S. Orientada nº 539

Deserción escolar según años de cursado				
Año de curso	Inicio 2017	Finalización 2017	Variación absoluta	Variación relativa
Primer año	185	120	65	35,12%
Segundo año	159	134	25	15,7%
Tercer año	149	130	19	13%
Cuarto año	88	65	23	26%
Quinto año	56	53	3	5,3%
Total de estudiantes	637	502	135	21%

Fuente: elaboración propia en base a entrevistas

La composición de los cursos, siguiendo las fuentes recabadas, está compuesta por tres primeros años, y con un dato muy llamativo que ha sido el de implementar un cuarto primer año a mediados del 2018, dificultando así el abordaje y dictado de las materias.

En cuanto a segundo año, reflejan tres cursos, mientras que tercer, cuarto y quinto año están conformados por dos cursos.

Debe tenerse en cuenta que, si se suman los últimos tres años, 2015, 2016 y 2017, el porcentaje de deserción escolar para el total es de 22, 6 en términos generales, y si se hace foco en los y las estudiantes de primer año, los números son de 32,6 interanual. Además, debe tenerse en cuenta que, analizar la deserción escolar en los jóvenes supone, entender un contexto complejo, ya sea desde su historia escolar, desde un enfoque social, cultural y/o económico, en el que estos están insertos.

Las dificultades que conlleva no contar con los recursos suficientes para satisfacer las necesidades básicas insatisfechas, que se traduce en muchos casos en que los jóvenes se vean obligados a abandonar sus estudios. Asimismo, la insuficiencia de recursos económicos dificulta a los jóvenes de hacerse con los elementos básicos para asistir a la escuela. Otro factor que también entra a jugar en los jóvenes es la edad y su condición de repitente, donde ellos lo ven como una "ventaja" si se quiere, en palabras de uno de ellos *"… no, yo no voy porque ya tengo 17, y el año que viene puede hacer la nocturna dos años seguidos en una, y puedo trabajar con mi papá en la obra"*[8]

A traves de las entrevistas, realizadas a los integrantes de la institución, se reconstruye un aumento sostenido de las necesidades de los alumnos de tener que salir al mercado laboral, como trabajador complementario para ayudar a sus familias. Las implicancias de la informalidad y la precarización laboral en los jóvenes tienen una variedad de efectos que repercuten directamente en la deserción escolar. Entre ellos se encuentra, la reducción de tiempo libre (para dedicarla al estudio y/o al ocio), la fatiga propia del desgaste físico (que conlleva una jornada laboral afectando la capacidad de atención en clase), los turnos rotativos de algunos empleos (perjudican la continuidad de la escolarización), la inestabilidad laboral (lleva a privilegiar la necesidad de conservar el empleo por sobre la finalización de los estudios), todo ello sumado a las escasas oportunidades para acceder a una remuneración significativa y/o al empleo formal/calificado debido a la no finalización de los estudios de nivel secundario.

Aquí también debe tenerse presente cómo juegan las perspectivas de los actores, es decir, tanto la del Joven y de la Familia como un actor homogéneo. En este sentido, el joven que se hace presente el territorio vulnerable, como lo son las zonas periféricas de la ciudad, se ven frente a una doble vía. Por un lado, terminar sus estudios y poder aspirar a un trabajo "digno" y quizás por qué no, continuar estudios superiores, sin embargo, también entra a jugar en su posición las condiciones en las que está su familia, donde en la mayoría de los casos, como lo son en la E.E.S 539, deben ingresar de manera temprana al mercado laboral para solventar los gastos familiares, y dejar en

[8] Reconstruidos a través de entrevista en la institución.

suspenso su escolarización. Esto es una tendencia que se hace presente con mayor reconocimiento en los alumnos de mayor edad, es decir, los chicos de tercero, cuarto y quinto año respectivamente. Esto se ve reflejado en que, de los 278 estudiantes el 50% trabaja, ya sea con sus padres, haciendo “changas”, o por encontrase en condición de jefe de familia y tener que afrontar ser el sostén de la familia.

Otro factor importante que afecta la permanencia de jóvenes en establecimientos educativos tiene que ver con la maternidad/paternidad prematura en menores de 18 años. Las dificultades y obligaciones que implica ser madre/padre alejan ciertamente a muchas mujeres, pero también a jóvenes hombres de las escuelas. En este sentido, estos factores impactan directamente no solo en el desempeño o rendimiento de los jóvenes en el ámbito educativo, sino también en el ordenamiento de sus intereses y prioridades a realizar.

Cuestión que, también se ve reflejada en el E.E.S. Orientada 539, dado que, de los 623 estudiantes, 100 alumnas son madres de entre 15 y 20años, y de los 623 estudiantes un 50% es jefe/a de familia que debe hacerse cargo de su grupo familiar.[9]

Este dato reconstruido de los y las jóvenes jefas de familias, representa un significante latente en los territorios priorizados y vulnerables, es decir, ésta es una de las tantas circunstancias por las que atraviesan los jóvenes en su procesos de escolarización, donde pareciera a simple vista un número, pero que detrás de él se esconde una realidad con la que conviven los jóvenes día a día, y donde más allá de lograr terminar sus estudios, su subjetividad está signada y reformulada por las necesidades que conviven y deben sopesar en su cotidianeidad.

[9] Estos números fueron reconstruidos a partir de archivos internos de la institución

9. Plan, Actores, y Territorio: una interrelación compleja

El plan se inscribe en un contexto que, a nivel de la construcción y definición de políticas sociales, y en particular las educativas, se caracterizan por el paradigma de la inclusión. Ahora bien, en el seno de dicha política se encuentra una dimensión, que se presenta como problemático, desde la racionalidad de los actores, en términos de flexibilizar las esferas administrativas de las instituciones educativas secundarias, con el objeto de lograr la inclusión de los jóvenes. Esto se desprende, del planteamiento necesario de lograr una flexibilización de aspectos educativos como estrategia para el logro de la inclusión socioeducativa.

En cuanto a la figura del *consejero juvenil*, desde la formulación del Vuelvo, se presenta como una figura clave para la reinserción del o la joven al sistema educativa, sin embargo, debe contemplarse que las situaciones por la que atraviesa en el territorio están signadas por vicisitudes de variada índole, y en la cual entran a jugar diferentes marcos mentales y posicionamientos frente a la política. Es decir, los actores en el territorio dotan de sentido a la política, no son mero receptores estáticos.

La pareja de consejeros que actúa en el territorio dan cuenta de que, "…el contacto con todas las escuelas antes existía por medio del referente institucional, el cual lo elegía la escuela, hoy en día ya no existe nos dirigimos directamente con los directivos. En un primer momento nos presentamos en la escuela y hay que tratar de entablar una relación, no es fácil manejarse con los directivos y sus demandas."

Por otra parte, se hace notar que los agentes de la institucion reciben mucho más laburo de lo que formalmente se conoce, entonces la relación que entablan los *Consejeros* con la escuela es *"un intercambio de favores, donde la escuela nos da una lista de jóvenes que dejaron y los vamos a buscar, yo te ayudo con tu demanda, pero vos dame la bola a mí, en las escuelas del norte todas las escuelas están colapsadas. Se armó un terrible problema al instaurar semejante barrio sin escuela, y los chicos no quieren in a las técnicas porque los chicos no quieren estar todo el día. Yo lo describiría como, un intercambio de favores, ellos nos presentan una lista de demandas, a cumplir y nosotros le llevamos a los chicos."*

También los consejeros, en algún punto se presentan como desbordados, ya que reciben listas y pedidos por todos lados para insertar a chicos en las escuelas. En palabras de la consejera, *"La trabajadora social me manda a familias, los del nuevo oportunidad nos mandan chicos, las escuelas nos hacen pedidos, cada uno defiende su espacio y nos tiran la pelota a nosotros."*

Otro dato que reflejan es cómo, antes tenían un cierto acompañamiento desde Nación, pero ahora *"…hay muchos programas de nación que se cortaron, que estaban equipados, con una lógica de trabajo, trabajando con chicos que tenían problemas de drogadicción, pero ahora nos encontramos desbordados y ese espacio quedo vacío para retomar esas prácticas que antes estaban controladas."*[10]

Las posiciones de los consejeros reflejan una cierta preocupación por la falta de acompañamiento, donde *"La demanda es mucha, pero no por ello quiere decir que los podemos incluir a todos ya que en nuestro distrito las escuelas no nos ayudan en términos de capacidad, y tratamos de buscar variantes para que no queden en la calle, creo que desde el minuto cero estamos desbordados, pero tiene q haber un compromiso para poder superar las vicisitudes."*

Desde las informaciones recabas por el analista, se puede reconstruir las demás perspectivas que confluyen en cada joven, directivo, docente.

Algunas de las experiencias que afloran a partir de entrevistas realizadas a los actores implicados en la cotidianeidad de las instituciones educativas señalan que, muchas veces, la relación conflictiva entre alumnos y docentes es un factor negativo que afecta el plano afectivo o emocional del sentido de pertenencia a la escuela. A esto se suma el choque entre perspectivas e intereses generacionales disímiles que obstaculizan las posibilidades de construir una reciprocidad positiva capaz de despertar la motivación y el potencial de cada alumno. Desde el punto de vista del *alumno,* es una postura que reflota a la hora de explicar sus inasistencias, sin embargo, también entra a jugar la perspectiva de las *docentes* en cuanto a la "*flexibilidad"* que aparece como variable para la inclusión de los y las estudiantes desde la formalización del plan provincial.

Siguiendo las recomendaciones del plan, *"… los jóvenes incluidos en el Plan Vuelvo a Estudiar se contemplarán como casos excepcionales (…), para ello el docente curricular de cada espacio curricular deberá diseñar estrategias alternativas y realizar un seguimiento del alumno. Si el mismo logra aprobar dichas propuestas de trabajo quedará en las mismas condiciones que el alumno regular, sujeto al régimen de calificación"*[11]

[10] Aquí no puede desconocerse que, desde la cartera del presidente Mauricio Macri, todos los planes que se han implementado tienen una clara tendencia reduccionista, de desinversión, deslegitimación y vaciamiento de lo público, y ente sentido, el Ministerio de Educación no está exento de estas directrices. Fomentando un desinterés total, en resolver los conflictos del ámbito educativo que salen a flote desde hace meses.

[11] Decreto 181/009, artículo 5 anexo III

Esto pertenece a los términos teóricos la formulación política, ahora bien, los docentes también tienen su argumento respecto a lo que se prevé en la formulación.

En la entrevista realizada a los docentes de la institución[12], reflejan lo siguiente en cuanto a la flexibilización, *"La escuela hacia una página y nosotros le hacíamos las actividades, y los chicos las hacían y si no podían se la imprimíamos y los chicos lo hacían, pero no dio resultado. Nos manejamos muchos con trabajos prácticos, y hay muchos que vienen y nos dicen "esto no lo puedo hacer", y es muy difícil, no tienen libro, no tiene internet, no tienen acceso a un maestro particular, y si no vienen a clases, es muy difícil que se pueda aprender sin un docente que enseña. (¿qué ejercicio te voy a dar si no te explico primero?, ¿cómo lo vas a hacer?)."*

En este sentido, una profesora argumenta *"Como voy a dar un trabajo de inglés, matemática, de filosofía, de física, de química, si no venís a clase y te adaptas al grupo de trabajo, se hacen agua en todos lados, porque ellos me traen los trabajos, algunos, no siempre lo hacen, y no sabemos quién hace la tarea, si no vienen. Yo me canse de hacer actividades, ¿para qué laburar?, si no me traen la tarea. También se hace muy difícil porque como trabajas con un grupo de 45 y al mismo tiempo tengo que desdoblar los trabajos para otro grupo, y dejan de venir a mitad de año, y así cada comienzo de ciclo."*[13]

Otro dato que dejan los entrevistados, es que los directivos de la institucion "…*pretendían que a los chicos del vuelvo los aprobemos si o si, pero eso generó conflicto entre el cuerpo docente, no podemos aprobar a todos y sin haber asistido y sin si quiera saber si han hechos los trabajos que hacemos. Se hace muy difícil así, a parte nos han largado así nomás, no hemos recibido capacitación de cómo manejar estas situaciones, y también depende de cada director, si bien las intenciones del plan son buenas tampoco podemos dejar que cualquiera apruebe sin tener los conocimientos mínimos y básicos".*

Estos datos reflejan un clima heterogéneo al interior de la institución, donde se ven atravesadas posturas dispares.

Cuando se estableció una entrevista con los *directivos* de la Institucion, el vicedirector de la institución alega algunas cuestiones respecto al plan, y a su proceso de articulación con las escuelas. Si bien concuerdan con las políticas de inclusión socioeducativas y las experiencias que deja el plan vuelvo a estudiar, se reflejan disconformes frente a los

[12] Las entrevistas con los y las docentes se realizaron de manera grupal, como forma de lograr una mayor aceptación y distensión en los comentarios. De esa manera se buscó hacer sentir cómodo a los entrevistados.

[13] Stella, profesora de inglés de los cursos de tercer, cuarto y quinto año de la institución educativa.

insistentes reclamos, y en algún sin respuestas. En diálogos con el vicedirector de la institucion argumenta que, *"Ponen más trabas de lo que te facilitan el desarrollo. Nosotros no tenemos herramientas, no tenemos recursos humanos, nos faltan porteras, preceptores, no nos habilitan cargos de vice y directivos, los fondos son escasos, el establecimiento se sostiene a medias, estuvimos cuatro años para conseguir un aula, las condiciones edilicias no están aptas para las demandas que se nos presentan"*

Un dato que es elocuente en el análisis, es la posición de los directivos frente a los jóvenes "conflictivos", que se presentan a la institución como repitentes o con deseos de retomar sus estudios, motivados por los agentes del plan, a lo cual los directivos tienen su postura, alegando que *"los chicos, el problema lo trae con él, no tenemos un gabinete socio-pedagógico en la escuela con la cual tratar al pibe, más que el tutor acá no tenemos, y si el tutor no da abasto. Acá estamos con problemitas todos los días, violencia familiar, problemas de consumo, te imaginas tratar con esas situaciones, y encima recibir pibes de otros lados e insertarlos acá"*

No puede obviarse que, dicha institucion actualmente cuenta con 6 salones e inmobiliarios propios, pero para solventar las demandas de la población comparten salones y espacios administrativos con la *Escuela Primaria 20 de junio nº 133*, ubicada a 50 metros de la escuela secundaria.[14]

En efecto sumado a estas referencias, también deben identificarse otros dos actores de peso que también tienen un papel en el territorio analizado y que juegan en la articulación y desenvolvimiento del joven.

Se hace referencia al Centro de Convivencia Barrial (CCB) y a los Grupos de Presión.

Los CCB, están ubicados estratégicamente en los barrios de mayor vulnerabilidad de la ciudad y allí se desarrollan instancias de capacitación, recreación, consultoría legal y de salud, entre otras.[15]

Posibilitan la inclusión de grupos familiares completos propiciando el pleno ejercicio de sus derechos a través de la Incorporación y permanencia en el sistema educativo formal de niños y jóvenes, la Inclusión digital para niños y jóvenes, la Inclusión socio-laboral para jóvenes, la Incorporación de adultos mayores en actividades socio-educativas. También proveen asistencia social a grupos familiares en situación de extrema

[14] Vale aclarar que, el gobierno de Santa Fe prevé la construcción de una "nueva" escuela secundaria en el territorio, sin embargo, en base a las entrevistas se reconstruye que sólo será el traspaso a otro edificio, no una nueva institución.

[15] https://www.rosario.gov.ar/web/gobierno/desarrollo-social/centros-de-convivencia-barrial-ccb

vulnerabilidad, promocionan el desarrollo de organizaciones sociales, integrándolas a la red de protección social barrial (comedores, copas de leche, centros comunitarios).

Ahora bien, desde el plano formal se ve como una postura positiva e integracionista, sin embargo, las labores del CCB se ven opacados por el amplio alcance que tiene el narcotráfico en el territorio.

Es decir, el plan se enmarca en contextos de creciente conflictividad social, y la profundización de procesos de violencia de la mano del avance del narcotráfico en el territorio. En este sentido, es imposible desconocer la existencia de una variable objetiva, donde se registra que las principales víctimas de estos fenómenos en la ciudad de Rosario son los jóvenes. A su vez, muchos de estos jóvenes, que residen en contextos de pobreza urbana, son de alguna manera objeto de los retratos mediáticos, donde se los presenta como "criminales", quedando recrudecido los procesos de discriminación y estigmatización.

A través del análisis del Plan, y sus relacionamiento con los actores en el territorio, hay que entender que, los conjuntos sociales seleccionados como beneficiarios de la política, ponen en juego procesos relacionales, donde el actor como depositario de la política conllevan en su conjunción aspectos de resistencia, interferencia, conflicto y negociación. En términos de Montesinos, *"… la relación entre el Estado y los sujetos adquiere contenidos particulares en su existencia cotidiana y, en tanto tales, históricos, al mismo tiempo que en dicha relación operan múltiples mediaciones que no pueden ser definidas a priori por la política."*

Siguiendo el hilo expresado por Montesinos, en términos de que la interrelación del estado con los sujetos no puede ser pre-establecida, Ezpeleta va a plantear, entender los procesos de la política en su fase de implementación en términos de ***Adaptación***, aludiendo que, *"los procesos y tramas que tienen lugar en la efectivización concreta de la política, reformulan sus postulados originales planteados en el diseño de la política."* (Ezpeleta, 2007, 7)

A partir de esto, se pretende entender que la política en su proceso de implementación estará signada por una multiplicidad de factores que, dependiendo de los intereses, los juegos de poder, los posicionamientos sobre tal o cual acción, los marcos de pensamientos, y recursos de poder, se cuente a la hora de hacer efectiva su concreción, serán fundamentales para cualquier política pública.

Esto lo refleja, las diferentes posturas que se han reconstruido a lo largo de la política, en su implementación territorial.

10. Conclusión

En este análisis, se pretendió reconstruir y entender las relaciones que transcienden a la política pública más allá de sus formulaciones.

Para ello, el análisis tomó como fuente de análisis la política pública diseñada e implementada por el Gobierno de la provincia de Santa Fe desde el 2013, se hace referencia al Plan Vuelvo a Estudiar.

La mayor parte de información recabada y sistematizada se localizó en la zona noroeste de la ciudad de Rosario, comprendiendo a la Región Educativa nº VI, más precisamente una institución de referencia, la E.E.S. Orientada nº 539 de Nuevo Alberdi. Los procesos de entendimiento, análisis y comprensión de la política, se basó en la reconstrucción de las relaciones que imperaban en el territorio delimitado. Se intentó jugar, relacionar, y entender las conceptualizaciones que guiaron la investigación, volcándolas a la práctica real de la política en el territorio. Esto arrojó, algunas líneas interpretativas sobre cómo operan los actores en el territorio, desde una política que ha sido diseñada e implementada desde una lógica, que no necesariamente se condice con las acciones tomadas en el campo de la implementación política. No se podría hablar de una política que no ha obtenido resultados positivos, en el tiempo que lleva su ejecución, y que todo se ha hecho ineficazmente, pero sí que, en sus diferentes dinámicas de intervención, la política sufre ciertos matices que no necesariamente fueron interpelados de la mejor manera.

También en este hecho debe entenderse que, la amplitud con la que se ha desarrollado el programa puede condicionar de alguna forma la obtención plena de los objetivos previamente formulados, o en los términos que fueron pretendidos. Más allá de ello, el análisis reflejó de alguna forma los marcos de pensamientos, las lógicas con las que operan los actores en determinado espacio. En este sentido, aunque la política pública parte de una homogeneización y una integración de abordaje de los diferentes aspectos problemáticos que condicionan al joven (Prueba de ello es el Gabinete Social, que integran los diferentes Ministerios Educación, Economía, Desarrollo Social, Cultura, Hábitat, Salud,) para dar una apreciación más integral a la problemática.

Lo que arroja el análisis, es una porción importante, no única, sí importante del rol que cumplen los actores para el desarrollo de la política, y a su vez el rol del territorio como espacio de acción de las relacione sociales. Ya que, no necesariamente por la integralidad con la que fue formulada la política, pudo retratarse una dinámica de trabajo conjunta, sino más bien un trabajo en el que preponderaba el rol que ocupaba cada actor, y los procesos de negociación, resistencia, descontento y relacionamiento que

pueden dificultar, aumentar, fomentar, potenciar, o torcer el rumbo de una acción si no se logra interpelar a los sujetos.

En este sentido, algunos referentes institucionales explican su descontento a partir del perfil “problemático” que pueden tener los jóvenes potencialmente reinsertos por el Plan. Además, también aflora el malestar de dichos referentes por reclamos y demandas realizadas al Ministerio de Educación que han quedado suspendidas o inconclusas. Esto culmina impactando negativamente en el relacionamiento con los agentes del Plan, generando un clima de acotada cooperación en el que ambas partes persiguen intereses diferentes. Es decir, los referentes institucionales pretenden mejorar las condiciones de la institución. Quieren simplemente que las demandas elevadas al Ministerio sean resueltas favorablemente. Por parte de los agentes del Plan Vuelvo a Estudiar: que los jóvenes logren reinsertarse satisfactoriamente para terminar sus estudios de nivel secundario. Esta diferenciación de intereses lleva en muchos casos a una situación de negociación en la que los agentes del Plan se vuelven mensajeros de las demandas de los referentes, las cuales tienen poco que ver con la reinserción de los jóvenes provenientes del Vuelvo Territorial. Por lo tanto, este relacionamiento tiene lugar en un marco de intereses cruzados, de malestares, y de demandas inconclusas que truncan o entorpecen las posibilidades de entablar una buena coordinación, entre los referentes institucionales y los agentes del Plan, para lograr acabadamente la reinserción de los jóvenes y la finalización de sus estudios secundarios.

Desde la perspectiva del analista, el Estado debe tener un lugar preponderante y propositivo para mejorar sus acciones hacia una cooperación superadora de las relaciones interpersonales, no unilateralmente, sino tener la capacidad de subir a los actores al escenario y poder conducir, construir y transformar las relaciones sociales desiguales en la que están inmersos una gran parte de la población vulnerable del territorio santafesino.

11. Bibliografía

Bartolaccini, L., Herrera, M. J., Rodriguez, J., & Teglia, P. (2015). Políticas públicas para una población vulnerable: Evaluación del Plan Vuelvo a Estudiar en Rosario, Argentina. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 73-96.

Cao, H. (2007). *Introducción a la Administración Pública Argentina. Nación, Provincias, y Municipios.* Bunos Aires: Biblos.

Cerletti, L. B. (2010). Familias y escuelas: aportes de una investigación la problematización de supuestos en torno a las condiciones de escolarización infantil y la categoría "familia". *Scielo*, 185-198.

Díaz, L., & Aulicino, C. (2016). La integración social a partir de la intervención articulada en el territorio. El caso del Plan ABRE en la provincia de Santa Fe. *CIPPEC*, 13.

Estévez, A. (2005). El impacto de las reformas de los 90: un análisis comparado entre los casos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Mexico a nivel nacional y subnacional. *CLAD*, 1-34.

Fleury, S. (17 de Diciembre de 2002). El desafío de la gestión de las redes de política. *Revista del Instituto de Gobernabilidad*.

Marioni, V. (2017). Territorio e Inclusión. Un análisis de implementación en clave local, el caso del Plan Vuelvo a Estudiar en la ciudad de Rosario. *Tesis de grado*. Rosario, Santa Fe, Argentina.

Ministerio de Educación, P. d. (2016). *Anuario 2016 : Estadísticas Educativas de la Provincia de Santa Fe. 1a ed.Santa Fe.*

Nirenberg, O. (2003). *Programación y Evaluación de Proyectos Sociales: aportes para la racionalidad y la transparencia.* Buenos Aires: Paidós.

O'Donnell, G., & Oszlack, O. (1976). Estado y políticas estatales en América Latina. *CEDES*.

Oszlak, O. (Abril de 2006). Burocracia estatal: política y políticas públicas. *Posdata*(11), 11-56.

Oszlak, O., & Gantman, E. (2007). La agenda estatal y sus tensiones: Gobernabilidad, Desarrollo y Equidad. *Iberoamericana. Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies, XXXVII*, 79-110.

Rein, M., & Schon, D. (1999). Un discurso de políticas que refleja su marco. En Wagner, *Ciencias Sociales y Estados Modernos.* México: FCE.

Robin, S., & Durán, P. (2010). Juventud, pobreza y exclusión en el Gran Rosario Post Devaluación. *7º Congeso Nacional de Estudios de Trabajo.* Rosario.

Roth Deubel, A. N. (2014). *Polítivas Públicas. Formulación, implementación y evaluación.* Bogotá: Ediciones Aurora.

Sinisi, L. (2010). Integración o inclusión social: ¿un cambio de paradigma? *Boletín de Antropología y Educación, Nº 01*.

Stoker, R. (1993). Un marco de análisis para el régimen de implementación: cooperación y reconciliación entre los imperativos federalistas. En L. F. Villanueva, *La implementación de las políticas* (págs. 373-412). México: Grupo Porrúa.